



# **ADVOKASI DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA**

Latar Belakang, Konsep, dan Implementasi

**Edisi Revisi**

# **ADVOKASI DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA**

**Latar Belakang, Konsep, dan Implementasi**

**Edisi Revisi**



**Penulis:**

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si

# **ADVOKASI DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA**

**Latar Belakang, Konsep, dan Implementasi**

**Edisi Revisi**

**INTELIGENSIA MEDIA**  
2023

# **ADVOKASI DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA**

## **Latar Belakang, Konsep, dan Implementasi, Edisi Revisi**

Penulis:

**Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si**

Desain Sampul : Dana Ari Tata letak : Feriyanto

**ISBN: 978-623-381-129-3**

Copyright © Juni, 2023

Diterbitkan oleh:

**Inteligensia Media (Intrans Publishing Group)**

Wisma Kalimetro

Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim

Telp. 0341-573650, Fax. 0341-573650

Email: inteligensiamedia@gmail.com

Website: inteligensiamedia.com

Anggota IKAPI No. 196/JTI/2018

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

Cetakan pertama Juni 2011

Cetakan kedua November 2016

Cetakan ketiga Juni 2023

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si**

ADVOKASI DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA Latar Belakang, Konsep, dan Implementasi, Edisi Revisi/Penulis, Prof. Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si.— Cet. 1.—Malang: Inteligensia Media, 2023; xx + 272 hlm; Ukuran 15,5 cm x 23 cm

1. Konflik Hukum — I. Judul II. Perpustakaan Nasional

340.3

**Didistribusikan oleh**

PT. Bumi Puthuk Shankara (Bikara)

Jl. Joyosuko Agung 86 Malang

Telp. 0341-5080245

Email: bikara86@gmail.com

# PERSEMPAHAN

Pertama, bagi Ibunda Rufi'ah Hannan seorang perempuan yang sangat tegar dan tangguh dalam membesarkan dan mendidik putra-putrinya dalam situasi ekonomi yang sangat sulit dan penuh keprihatinan. Semoga karya putranya berupa buku sederhana ini merupakan doa kemanusiaan dan amal saleh yang pahalanya terus mengalir kearibaanmu Kedua, Ayahanda Mochammad Hannan (Almarhum), yang seluruh hidupnya diabdikan untuk kemakmuran Masjid Rahmat Kembang Kuning Surabaya. Keteladanan beliau yang selalu mengajarkan kesabaran, kesederhanaan, dan berbuat baik sesama manusia telah menjadikan putra-putrinya tegar menghadapi cobaan hidup yang menerpa. Semoga buku kecil yang sederhana merupakan amal saleh yang pahalanya akan terus mengalir ke hadiratmu.

Ketiga, istri terkasih dan tercinta Hj.Khusnul Khotimah S.Pd, yang dengan penuh kesetiaan dan kesabaran selalu mendampingi dan menyajikan minuman teh hangat dalam mempersiapkan konsep draf buku ini. Perngorbanan terbesar adalah ketika harus ditinggal ke lapang untuk melakukan penelitian yang kadang berhari-hari bahkan berbulan-bulan, sehingga harus bergelut dan bergulat dengan berbagai kesibukan rumah tangga sendirian. Semoga buku kecil ini merupakan embun pagi yang mampu menghalau seluruh penat dan lelah serta dahagamu selama ini. Untuk itu, tanpa kesetiaan, kesabaran, dan pengorbanannya buku ini tidak akan pernah ada.

Keempat, ketiga anak-anakku terkasih dan tersayang, Fitriana Rakhma Dhania, Adinda Yulia Damayanti, dan Muhammad Haikal Algista Fawaz yang rela dan tulus kehilangan waktunya bercengkrama dan bersenda gurau dengan ayahnya. Semoga buku kecil dan sederhana ini dapat memotivasi mereka untuk selalu berkarya dan peduli kepada sesama yang termarginalisasi oleh derasnya arus pembangunan negeri ini.

Kelima, seluruh aktivis gerakan dan *stakeholder* yang konsisten memperjuangkan harkat dan martabat kemanusiaan di negeri ini melalui perubahan hukum dan kebijakan. Semoga buku sederhana ini dapat dijadikan acuan dan pegangan dalam melakukan gerakan advokasi dan terus dikritisi sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

# GLOSSARIUM

Advokasi	: Kegiatan individu atau kelompok yang bertujuan untuk memengaruhi keputusan dalam institusi politik, ekonomi, dan sosial.
Antroposentris	: Sebuah konsep dari etika lingkungan yang merupakan sebuah pandangan bahwa manusia sebagai pusat dari semuanya.
Arbitrase	: Penyerahan sengketa secara sukarela kepada pihak ketiga yang netral, yaitu individu atau arbitrase sementara (ad hoc).
Budaya hukum	: Istilah yang digunakan untuk menjelaskan hubungan antara perilaku sosial dalam kaitannya dengan hukum.
desentralisasi pendidikan	: Pelimpahan kekuasaan dan wewenang dalam mengatasi permasalahan di bidang pendidikan, namun harus tetap mengacu pada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan nasional.
Eksaminasi publik	: Suatu bentuk pengujian berusaha melakukan penilaian dan kajian terhadap suatu putusan yang lahir dari lembaga peradilan, apakah putusan telah sesuai menurut hukum dan memenuhi rasa keadilan dari masyarakat.
Egaliter	: Komunikasi yang dilakukan atas dasar prinsip kesetaraan, kesejajaran, kesepadan.

Etnosentrisme	: Penilaian terhadap kebudayaan lain atas dasar nilai sosial dan standar budaya sendiri
Hukum materil,	: Hukum yang memuat peraturan yang mengatur kepentingan dan hubungan yang berwujud perintah-perintah dan larangan.
Hukum pidana formil	: Hukum yang digunakan penegak hukum. Hukum pidana formil biasanya mengatur bagaimana negara menyikapi perlengkapan untuk melakukan kewajiban menyidik, menjatuhkan, menuntut, dan melaksanakan pidana.
Imparsial	: Pandangan yang memuliakan kesetaraan hak setiap individu dalam keberagaman latarnya,
Isi hukum	: Uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan-peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah.
Keadilan formal	: Keadilan yang berdasarkan pasal-pasal peraturan perundang-undangan atau keailan procedural, yang kegal formal.
Keadilan substansial/ substantif	: Keadilan yang terkait dengan isi putusan hakim dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang harus dibuat berdasarkan pertimbangan rasionalitas, kejujuran, objektivitas, tidak memihak (impartiality), tanpa diskriminasi dan berdasarkan hati nurani (keyakinan hakim).
Kolusi	: Permufakatan atau kerja sama secara melawan hukum antar-Penyelenggara Negara atau antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat dan atau negara.

Legal Drafting	: Konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang -undangan yang berisi tentang naskah akademik hasil kajian ilmiah beserta naskah awal peraturan perundang-undangan yang diusulkan
Mafia peradilan	: Suatu bentuk perbuatan yang bersifat sistematis, konspiratif, kolektif dan terstruktur yang dilakukan oleh actor tertentu (aparat penegak hukum dan pencari keadilan) untuk memenangkan kepentingannya melalui penyalahgunaan wewenang, kesalahan administrasi, dan perbuatan melawan hukum
Makelar kasus	: Kegiatan makelar atau jasa seseorang untuk memenangkan sebuah kasus.
Masyarakat Madani	: Suatu masyarakat yang beradab dalam membangun, menjalani, dan memaknai kehidupannya.
Mediasi	: upaya penyelesaian konflik dengan melibatkan pihak ketiga yang netral, yang tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan yang membantu pihak-pihak yang bersengketa mencapai penyelesaian yang diterima oleh kedua belah pihak
Nepotisme	: Setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara.
Ombudsman	: Lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan.
Otonomisasi	: Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

	sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
Panitera	: Pejabat Pengadilan yang dalam struktural membantu Pimpinan yaitu Pengadilan dan memimpin di bidang Kepaniteraan.
Penuntut umum	: Jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.
Penyelesaian litigasi	: Proses penyelesaian sengketa yang merupakan sarana akhir (ultimum remidium) di hadapan pengadilan setelah alternatif penyelesaian sengketa lain tidak membawakan hasil.
Penyelesaian nonlitigasi	: Penyelesaian sengketa yang dilakukan menggunakan cara-cara yang ada di luar pengadilan atau menggunakan lembaga alternatif penyelesaian sengketa
Rekayasa sosial	: Serangkaian tindakan sistematis untuk melakukan perubahan sosial
Sengketa	: Perbedaan kepentingan antar individu atau lembaga pada objek yang sama yang dimanifestasikan dalam hubungan-hubungan diantara mereka.
Supremasi hukum	: Upaya yang digunakan untuk menegakkan serta menempatkan hukum pada posisi tertinggi yang bisa melingkungi seluruh lapisan mayarakat tanpa adanya intervensi dari pihak manapun termasuk dari penyelenggara negara itu sendiri.
Tata laksana hukum	: semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku.
Uang panjar	: Uang yang dibayarkan terlebih dahulu sebagai tanda jadi pembelian dan sebagainya

## PRAKATA PENULIS

Penyelesian sengketa melalui lembaga peradilan (litigasi) selama ini oleh pencari keadilan dirasa mahal, lama, bahkan putusannya dirasa jauh dari keadilan. Fungsi dan peran lembaga peradilan seakan-akan telah bergeser maknanya, yakni dari lembaga pencari keadilan ke lembaga mencari kalah dan menang. Pergeseran makna ini berimplikasi pada proses penyelesaian yang dilakukan oleh para pihak, mulai dari pengacara/advokat, kepolisian, kejaksaaan, hakim, para pihak, tersangka maupun keluarga pelaku, dan keluarga korban. Mereka cenderung menyelesaikan sengketa dengan “menghalalkan segala cara” asal menang. Berbagai cara ditempuh, kolusi, korupsi, dan nepotisme pun dilakukan. Akibatnya, lembaga peradilan yang selama ini diagungkan sebagai tempat mencari keadilan telah bergeser menjadi “mafia peradilan”.

Kondisi lembaga peradilan seperti ini, telah menggelisahkan banyak pihak. Berbagai upaya ke arah perbaikan sistem peradilan telah dilakukan, namun sampai saat ini hasilnya kurang memadai. Praktik mafia peradilan masih juga berlangsung, bahkan semakin terbuka. Dengan kasad mata pun “orang jalanan” dapat mengetahui praktik kotor di peradilan. Berbagai resistensi masyarakat muncul menyikapi putusan yang tidak adil, yakni mulai dari mendiamkan saja putusan peradilan yang tidak adil sampai pada bentuk yang ekstrem, yaitu peradilan jalanan. Misalnya, dengan membakar hidup-hidup pencuri ayam atau sepeda motor.

Sisi lain, praktik kotor di lembaga peradilan ini, ternyata semakin menarik minat pencari keadilan maupun akademisi untuk mengembangkan model alternatif penyelesaian sengketa di luar peradilan, yaitu melalui advokasi dan pilihan penyelesaian sengketa hukum. Sebagai suatu disiplin ilmu baru, keberadaannya masih perlu diuji dan dikaji terus-menerus baik secara metodologis maupun subtansinya serta penerapannya dalam praktik.

Mengingat masih langkanya bahan bacaan untuk pengembangan mata kuliah Advokasi dan Pilihan Penyelesaian Sengketa Hukum, maka penulis mencoba menyusun bahan ajar yang semula merupakan makalah ceramah di berbagai forum, baik yang dilakukan oleh mahasiswa maupun aktivis LSM. Mudah-mudahan bahan ajar ini “sedikit” membantu dan memberikan wacana baru bagi mahasiswa fakultas hukum yang menekuni mata kuliah Advokasi dan Pilihan Penyelesaian Sengketa Hukum. Akhir kata, semoga tulisan singkat ini bermanfaat bagi mahasiswa fakultas hukum dan siapa pun yang membacanya.

# PRAKATA PENULIS

Edisi Revisi

Lembaga Peradilan di Indonesia saat ini menghadapi krisis luar biasa. Beberapa hakim Mahkamah Agung, Peradilan Tinggi dan Pengadilan Negeri di tangkap melalui Oprasi Tangkap Tangan. Mereka terlibat dalam kasus suap dan korupsi di lembaga tempat mereka bekerja. Kondisi ini menggambarkan buruknya sistem peradilan di lembaga Pengadilan di Indonesia. Komisi Judisial juga memberikan laporan yang cukup mengerikan. Banyak hakim di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi yang memutus perkara yang ditangani dengan putusan dengan dasar pertimbangan hukum yang sangat lemah. Dalam banyak kasus, putus dan hakim hanya mendasarkan pada keterangan sepihak, tanpa mempertimbangkan keterangan fakta yang lain. Atau bahkan keterangan dan saksinya ditafsir sepihak oleh hakim tanpa mendasarkan nilai keadilan. Situasi inilah yang meneguhkan Indonesia sebagai negara yang Mafia Peradilannya sangat kuat.

Situasi krisis penegakan hukum inilah yang memberikan ruang hidup dan lahirnya kembali model penyelesaian sengketa hukum yang dihadapi masyarakat. Antara lain Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Keduanya adalah model penyelesaian sengketa hukum, meski kadang keduanya saling melengkapi. Advokasi adalah proses terorganisir dari masyarakat dalam menyelesaian sengketa hukum yang dihadapi berhadapan dengan kelompok dominan, baik dari unsur pemerintah, pengusaha atau kelompok mayoritas karena kebijakan atau produk hukumnya atau tindakan atau perlakunya mengabaikan hak-hak yang dimiliki masyarakat. Aktivitas gerakan advokasi ini bertujuan untuk menghasilkan kebijakan, peraturan perundang-undangan atau

tindakan kelompok dominan lebih mengedepankan dan menghargai keberadaan hak-hak dasar yang dimiliki masyarakat. Sedangkan Alternatif Penyelesaian Sengketa adalah proses yang terorganisir secara sistematis dan akademis dalam menyelesaikan sengketa hukum yang terjadi di masyarakat melalui proses musyawarah untuk mufakat di luar lembaga peradilan.

Kedua model penyelesaian sengketa hukum ini, sedang mengemuka di masyarakat. Berbagai kasus yang saat ini sedang diadvokasi oleh masyarakat antara kasus terbitnya UU Cipta Kerja Tahun 2023, Kasus Widas dan Kasus sengketa pertambangan yang dihadapi masyarakat adat di Papua Barat dan di Kalimantan. Sedang kasus yang saat ini sedang dilakukan dengan cara alternatif penyelesaian sengketa banyak terjadi di masyarakat khususnya atas kasus warisan, jual beli, perselisihan perburuhan, perselisihan hak atas tanah dan lain sebagainya.

Alternatif Penyelesaian Sengketa merupakan lembaga yang saat ini juga diatur dalam UU Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Sedangkan advokasi sampai saat ini belum ada UU yang mengaturnya. Namun dalam praktik keduanya digunakan sebagai salah satu media untuk menyelesaikan persoalan hukum yang dihadapi masyarakat. Keberadaan UU tersebut akan disempurnakan karena sudah ketinggalan dengan perkembangan masyarakatnya.

Berdasarkan realitas hukum yang terjadi di masyarakat tersebut, maka Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa saat ini menjadi rujukan utama masyarakat. Sebelum mereka harus memilih model penyelesaian sengketa hukum di pengadilan. Untuk menjawab persoalan tersebut beberapa referensi terkait dengan Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa mulai terbit. Namun demikian sampai saat ini jumlahnya tidak banyak. Belum sampai 10 buku. Maka untuk menambah pengetahuan dan pemahaman masyarakat, buku ini terbit kembali dalam bentuk cetak ulang yang ketiga. Materi mutan buku ini tetap seperti terbitan kedua. Kasus-kasus yang dirujuk diangkat dari kasus yang terjadi pada saat awal buku ini diterbitkan. Buku ini hanya ada sedikit tambahan pada pembahasan tentang pengertian kata-kata yang sulit melalui glosarium.

Kepada penerbit Inteligensia Media saya mengucapkan terima kasih atas perkenannya menerbitkan buku ini kembali. Semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca yang senantiasa

mengembangkan pengetahuannya di bidang Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Isu-Isu penting yang berkembang saat ini, khususnya yang terkait dengan berlakunya UU Cipta Kerja Tahun 2023, serta masalah pembangunan Ibu Kota Negara Republik Indonesia di Kalimantan belum mendapatkan respons dalam pembahasan buku ini. Semoga buku ini menambah wawasan para pembaca bagaimana memanage model Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa dalam menyelesaikan masalah hukum yang terjadi di masyarakat.

Kritik dan saran yang konstruktif dari pembaca atas substansi buku ini tetap saya harapkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan materi buku ini. Semoga para pembaca tidak jengah membaca buku ini, karena mengungkap kasus lama yang saat ini masih relevan dibicarakan untuk mencari model advokasi dan alternatif penyelesaian sengketa yang tepat. Atas perhatian dan kritik konstruktifnya dari pembaca, saya sampaikan terima kasih. Semoga kehadiran buku ini menambah pengetahuan dan pemahaman para pembaca terkait masalah Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Malang, 1 Juni 2023

Penulis

Prof. Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si.

# PENGANTAR PENERBIT

Apresiasi setinggi-tingginya penerbitkan sampaikan kepada penulis buku ini. Buku ini merupakan suatu mahakarya bagi para akademisi di bidang hukum. Dasar penerbit menyampaikan hal demikian karena melihat materi-isi buku ini yang komprehensif dan *to the point*. Artinya isi buku ini tidak bertele-tele dan lengkap, sehingga buku ini layak untuk dibaca khususnya bagi para akademisi dan pegiat di bidang hukum.

Sesuai dengan judul pada buku ini, kata kunci yang ingin diangkat oleh penulis yakni Advokasi. Jika kita bedah, advokasi merupakan salah satu bentuk komunikasi persuasif, yang bertujuan untuk memengaruhi pemangku kepentingan dalam pengambilan kebijakan atau keputusan. Dalam konteks buku ini peran advokasi merupakan elan vital dalam membangun penguatan jaringan informasi dan kerja sama penegakan hukum pidana.

Penekanan kerja sama penegakan hukum yang diangkat oleh penulis ditujukan pada semua stakeholders dari mulai masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan aparat penegak hukum. Kesemuanya harus bahu membahu dalam upaya menegakkan hukum. Namun terkadang fakta berkata lain. Pada tataran *grass root*, masih diketemukan saling sikut antarpara *stakeholder*. Bahkan terkadang masyarakat yang menjadi korbannya.

Berkaca dari permasalahan yang disampaikan pada narasi di atas, maka tercetuslah untuk mengembangkan suatu model penyelesaian sengketa, yakni melalui advokasi dan penyelesaian sengketa hukum. Meski begitu keduanya mesti dilakukan kajian yang mendalam agar saling menguatkan dan memiliki dampak yang baik dan luas bagi masyarakat.

# DAFTAR ISI

**Persembahan** — v

**Glosarium** — vii

**Prakata Penulis** — xi

**Prakata Penulis Edisi Revisi** — xiii

**Pengantar Penerbit** — xvi

**Daftar Isi** — xvii

**Bagian 1 Pendahuluan** — 1

**Bagian 2 Praktik Mafia Peradilan dan Eksaminasi** — 8

- Akses Masyarakat terhadap Keadilan dan Sistem Peradilan yang *Fair* dan Imparsial sebagai Hak Dasar — 8
- Eksaminasi Publik: Bentuk Aksi Pengawasan Masyarakat Atas Kualitas Putusan Pengadilan Negeri — 27

**Bagian 3 Advokasi: Konsep, Metode, dan Strategi Pengorganisasian** — 35

- Mediasi dan Advokasi Bidang Hukum: Konsep dan Implementasinya — 35
- Participatory Action Research (PAR): Sebagai Salah Satu Metode Pelaksanaan Penelitian Pemberdayaan Masyarakat — 49
- Strategi Pemberdayaan dan Pengorganisasian Rakyat untuk Perubahan — 54

## **Bagian 4 Tujuan dan Ruang Lingkup Alternatif Penyelesaian Sengketa: Kajian Teori dan Implementasinya — 62**

- Tujuan dan Fungsi Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Disputes Resolution*) dalam Perspektif Historis Sosiologis dan Politik Hukum — 62
- Penerapan Teknik Negosiasi: Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hukum di Luar Pengadilan — 72
- Arbitrase Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Perburuhan di Indonesia: Kajian Kritis Terhadap Pendayagunaan Lembaga Arbitrase dalam Menyelesaikan Sengketa Perburuhan Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial/PPHI — 88

## **Bagian 5 Konflik Hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan — 93**

- Konflik Hukum di Sektor Kelautan dan Pesisir: Suatu Kajian Substansi Hukum — 93
- Implikasi Perubahan Paradigma Pengelolaan Atas Sumber Daya Pesisir dan Lautan dari Negara ke Masyarakat Nelayan Lokal — 108

## **Bagian 6 Isu Strategi Pemberdayaan Perempuan di Bidang Hukum, Politik, HAM, dan Perburuhan — 121**

- Teori dan Analisis Hukum Berperspektif Feminis (Theory and Analysis Legal Feminism) — 121
- Isu-isu Strategis Perempuan dalam Politik: Menyusun Agenda Gerakan Kaum Perempuan di Wilayah Struktur Politik — 130
- Isu-isu Strategis Kekerasan terhadap Perempuan dan Rencana Aksi Penanggulangannya — 136
- Upaya Penghapusan *Trafficking* Perempuan dan Anak dalam Perspektif Hukum dan HAM — 144

- Perlindungan Hukum Pembantu Rumah Tangga (PRT) dalam Konteks Hukum Perburuhan dan Ketenagakerjaan di Indonesia \_\_ 156
- Perkembangan Hak-Hak Dasar Buruh dan Politik Hukum Perburuhan Indonesia dalam Era Ekonomi Global \_\_ 164

## **Bagian 7 Revitalisasi Biro Hukum Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah \_\_ 181**

- Telah Kritis Implementasi *Good Governance* pada Biro-Biro Hukum Pemerintah: (Akuntabilitas Publik, Transparansi, dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan) \_\_ 181
- *Legislative Drafting*: Revitalisasi Partisipasi Politik Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah \_\_ 190

## **Bagian 8 Terorisme, Kearifan Lokal, dan Perlindungan Lingkungan \_\_ 205**

- Terorisme: Pola, Tipologi, Penyebab, dan Regulasi \_\_ 205
- Kearifan Lokal pada Masyarakat Adat di Indonesia: Tinjauan Kritis Politik Hukum Otonomi Daerah dalam Konteks Pengakuan Hak-Hak Masyarakat Adat \_\_ 216
- Rekonstruksi Politik Hukum Ketahanan Pangan Berbasis Pada Sistem Kearifan Lokal Guna Mewujudkan Kedaulatan Pangan (Studi Dinamika Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Tengger dalam Pengelolaan Sumber Daya Pertanian Tanaman Pangan) \_\_ 234

## **Bagian 9 Penutup \_\_ 249**

**Daftar Pustaka \_\_ 254**

**Index \_\_ 268**

**Tentang Penulis \_\_ 269**



## Bagian 1

# Pendahuluan

### A. Gerakan Studi Hukum Kritis

Percepatan perubahan terjadi di berbagai bidang, baik ideologi, sosial, budaya, politik, ekonomi, dan hukum. Semua perubahan tersebut, memberikan pengaruh yang signifikan terhadap perubahan visi dan misi pranata maupun institusi yang ada di masyarakat, termasuk institusi pendidikan tinggi hukum. Keberadaan institusi ini menjadi penting karena perannya yang sangat besar dalam menanamkan ideologi, nilai, dan norma hukum yang dinamis kepada mahasiswa. Perubahan visi dan misi institusi pendidikan tinggi hukum sangat dipengaruhi oleh paradigma dominan yang menguasai sistem sosial, ekonomi, budaya, politik, dan hukum masyarakat.

Sistem pendidikan hukum yang diberlakukan selama ini sangat sentralistik yang masuk pada ranah politik pendidikan tinggi hukum penguasa. Pendidikan tinggi hukum yang dilakukan pemerintah bukan esensi pendidikan yang sebenarnya, yaitu sebagai usaha penyadaran hukum rakyat lewat pembebasan belenggu hak-hak rakyat di bidang hukum, maupun bidang lain yang memiliki implikasi terhadap hukum. Pendidikan hukum yang dijalankan pemerintah selama ini merupakan salah satu instrumen untuk

menciptakan *safety net* bagi pelestarian kekuasaan yang melahirkan *policy* pendidikan hukum yang akomodatif dan hegemonik terhadap kekuasaan.

Sentralitas pendidikan tinggi hukum negara dilakukan melalui penetrasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang membingkai dan membelenggu seluruh sistem pendidikan hukum baik secara substansial maupun struktural. Institusi pendidikan hukum didesain untuk memfasilitasi dan sangat akomodatif terhadap kepentingan penguasa negara dan pemilik modal swasta. Institusi pendidikan hukum sama sekali tidak memiliki kepekaan sosial dan kritis terhadap perubahan, kebutuhan dan permasalahan hukum di masyarakat. Kondisi ini ternyata berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas sivitas akademik, mahasiswa, alumni maupun dosen. Kebebasan dan independensi akademis dalam belenggu sistem seperti ini merupakan barang langka, bahkan berada dalam titik nadir. Bahkan dalam banyak hal, sivitas akademika cenderung menjaga status quo, sehingga terkesan sangat tidak apresiatif terhadap peluang perubahan yang telah digulirkan. Kondisi seperti ini bila terus-menerus didiamkan dan dipertahankan akan menimbulkan kegelisahan bahkan anomali paradigmatis di kalangan sivitas akademika institusi pendidikan hukum yang mengarah pada kontra produktif.

Sebagai antitesis dari sentralisme pendidikan hukum yang penuh muatan politis dan hegemonic negara, maka lahirlah gagasan gerakan studi hukum kritis, seiring dengan maraknya perkembangan teori sosial kritis, yang diharapkan dapat menjadi alternatif yang radikal terhadap teori-teori sosial Marxist (Roberto M. Unger, 1983). Studi hukum kritis ini tampaknya memberikan wacana baru dan mengilhami gerakan aktivis mahasiswa hukum di Indonesia saat ini.

Gerakan studi hukum kritis memberikan alternatif bagi perkembangan paradigma hukum dari “law is a tool of social engineering” menuju paradigma hukum yang mengarah pada “law is a tool of social empowering”.

## B. Tujuan Gerakan Studi Hukum Kritis

Menguatnya aspirasi bagi otonomisasi, independensi serta desentralisasi pendidikan tinggi hukum tidak terlepas dari

kenyataan bahwa telah terjadi kelemahan konseptual dalam penyelenggaraan pendidikan hukum secara nasional, khususnya selama orde baru. Kelemahan tersebut ada pada konsep pendidikan yang sangat sentralistik yang serba seragam, yang pada gilirannya menafikan keberagaman yang ada pada realitas sosial dan dapat diartikan bahwa selama ini kebijakan nasional tidak memberikan ruang gerak yang memadai bagi perguruan tinggi dalam menyelenggarakan pendidikan hukum untuk mengembangkan pendidikan hukum yang sesuai dan relevan bagi kebutuhan masyarakat di daerah.

Penyelenggaraan pendidikan tinggi hukum nasional lebih berorientasi pada pencapaian target-target tertentu, seperti target kurikulum, yang pada gilirannya mengabaikan proses pembelajaran yang efektif dan mampu menjangkau ranah dan potensi mahasiswa sebagai peserta didik. Proses pembelajaran masih sangat berorientasi pada ranah kognitif dengan pendekatan verbalisme, sangat normatif dan cenderung mengabaikan daya kritis, kemampuan menganalitis fenomena hukum di masyarakat dan perubahan perilaku masyarakat.

Sebenarnya esensi yang dikehendaki pada otonomisasi, independensi dan desentralisasi pendidikan tinggi hukum adalah pendidikan hukum yang benar-benar sesuai dengan arus bawah, yaitu pendidikan yang tumbuh oleh dan dari prakarsa masyarakat sendiri, artinya masyarakatlah yang membutuhkan pendidikan hukum bukan masyarakat dipaksa untuk belajar hukum. Dengan demikian, pendidikan tinggi hukum merupakan bagian dari aksi budaya yang membebaskan bukan proses transformasi yang mengasingkan ilmu hukum dari masyarakat, namun merupakan proses yang otentik untuk mencari ilmu hukum guna menciptakan ilmu pengetahuan hukum baru yang lebih responsif dan akomodatif terhadap kebutuhan hukum masyarakat. Di sinilah letak esensialitas tujuan yang hendak dicanangkan dalam gerakan studi hukum kritis di dunia pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Dengan demikian, tujuan gerakan studi hukum kritis adalah untuk melakukan telah dan kajian mendalam terhadap kebijakan dan hukum untuk memperbaiki atau merubah sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mengubah terjadinya perbaikan atau perubahan tersebut.

Otonomisasi, independensi, dan desentralisasi pendidikan hukum memberikan keleluasaan pada penyelenggara pendidikan tinggi hukum yang benar-benar sesuai dengan masyarakatnya. Model inilah yang dikenal dengan sebutan "Sistem Pengelolaan Pendidikan Tinggi Hukum Berbasis Pada Kebutuhan Hukum Masyarakat". Artinya, dalam kerangka ini Departemen Pendidikan Nasional, melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Dirjen Dikti) hanya memainkan peran koordinatif yang menetapkan standar minimal dalam segi kontens. Misalnya, Dirjendikti merumuskan dan menetapkan kurikulum yang berpusat pada kompetensi dasar (*basic competency*). Selebihnya kurikulum dirancang dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan relevansinya dengan masyarakat lokal.

Masalahnya sekarang adalah bagaimana mengoperasionalkan "Sistem Pengelolaan Pendidikan Tinggi Hukum Berbasis Pada Kebutuhan Hukum Masyarakat?" Bagaimana daya dukung sistem kelembagaan di fakultas hukum dapat mengakomodasi proses otonomisasi dan desentralisasi pendidikan hukum? Guna mewujudkan dan merealisasi gagasan tersebut tidaklah semudah membalik telapak tangan, namun diperlukan kajian yang menyeluruh dan komprehensif tentang berbagai persoalan yang mendasar, pertama, menyangkut perubahan paradigma, visi dan misi pendidikan hukum yang diselenggarakan di Fakultas Hukum; kedua, substansi kurikulum pendidikan hukum yang akomodatif dan relevan terhadap kebutuhan hukum masyarakat; ketiga, daya dukung kelembagaan dan sumber daya manusia yang kondusif bagi terwujudnya proses otonomisasi dan desentralisasi pendidikan hukum.

Wacana dan diskursus terhadap ketiga persoalan tersebut menjadi agenda dan komitmen semua sivitas akademika, khusunya mahasiswa fakultas hukum. Forum-forum dialog interaktif yang dikuti oleh seluruh sivitas akademika perlu ditingkatkan kuantitas dan kualitasnya guna menggagas konseptualisasi dan implementasi gerakan studi hukum kritis ke dalam kurikulum di fakultas hukum merupakan langkah awal ke arah terwujudnya perubahan orientasi dan kelembagan pendidikan hukum di fakultas hukum yang lebih relevan dan akomodatif terhadap perubahan dan kebutuhan masyarakat.

Misalnya, otonomi dan desentralisasi pendidikan tinggi hukum yang hendak dikembangkan oleh fakultas hukum secara normatif merujuk pada GBHN 1999–2004, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 1999 tentang Pendidikan Tinggi dan Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 1999 tentang Penetapan Perguruan Tinggi Negeri Sebagai Badan Hukum. Rujukan normatif ini harus dilakukan secara kritis, khususnya pada kedua peraturan pemerintah dan keputusan rektor yang memuat banyak sekali kelemahan mendasar dan tidak akomodatif bagi terwujudnya otonomisasi, independensi, dan desentralisasi pendidikan tinggi hukum.

Berdasarkan pengalaman dan pengamatan selama bergumul dengan persoalan-persoalan struktural dan kelembagaan pada level fakultas dan universitas terdapat beberapa agenda substansi perubahan struktural dan penguatan kelembagaan yang perlu pencermatan secara kritis: pertama, mengkritisi kembali visi dan misi penyelenggaraan pendidikan hukum; kedua, memperbaiki kondisi, kinerja dan daya dukung kelembagaan; ketiga, *performance* dan apresiasi pejabat struktural dan non struktural dalam mewujudkan otonomi, independensi dan desentralisasi pendidikan hukum perlu ditumbuhkan; keempat, penguatan (revitalisasi) kelembagaan; kelima, alternatif sistem rekrutmen pejabat struktural dan non struktural; keenam, transparansi perencanaan dan pelaksanaan program dan pendanaan; ketujuh; membangun mekanisme akuntabilitas pejabat struktural dan non struktural; kedelapan, menumbuhkan iklim demokratis dalam pengambilan keputusan.

### C. Landasan dan Sasaran Gerakan Studi Hukum Kritis

Gerakan studi hukum dibangun atas dasar hubungan antarmanusia yang lebih egaliter, menghargai dan merawat alam dan sesama manusia, bukannya menguasainya. Wacana pembangunan yang selama ini didominasi oleh aktor-aktor, seperti bankir, direktur, insinyur, politisi, dan birokrat sudah saatnya ditrasformasikan pada kelompok sasaran yang selama ini menjadi objek material, seperti kelompok etnis minoritas, orang kulit hitam, kaum miskin kota, buruh tani, industri dan perikanan serta perkebunan, anak-anak, serta perempuan korban kekerasan

baik domestik maupun publik (Joke Schrijvers, 2000).

Gerakan studi hukum kritis ini dibangun atas dasar nilai-nilai kasih sayang, kemajemukan, saling bertanggung jawab, menghormati satu sama lain, perbedaan pendekatan dan ruang gerak dari bawah ke atas. Dalam pemikiran ini, pembentukan hukum dan kebijakan merupakan proses terus menerus tanpa titik akhir, tidak tertutup dan dipaksakan. Pembangunan hukum lebih responsif dan akomodatif terhadap perubahan-perubahan di masyarakat, proses pembuatannya lebih partisipatif, dan memiliki akuntabilitas publik.

Filsafat sosial dan keagamaan pascamodern semakin bertambah pengaruhnya pada gerakan studi hukum kritis belakangan ini, yang menghasilkan dekontruksi konsep Barat tentang paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial. Kecenderungan pascamodern ini memiliki segi yang sangat positif. Ia menyumbang pada degradasi pola pemikiran dualistik dan menentang paradigma-paradigma universalitas, totaliter, etnosentrism, dan antroposentrism. Gerakan studi hukum kritis membuka ruang bagi kemajemukan tak terbatas pengalaman, perspektif, dan wacana. Gerakan studi hukum kritis memadukan proses berpikir dan bertindak antara teori dan tindakan.

Gerakan studi hukum kritis acapkali mendekontruksikan gagasan-gagasan hukum dan kebijakan masa lalu dan masa kini, merekontruksi hukum dan kebijakan sekarang dengan pendekatan yang lebih trasformatif dengan didasarkan pada keikutsertaan memikul tanggung jawab sosial guna mewujudkan masa depan yang lebih baik. Dengan demikian, gerakan studi hukum kritis juga mengarahkan sasarannya untuk mencermati secara kritis kebijakan dan produk hukum tertentu dari pemerintah yang menyangkut kepentingan umum (*public policy*).

Kebijakan atau hukum publik tersebut harus diletakkan dalam suatu sistem hukum atau kebijakan yang meliputi (1) isi hukum (*content of law*), (3) tata laksana hukum (*structure of law*), dan (3) budaya hukum (*culture of law*). Sebagai suatu kesatuan, tiga aspek hukum dan kebijakan tersebut saling berkait satu sama lain. Oleh karena itu, telaah gerakan studi hukum kritis juga mencakup sasaran perubahan ketiganya (Roem Topatimasang, 2000). Sebagai

sebuah metode pendekatan alternatif terhadap hukum dan kebijakan, gerakan studi hukum kritis menuntut konsistensi yang tinggi dari mahasiswa dalam sikap tindak dan pola pikir. Ini artinya, mahasiswa dituntut untuk menguasai berbagai kerangka teoretis kemudian diterapkan dalam konteks pemberdayaan masyarakat sesuai dengan bidang minatnya.

Gerakan studi hukum kritis secara substansial wajib diintegrasikan dalam pengajaran/substansi setiap mata kuliah di fakultas hukum. Hal ini ditujukan untuk melatih kepekaan dan kepedulian terhadap fenomena ketimpangan dan ketidakadilan yang terjadi di masyarakat.

Jaringan informasi dan kerja sama antarmahasiswa di bidang gerakan studi hukum kritis menjadi keniscayaan. Hal ini sangat strategis untuk dilakukan untuk memperkuat posisi tawar mahasiswa dalam menyelesaikan konflik di masyarakat atau bahkan mendesakkan perubahan hukum dan kebijakan yang tidak adil dan ketertinggalan zaman.

Pada tataran praksis, gerakan studi hukum kritis dapat diwujudkan dalam gerakan di bidang hukum yang saat ini menjadi gerakan masif para aktivis mahasiswa dan LSM.

## Praktik Mafia Peradilan dan Eksaminasi

### Akses Masyarakat terhadap Keadilan dan Sistem Peradilan yang *Fair* dan *Imparsial* sebagai Hak Dasar

Sudah terlalu lama keberadaan hukum di Indonesia menjadi perhatian serius dan tajam dari banyak kalangan. Hal ini disebabkan oleh kegagalannya dalam menjalankan fungsi sebagai suatu lembaga yang melindungi dan memberikan keadilan dalam masyarakat. Tidak sedikit yang dengan sinis mengumpamakan hukum Indonesia sedang sakit berat yang sudah semestinya dilarikan ke “ruang gawat darurat” dan pendapat yang lebih sarkasme bahkan menyatakan hukum Indonesia mengalami “proses pembusukan”.

Hukum kita tengah memasuki titik terendah dari apa yang kita sebut hilangnya ruhani hukum, kehidupan hukum yang tidak imajinatif, semrawut dan kumuh. Sebagaimana dikatakan oleh Kuntowibisono (2000:149), “telah terjadi kehancuran visi dan misi hukum kita yang mengarah pada kehancuran supremasi hukum”. Kondisi hukum semacam ini, oleh Julia Kristeva dikatakan sebagai “kondisi abjek hukum”, yang berarti suatu kondisi atau keadaan ketika setiap orang tengah bermain-main dan terlibat

permainan untuk mempermainkan hukum. Dari keadaan yang demikian itu, jelas ada yang menangis, ada yang tertawa, ada yang berjualan, ada yang telanjang, ada yang tidak punya malu, dan ada apa saja di dalamnya (Piliang, 1998).

Hukum pada posisi demikian tidak memiliki kekuasaan untuk menata dirinya, hukum berada pada titik keberantakan (Salman dan Susanto, 2004:149), kondisi ini oleh Satjipto Raharjo: 2000) digambarkan sebagai berikut:

*“situasi keberadaan hukum diperlihatkan oleh kondisi hyperregulated, yaitu tumpang tindih (benturan) aturan karena terlalu banyak aturan, proses pembodohan masyarakat, penindasan sampai pada miskinnya kreativitas dan matinya nurani penegak hukum. Akibatnya muncul apa yang digambarkan sebagai model penyelesaian masalah di luar hukum formal, tanpa harus menunggu prosedur yang lama dan berbelit-belit, masa mengadili pelaku pada saat itu di tempat kejadian, mulai dari peradilan massa sampai pada cap (stigma) tertentu terhadap birokrat. Situasi yang demikian muncul karena sudah tidak ada lagi kepercayaan yang bisa dilimpahkan kepada lembaga penyokong keadilan. Keadilan menjadi sangat eksklusif dan hanya dimiliki oleh segelintir kelompok yang memiliki kemampuan mengalokasi sumber-sumber kekuasaan. Situasi ini telah memicu dan mendorong masyarakat yang termarjinalkan untuk bergerak. Semakin kuatnya tuntutan masyarakat demikian itu, maka dimulailah “Era Hukum Rakyat”, rakyat mulai menguasai jalan dan mengambil alih penafsiran, “siapa menguasai jalan dia menguasai hukum”.*

Salah satu bidang fundamental yang mendapat sorotan tajam terhadap implikasi “krisis hukum” sebagaimana digambarkan tersebut, yakni rendahnya akses masyarakat terhadap keadilan dan sistem peradilan yang *fair* dan *imparsial* sebagai hak dasar. Krisis merupakan keadaan tidak normal. Oleh karena berbagai institusi yang disiapkan untuk menata berbagai proses dalam masyarakat tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Lembaga peradilan misalnya, semakin kehilangan pamornya sebagai media masyarakat untuk memperoleh keadilan. Oleh karena di dalamnya, lebih dipakai dan didominasi oleh kepentingan dan kekuasaan. Mereka tidak lagi berada pada posisi otoritatif untuk menata dan mengendalikan proses ekonomi, politik, dan sebagainya. Malah justru sebaliknya, dikendalikan oleh kekuatan eksternal tersebut. Singkatnya, putusan hakim tidak lagi bekerja secara otentik, bebas, dan mandiri.

Akibatnya, produk putusan lembaga peradilan dalam kondisi ini juga mengalami krisis. Hal ini disebabkan bila hakim memutus perkara, lebih dahulu berkonsultasi dengan kepentingan “perutnya” dan kemudian mencari pasal-pasal untuk memberikan legitimasi terhadap putusan perutnya itu. Hakim tipe ini, diberitakan di surat kabar sebagai hakim yang suka melakukan tindakan tidak terpuji untuk memperkaya diri sendiri. Barangkali tudungan kolusi, korupsi, dan nepotisme dan praktik “mafia peradilan”, yang sudah beredar di pasaran arus bawah, berakar pada cara memutus seperti itu. Kita juga dapat mengamati melalui reaksi publik pencari keadilan, seperti melempar sepatu, mengipas-kipaskan uang, dan apa yang oleh surat kabar disebut sebagai kolutor-kolutor yang dikecewakan dan kemudian “bernyanyi”.

Dalam praktik peradilan, sudah sangat sulit ditemukan tipe hakim seperti Bismar Siregar, Andoyo Soetjipto, Benyamin Mangkudilaga, Asikin Jr. Hakim-hakim tersebut, merupakan hakim handal. Apabila memeriksa, lebih dulu berkonsultasi atau mendengarkan hati nuraninya dan kemudian mencari pasal-pasal dalam peraturan untuk mendukung putusan tersebut, meskipun untuk itu harus menanggung risiko (Rahardjo, 2003:187-225).

Berdasarkan laporan ICW, sebagai salah satu lembaga antikorupsi, tahun 2000-2001, ada lebih dari 300 orang yang mengaku sebagai korban mafia peradilan. Hal ini signifikan dengan perbandingan laporan masyarakat yang diterima Komisi Ombudsman Nasional. Periode Januari–Desember 2001, terdapat 261 laporan tentang peradilan. Praktik penyimpangan peradilan ini sampai tahun 2004 terus mengalami peningkatan, baik secara kualitatif maupun kuantitatif, sebagaimana dilaporkan YPSDI dalam Buku Panduan Pemantauan Penyimpangan Praktik Peradilan (YPSDI dan Kemitraan Partnership, 2004).

Buruknya citra lembaga peradilan juga disebabkan adanya pergeseran peran lembaga peradilan sebagai institusi yang diharapkan dapat menyelesaikan sengketa atau perkara dengan mengedepankan keseimbangan kepastian hukum dan nilai keadilan, berubah menjadi institusi yang lebih mengedepankan pertarungan untuk memperebutkan kemenangan. Dalam konteks ini, para pihak yang bersengketa menggunakan berbagai cara untuk memenangkan perkaranya, antara lain dengan cara menuap,

menyogok, memberikan bingkisan atau kado, atau cara-cara lain yang lebih tidak terlihat seperti kolusi dan nepotisme.

Pergeseran orientasi dan budaya hukum masyarakat inilah menjadi pemicu tumbuh suburnya praktik “mafia peradilan” di semua bidang penanganan atau pemeriksaan perkara, baik pidana, perdamaian maupun administrasi negara. Kadaaan ini semakin diperburuk dan bersinergi dengan kinerja aparat penegak hukum yang cenderung tidak berpegang pada kode etik profesi, lemahnya pengawasan internal terhadap profesi aparat penegak hukum serta rendahnya kualitas profesionalitas mereka. Kondisi ini menumbuhkan praktik korupsi di lembaga peradilan: kepolisian, kejaksasaan, dan pengadilan yang sulit dibuktikan dan dibongkar melalui prosedur yang digunakan oleh sistem hukum pidana.

Sudah seharusnya kita memperbaiki kondisi yang demikian itu, salah satunya diperlukan konsep berpikir holistik untuk memahami persoalan hukum yang terjadi saat ini. Hal ini mengingat bahwa persoalan hukum yang terjadi saat ini bersifat akumulatif dan bervariasi. Namun, mengingat begitu luasnya cakupan persoalan untuk memperbaiki citra hukum kita, maka kajian ini membatasi diri pada masalah akses masyarakat terhadap keadilan dan sistem peradilan yang *fair* dan imparsial sebagai hak dasar.

## A. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang perlu dikaji, yaitu: (1) bagaimana bentuk penyimpangan praktik peradilan; (2) bagaimana tingkat kesadaran dan akses masyarakat terhadap keadilan dan sistem peradilan; (3) bagaimana bentuk kebijakan dan pembaruan sistem peradilan yang progresif dan responsif terhadap keadilan dan sistem peradilan yang *fair* dan imparsial.

## B. Pembahasan

Guna membahas permasalahan tersebut, tulisan ini banyak mengacu dan merujuk pada laporan hasil penelitian yang pernah dilakukan penulis dan kawan-kawan dengan Judul Praktik-Praktik Penyimpangan Peradilan di Tiga Kota Sampling (Studi

Kasus di Surabaya, Malang, dan Jember) Tahun 2004. Sebelum membahas lebih mendalam, ada baiknya dipahami lebih dahulu gambaran umum praktik peradilan di Jawa Timur.

## 1. Gambaran Umum Praktik Peradilan di Jawa Timur

Praktik pelaksanaan peradilan di Jawa Timur dari tahun ke tahun mengalami perkembangan yang fluktuatif. Apabila dilihat dari frekuensi perkara yang masuk ke pengadilan untuk diputus, baik pada perkara perdata maupun perkara pidana tidak mengalami penurunan atau peningkatan yang cukup berarti. Namun demikian, bila dilihat dari sisi tunggakan perkara, mengalami peningkatan yang cukup berarti, kecuali pada tahun 1999 mengalami penurunan yang tidak terlalu banyak.

Kesenjangan antara perkara yang masuk dengan perkara yang telah diputus, menunjukkan bahwa ada *problem* di tingkat sumber daya hakim dalam menangani suatu perkara. Di sisi yang lain, juga menunjukkan kurangnya profesionalitas lembaga peradilan sehingga dari tahun ke tahun mengalami peningkatan dalam hal tunggakan perkara.

Tahun	Sisa Tahun Lalu		Perkara Masuk		Perkara Diputus		Sisa Perkara	
	Perdata	Pidana	Perdata	Pidana	Perdata	Pidana	Perdata	Pidana
1996	-	1.197	-	9.592	-	12.075	-	990
1997	--	928	-	9.182	-	9.097	-	1.012
1998	1.094	923	6.960	11.198	6.984	10.953	1.028	1.835
1999	936	1.062	2.571	8.516	2.472	8.793	883	960
2000	2.371	2.371	2.829	8.851	2.645	8.637	2.555	3.320

**Tabel 1. Data Perkara di Pengadilan se-Jawa Timur.**

**Sumber: Data Sekunder, Indonesian Corruption Watch (ICW) bekerja sama dengan Yayasan Pengembangan Sumber Daya Indonesia (YPSDI) dan Masyarakat Anti Korupsi Surabaya (MARAK's), 2003.**

Di samping banyaknya tunggakan perkara, secara kualitatif terjadi pula berbagai penyelewengan dan pelanggaran praktik peradilan yang banyak dikeluhkan oleh pencari keadilan di Jawa Timur. Menurut hasil penelitian tentang "Korupsi di Lembaga Peradilan" yang pernah dilakukan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) bekerjasama dengan Yayasan Pengembangan

Sumber Daya Indonesia (YPSDI) dan Masyarakat Anti Korupsi Surabaya (MARAK's), terdapat dua kategori keluhan masyarakat. Pertama adalah keluhan tentang rendahnya kualitas pelayanan lembaga peradilan. Kedua, menyangkut banyaknya penyelewengan/pelanggaran prosedur dari pelaksanaan praktik peradilan.

Dalam praktiknya, penyelewengan/pelanggaran tersebut, terjadi di semua tingkatan instansi/lembaga yang berkaitan dengan praktik pelaksanaan peradilan. Mulai dari instansi/lembaga kepolisian (polsek, polres/ta, polwil, polda), kejaksaan (negeri, tinggi), pengadilan (negeri, tinggi). Sedangkan, bentuk pelanggaran berupa penangkapan dan penahanan yang tidak sah, penghentian penyelidikan, dan penyidikan yang tidak prosedural, proses pembuatan berita acara pemeriksaan/penyimpangan KUHAP (di Kepolisian). Di kejaksaan, pelanggaran dapat berupa proses penyidikan untuk kasus tertentu, penahanan, pembuatan surat dakwaan, surat penghentian penuntutan dan eksekusi yang tidak prosedural. Sedangkan di Pengadilan, penyelewengan berupa putusan pengadilan yang tidak *fair*, sangat tertutup, dan dipenuhi oleh permainan uang. Hal ini seringkali disebut sebagai "mafia peradilan" oleh masyarakat.

Kondisi tersebut, menyebabkan masyarakat pencari keadilan sangat dirugikan. Lembaga peradilan tidak lagi menjadi benteng terakhir pencari keadilan, sebaliknya menjadi tempat ketidakadilan baru bagi masyarakat. Khususnya masyarakat miskin dan tidak berdaya, terlebih bila masyarakat tersebut berhadapan dengan negara (pemerintah) atau mereka yang lebih kuat.

## **2. Bentuk Penyimpangan Praktik Peradilan: Kasus di Pengadilan Negeri Surabaya**

Praktik-praktik penyimpangan pengadilan secara umum dapat dikategorikan dalam dua bentuk. Pertama, penyimpangan terhadap hukum formil. Dalam penyimpangan ini berarti ada ketidaksesuaian antara apa yang ada dalam ketentuan hukum acara dengan praktik beracara yang terjadi. Kedua, penyimpangan terhadap hukum materiil, yaitu ketidaksesuaian antara praktik peradilan dengan rasa keadilan dan isi undang-undang sehingga merugikan masyarakat akibat tidak adanya pengaturan dalam hukum acara maupun akibat kebiasaan-kebiasaan negatif dalam proses peradilan.

a. Penyimpangan terhadap hukum acara

Penyimpangan terhadap hukum acara perdata selama penelitian, antara lain sebagai berikut:

- 1) Seringkali perkara perdata tidak disidangkan secara terbuka untuk umum karena alasan efisiensi. Sebaliknya, sidang dilaksanakan di ruang hakim dengan para pihak. Sidang perkara biasa dengan hakim tunggal dilakukan dengan modus sebagai berikut.
  - Dari awal ditetapkan bahwa hakimnya memang tunggal.
  - Dari awal ditetapkan bahwa ada majelis hakim, namun praktiknya dilakukan oleh satu orang hakim.
  - Dari awal ditetapkan bahwa ada majelis hakim, namun dalam pembacaan putusan dilakukan oleh satu orang hakim.
- 2) Di dalam perkara pidana, jaksa penuntut umum membujuk terdakwa agar tidak didampingi pengacara. Pemeriksaan terdakwa juga dilakukan walau tanpa ada saksi.
- 3) Pidana yang dijatuhan di bawah ketentuan pidana minimum. Misalnya, Ali Burhan yang diputus 3 bulan 10 hari akibat pelanggaran UU 31/99 jo UU 20/2000 tentang Tindak Pidana Korupsi. Hal ini bertentangan dengan pasalnya yang menentukan minimal pidana 1 tahun dan maksimal 20 tahun. Argumentasi yang biasanya dikemukakan hakim dalam penjatuhan hukuman di bawah minimal.
- 4) Kemandirian hakim untuk memutus dan hakim bukan hanya sebagai corong undang-undang tetapi juga harus memperhatikan keadilan.
- 5) Apabila ada pihak yang tidak puas maka bisa melakukan banding.
- 6) Terkadang hakim dalam memberikan pertanyaan sudah menunjukkan sikap pro dan kontra. Kata-kata hakim dapat dibaca kalau berpihak. Hal ini tentunya bertentangan dengan KUHAP pasal 160 sampai pasal 197 bahwa hakim dalam memeriksa perkara tidak boleh menunjukkan sikap atau perilaku yang menunjukkan sikap membebaskan atau memidakankan terdakwa. Cara-cara yang dipakai oleh hakim dan menunjukkan

adanya keberpihakan ini dengan membentak, menggiring pertanyaan, dan memotong pertanyaan.

- 7) Pelanggaran terhadap hak-hak tersangka sebagaimana diatur dalam KUHAP pasal 58 sampai pasal 61. Misalnya, ancaman pemidanaan yang berat apabila tersangka diam dan tidak mau memberikan keterangan.
  - 8) Pengacara/penasihat hukum dilarang mendampingi terdakwa di tingkat penyidikan dan penuntutan.
  - 9) Majelis hakim dalam memutus suatu perkara mengemukakan pertimbangan hukum yang tidak sesuai dengan putusan.
  - 10) Uang panjar dalam kasus perdata yang dititipkan sebesar Rp 1 juta dalam praktiknya tidak pernah dikembalikan kelebihannya.
  - 11) Majelis hakim tidak lengkap dalam melakukan pemeriksaan persidangan. Kadang-kadang hanya 2 orang hakim sehingga kurang 1 orang hakim dan sidang tetap dilanjutkan.
  - 12) Dikeluarkannya memori banding padahal telah melampaui batas waktu pengajuan banding.
  - 13) Dibandingnya perkara pra peradilan dengan alasan pengadilan tidak bisa menolak perkara.
- b. Penyimpangan terhadap hukum materiil
- Bentuk penyimpangan terhadap hukum materiil dalam praktik peradilan meliputi hal-hal sebagai berikut:
- 1) Suap menuap indikasi yang bisa dilihat dari perbandingan pada pemidanaan tindak pidana korupsi dan pencurian ayam. Misalnya, dalam kasus mencuri ayam hukumannya sekian tahun, tetapi ketika ada yang korupsi hukumannya hanya sekian bulan. Penyuapan ini memang sulit dibuktikan karena tidak ada bukti kecuali tertangkap tangan. Modus yang seringkali digunakan tidak memakai cek, tetapi uang tunai dan tentunya sulit melacak asal uang. Indikasi penyuapan juga bisa dilihat dari masa kerja hakim, besar gajinya, dan kebutuhan tiap hari. Dengan demikian, dapat dihitung besar kekayaan hakim tersebut. Fakta yang ada di Pengadilan Negeri Surabaya menunjukkan bahwa

harga satu putusan bisa sampai Rp25 miliar. Hakim meminta uang kepada terdakwa melalui utusannya dengan imbalan keringanan hukuman. Utusan bisa panitera, bisa juga calo. Modus lainnya, yaitu dengan simbol-simbol religi dengan hakim mengatakan bahwa: "Insya Allah saya mau naik haji...". Ketika ketemu lagi, hakim tersebut mengatakan: "Insya Allah saya mau naik haji...." Ternyata kalimat tersebut diomongkan pada pihak lawan. Maksud dari ucapan tersebut tentunya adalah minta uang. Kondisi yang demikian juga dialami polisi dalam meminta surat izin penetapan pengadilan untuk penyitaan. Permohonan tersebut tidak akan dilayani kalau dikirim lewat pos. Jadi, harus datang ke pengadilan dan menunggu, kemudian membayar Rp50.000,00 (lima puluh ribu) baru mendapatkannya.

- 2) Percepatan atau perlambatan perkara. Dalam pemeriksaan perkara biasa, tindak pidana diadili hanya satu hari selesai. Praktik semacam ini tentunya tidak layak untuk menyusun pembelaan, pemeriksaan saksi, pemeriksaan saksi ahli, dan pemeriksaan alat-alat bukti yang sah. Modus yang juga dipakai untuk percepatan perkara biasa, yakni dari tingkat penyidikan jumlah barang bukti dikurangi. Misalnya, tersangka ditangkap karena mencuri 3 ayam, kemudian diberkaskan mencuri 1 ayam, kemudian ketika dilimpahkan ke kejaksaan pasal yang ada 363 untuk pencurian ayam dirubah jadi 362 yang ancaman hukumannya lebih ringan. Kemudian, dilimpahkan dengan cepat sehingga berkas itu dinyatakan lengkap (bisa 3 hari dari waktu yang mungkin ditentukan 7 hari) kemudian dilimpahkan ke PN. Kemudian di PN dilakukan lobi terhadap hakim meskipun secara prosedural panitera sendiri yang menentukan. Surat tuntutan dibuat seminim mungkin sehingga hakim dalam memutus juga di bawah tuntutan jaksa, tetapi tidak melebihi separuhnya. Oleh karena apabila di bawah separuh dari tuntutan jaksa, maka jaksa akan banding.

Sementara itu, pelambatan perkara dilakukan dengan penundaan putusan sampai 3-4 kali. Akibatnya, terjadi pembengkakan biaya. Penundaan persidangan sengaja

dilakukan karena banyaknya publik yang ingin menyaksikan atau juga untuk menyediakan waktu untuk lobi-lobi.

- 3) Rekayasa kesaksian oleh Jaksa dalam pemeriksaan di persidangan.
- 4) Intervensi politik terutama pada kasus pidana politik namun demikian masih sedikit.
- 5) Pemberitahuan banding tidak diberitahukan secepat mungkin. Banding diajukan tahun 1999, sedangkan pemberitahuan bandingnya baru ada tahun 2003. Hal ini sengaja ditahan lama karena buktinya lawan lemah.
- 6) Terjadinya penyusutan perkara yang masuk ke kepolisian kemudian di jaksa semakin mengecil dan kemudian di pengadilan mengecil lagi. Misalnya, di polisi masuk 10 kasus kemudian di jaksa jadi 5 kasus terus di PN jadi 2 kasus. Masing-masing lembaga peradilan itu menganggap tidak laik untuk diajukan. Kebetulan masing-masing instansi punya wewenang menghentikan dengan caranya sendiri secara yuridis. Misalnya, polisi punya SP3, hakim punya kewenangan memutus yang tidak bisa digangu gugat.
- 7) Adanya kerja sama antara jaksa penuntut umum dengan hakim untuk merekayasa persidangan. Jaksa meminta hakim untuk memutuskan sendiri, tetapi jaksa memberi batasan hukuman maksimal yang akan dituntutkan. Hakim kemudian akan memutuskan dengan melihat jumlah "dana" asal tidak melebihi tuntutan maksimal yang dibuat jaksa. Tuntutan jaksa sendiri juga ditentukan oleh besarnya "dana" yang diberikan terdakwa.
- 8) Panitera tidak menulis pembicaraan/fakta di pengadilan atau bukti yang memberatkan karena panitera sudah "terbeli" oleh terdakwa.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam praktik peradilan merupakan akibat banyaknya kelemahan sistem birokrasi peradilan dan lemahnya moralitas aparat penegak hukum, hakim, jaksa, polisi, dan pengacara. Masyarakat juga mempunyai kecenderungan untuk melakukan hal itu bila sedang berperkara. Umumnya, mereka berprinsip "harus menang" apa pun risikonya, termasuk melalui uang. Kondisi psikologis

demikian itu dimanfaatkan oleh aparat penegak hukum. Namun, apabila hakimnya baik semua itu tidak ada artinya karena kata kunci perbaikan yang pertama terletak pada hakim. Akan tapi, hakim yang baik saja tidak cukup, harus juga didukung yang lain. Penyebabnya juga bisa karena kebutuhan, tetapi yang pasti karena adanya peluang dan ruang yang bebas. Penyebab lainnya karena adanya celah yang bisa dimanfaatkan untuk melakukan penyelewengan seperti panjangnya birokrasi mulai dari kepolisian sampai pengadilan.

### **3. Akses Masyarakat terhadap Keadilan dan Sistem Peradilan yang *Fair* dan *Imparsial* sebagai Hak Dasar**

Lembaga pengadilan yang ada saat ini merupakan institusi modern yang dirancang secara spesifik bersamaan dengan munculnya negara modern di sekitar abad ke 18. Negara modern bertumpu pada pembagian rasional antara bidang-bidang legislasi, yudikasi, dan eksekutif. Rancangan rasional tersebut, menyebabkan pengadilan dan pekerjaan mengadili sebagai proses yang diatur dengan prosedur yang jelas dan transparan. Oleh karena itu, pekerjaan mengadili tidak lagi mengadili secara substansial, melainkan juga berupa penerapan dari prosedur yang ketat. Pengadilan boleh dikatakan sebagai suatu badan yang memutuskan keadilan berdasarkan aturan dan prosedur yang sudah ditentukan. Maka, sejak saat itu pula kita berbicara tentang adanya dua macam keadilan, yaitu keadilan substansial (*substantial justice*) dan keadilan formal (*formal justice atau legal justice*). Pada masa lampau pembedaan seperti itu tidak ada. Hal itu terjadi karena tidak ada peraturan yang kompleks yang mengatur bagaimana putusan peradilan diberikan. Pada waktu itu mengadili adalah memberikan putusan secara substansial (Rahardjo, 2002: 135).

Dalam persepektif sosiologi hukum, konsep pengadilan diperluas dalam konteks institusi sosial. Ini artinya, kenyataan sosial mengenai peradilan akan muncul dengan sepenuhnya (*the full social reality of law*). Dalam pengamatan yang lebih dekat, pengadilan merupakan suatu institusi yang melakukan banyak pekerjaan daripada sekadar mengadili (*adjudication*). Di sini dapat dikemukakan bahwa pengadilan menjadi tempat untuk pemrosesan administrasi, “record keeping”, upacara perubahan

status, penyelesaian dengan negosiasi, mediasi, erbitrasi, bahkan menjadi medan pertempuran (*warfare*).

Pengamatan terhadap proses peradilan melalui analisis perilaku hakim dalam memutus memperlihatkan suatu proses yang kompleks. Salah satunya, melakukan *bargaining endowment*, yaitu suatu rangkaian aksi yang digunakan untuk melakukan tawar-menawar oleh para pihak yang berperkara.

Dalam konteks seperti ini, sudah dapat dipastikan bahwa mereka yang memiliki akses ekonomi dan politik lebih besar memiliki kemampuan menawar untuk memenangkan sengketa. Dengan demikian, tidak berkelebihan bila Marc Galanter menyatakan “The haves come out ahead, atau mereka yang berkocek teballah yang dapat memanfaatkan hukum lebih daripada yang tidak mampu” (Marc Galanter dalam Satjipto Rahardjo, 2003).

Pengadilan dan sistem peradilan yang ada sekarang dirasa tidak memadai lagi untuk menyalurkan keinginan masyarakat memperoleh keadilan. Struktur pengadilan yang dibangun dirasakan tidak mampu lagi melawan gelombang tuntutan keadilan yang memasuki pengadilan. Struktur tersebut didasarkan pada desain formal untuk memasuki pengadilan. Tidak setiap orang begitu saja dapat mengetok pintu pengadilan untuk meminta keadilan, melainkan harus melalui liku-liku prosedur formal.

Lemahnya posisi tawar dan akses masyarakat miskin terhadap keadilan dan sistem peradilan yang *fair* dan *imparsial*, mendorong lahirnya gerakan “access to justice movement”. Gerakan ini kemudian berakumulasi dan berkolaborasi dengan kepentingan golongan yang lebih bermacam-macam, seperti konsumen, buruh, dan lingkungan hidup.

Gerakan memperkuat akses masyarakat terhadap keadilan dan sistem peradilan mempunyai peran yang strategis dalam mengontrol persidangan. Opini publik masyarakat akan sangat efektif untuk menjaga agar hakim tetap berjalan pada koridor hukum. Namun demikian, partisipasi masyarakat ini terkendala dengan kurang terbukanya akses untuk memperoleh informasi praktik peradilan, baik dalam penentuan hakim, standar biaya, dan salinan putusan hakim. Adapun bentuk partisipasi masyarakat dalam mengontrol persidangan antara lain sebagai berikut:

a. Pengawasan proses peradilan dan budaya hukum masyarakat

Proses kontrol masyarakat terhadap proses peradilan setidaknya ada dua model, pertama pengawasan secara langsung dan yang kedua pengawasan secara tidak langsung. Bentuk pengawasan langsung dapat berupa laporan apabila melihat atau mengetahui terjadinya penyimpangan di proses pengadilan. Selain itu, juga adanya lembaga khusus masyarakat yang memang setiap harinya menjadi satu antara masyarakat, hakim, jaksa, dan penegak hukum yang lainnya. Sebagai bentuk partisipasi masyarakat secara langsung, juga bisa dilakukan demonstrasi dan oleh LSM atas suatu perkara. Sedangkan, pengawasan tidak langsung dilakukan dengan melakukan penilaian atau uji publik (eksaminasi) terhadap putusan hakim.

Masyarakat yang kena perkara harus mengawasi proses peradilan, kemudian mengkritisi putusan pengadilan, dan harus ada lembaga yang mewakili pengawasan yang kontinyu. Selain itu, juga peran pengawasan intern sendiri. Selama ini pengawasan hanya general tidak menyebut data spesifik. Perlu juga ada laporan pada ombudsman jika mereka mengetahui adanya penyimpangan. Selain itu, perlu adanya penumbuhan semacam *independent court monitoring community*, yaitu sebuah komunitas pengawas peradilan yang dilakukan oleh masyarakat. Seorang *lawyer* atau pemerhati peradilan mestinya mempunya sensitivitas atau *sense*, bahwa suatu kasus suatu saat pasti akan menarik, rumit, tapi dampaknya meluas. Setiap kali proses persidangan dibuat paparan alternatif. Sidang ke sekian, hari ke sekian ada paparan alternatifnya. Inilah yang disebut dengan *trial by the public*. Bentuk partisipasi yang lain berupa *alternatif shadow report* (laporan bayangan) yang dilakukan dari hari ke hari pemeriksaan. Model ini sering dipakai terutama pada kasus-kasus politik terutama yang terjadi pada tahun 1987-1988. Kontrol masyarakat memang sangat perlu terhadap kasus yang merugikan publik karena ada jaminan undang-undang, namun tidak berhenti di tengah jalan gara-gara diberi uang. Apabila masyarakat tidak mampu mengontrol sendiri, bisa disalurkan melalui media massa, baik cetak maupun elektronik. Salah satu contoh peran serta masyarakat itu, yakni adanya "pengadilan-negeri-surabaya-online". Lewat *cyber media* maka

partisipasi itu diwujudkan dalam bentuk penilaian tentang hakim bersih atau tidak bersih. Pada suatu saat tertentu diberikan sebuah penghargaan seperti "awards" bagi hakim-hakim yang berprestasi. Masyarakat juga harus mampu menghilangkan "markus" (makelar kasus) karena mereka lah yang sering menawar kasus sehingga kebenaran di ruang persidangan menjadi hilang.

Kendala yang dihadapi dalam peningkatan peran serta masyarakat memang sangat kompleks. Misalnya, masyarakat sudah melapor, tetapi karena dari segi kualitas SDM aparat kurang akhirnya tidak segera ditindaklanjuti. Apalagi sekarang ini belum ada ketentuan yang menentukan bahwa petugas publik jika tidak menjalankan tugasnya dengan baik akan diberi sanksi.

Di samping itu, juga sebagian masyarakat belum berani mengakui kalau salah dan mengaku salah serta minta hukuman yang adil. Keinginannya "yok opo carane" (bagaimana caranya) tidak salah dan tak peduli harta habis demi kehormatan. Ada, banyak masyarakat yang berpikiran bahwa uang adalah segalanya. Fakta yang terjadi justru ancaman pembunuhan, teror lewat telepon, dan *push* massa agar putusan pengadilan sesuai dengan kehendak para pihak (masyarakat). Kesadaran masyarakat juga masih kesadaran semu belum mencapai kesadaran kritis. Dari kejadian tersebut, dapat dikatakan tahu masalah tetapi tidak mau diajak menyelesaikan masalah. Kendala itu juga dihambat oleh birokrasi dengan prosedur yang rumit.

Budaya yang tidak sehat juga tumbuh pada pengacara yang menyediakan segala-galanya. Bahkan, kalau ada hakim yang pindah ke Surabaya disediakan rumah sehingga bila yang bersangkutan mempunyai kasus bisa dimenangkan. Menurut Wayan, sebenarnya yang merusak PN adalah pengacara bukan hakim, jaksa, polisi. Pengacaranya sendiri sudah bejat, busuknya PN diawali dengan busuknya advokat.

Pengadilan sendiri seharusnya juga membuka peluang selebar-lebarnya terhadap partisipasi masyarakat. Misalnya, dengan membuka ruang publik berupa diskusi dengan masyarakat melalui fungsi humasnya. Eksaminasi publik juga sebaiknya

dilakukan di dalam pengadilan dengan melibatkan masyarakat luas melalui IKAHII. Untuk kerja sama ini, hasilnya bisa disiarkan melalui media massa maupun majalah yang selama ini ada.

b. Eksaminasi di luar pengadilan

Eksaminasi di luar pengadilan untuk perbaikan jangka panjang seharusnya dijadikan pertimbangan MA. Sebenarnya, eksaminasi ini ada, tetapi kuantitasnya sedikit sekali dan dilakukan kelompok profesional. Di sini eksaminasi juga terkendala oleh sulitnya mendapat putusan.

Sementara itu Dedy Prihambudi, Direktur LBH Surabaya, menyangsikan urgensi eksaminasi. Eksaminasi itu hanya berada di luar sistem peradilan. Eksaminasi itu hanya setuju atau tidak setuju dengan suatu keputusan. Akan tetapi, eksaminasi tidak bisa mengubah keputusan itu apalagi memulihkan hak-hak korban. *Diseting opinion* saja tidak bisa mengubah sehingga eksaminasi hanya sekadar pencerahan intelektual. Pendapat tersebut senada dengan Susilaningtyas, aktivis Walhi, yang menyatakan bahwa eksaminasi publik cukup banyak dilakukan, namun tidak ada pengaruhnya sama sekali karena putusan itu setelah dieksaminasi kemudian dipublikasikan dan hanya sebagai masukan bagi MA. Ketua PN Surabaya waktu itu, juga berpendapat bahwa putusan-putusan hakim PN yang masih belum mempunyai kekuatan hukum tetap tidak boleh dikomentari. Hakim pun tidak akan mempedulikan hasil eksaminasi yang dilakukan oleh pihak di luar pengadilan karena hakim mempunyai kemandirian. Hanya saja hasil eksaminasi itu bisa dijadikan referensi atau bahan bacaan.

**4. Bentuk Kebijakan dan Pembaharuan Sistem Peradilan yang progresif dan akomodatif terhadap Keadilan dan Sistem Peradilan yang *fair* dan *imparsial***

Harapan untuk memperoleh pelayanan hukum yang *fair* dan *imparsial* dalam sistem peradilan saat ini, barangkali harus siap-siap menerima kekecewaan ketika lembaga peradilan kita menjadi sarang “mafia peradilan”. Misalnya, orang tidak bisa bertindak bebas untuk mempertahankan argumentasi atau untuk

menuntut dengan baik di depan pengadilan. Dan, apakah hakimnya cukup independen saat memeriksa kasus itu? Dominasi hakim dalam sistem peradilan di Indonesia terlambat kuat sehingga tidak memberikan kesempatan kepada para pihak untuk secara elegan melakukan perdebatan di depan peradilan. Akibatnya, saat ini, juga timbul apa yang disebut dengan *alternative disputes resolution* di tengah masyarakat. Masyarakat cenderung mengembangkan sistem peradilan yang lain berupa mediasi, negosiasi, dan segala macamnya. Akan tetapi, ADR itu memang tidak bisa menjangkau atau menghandle semua kasus. Ada banyak kasus yang mungkin tidak terjangkau oleh *alternatif dispute resolution* itu. Oleh karena itu, orang masih tetap kembali pada sistem peradilan lagi.

Berangkat dari kondisi yang demikian, pembaruan sistem peradilan sangat mendesak untuk dilakukan secara komprehensif dan gradual. Belajar dari reformasi peradilan di Jerman, maka langkah reformasi peradilan sebagai berikut:

a. Penguatan pengadilan tingkat pertama

Pilar pertama pemeriksaan perkara adalah memperkuat pengadilan tingkat pertama, baik dari segi pokoknya maupun dari segi personalianya. Penguatan pengadilan tingkat pertama ini agar proses yang ditangani pada prinsipnya dapat diselesaikan dalam tingkat pengadilan, tanpa membutuhkan tingkat pengadilan yang kedua. Pembatasan dan klasifikasi perkara yang bisa dibanding dan dikasasi sangat diperlukan.

b. Penataan kembali perangkat hukum

Perangkat hukum formal maupun materiil perlu ditata kembali dalam rangka mengatasi "lubang-lubang" hukum yang terjadi dalam praktik peradilan. Penyimpangan-penyimpangan praktik peradilan salah satunya sebagai akibat tidak lengkapnya undang-undang mengatur atau juga karena materi muatan peraturan perundang-undangan multi interpretatif.

c. Sistem aduan

Dalam rangka perubahan struktur sarana hukum, hak aduan perlu dipermudah. Melalui hak aduan persoalan hukum dalam keputusan tambahan (biaya, eksekusi) dapat diperjelas. Ini akan memadukan undang-undang yang juga akan mengurangi

beban pengadilan aduan. Batas umum bagi aduan akan mempermudah jalannya proses perkara karena akan terdapat kejelasan dari keputusan akhir dewan hakim yang akan memperbaiki jaminan hukum.

Elemen penting lain dalam reformasi sistem peradilan adalah transparansi. Undang-undang kebebasan informasi menjadi sangat penting dalam hal ini. Sebagai tambahan, seorang jurnalis yang mempunyai integritas dan kemampuan investigasi harus meliput pengadilan. Menurut salah satu sumber media, reporter-reporter pengadilan mempunyai kelompok ‘mafia’ sendiri yang juga korup, yang menerima pembayaran dari sistem yang korup pula. Peraturan lain yang juga penting bagi perkembangan reformasi sistem peradilan ini adalah UU perlindungan saksi dan suatu *whistle blower protection act* untuk memastikan bahwa mereka yang memberikan informasi dilindungi oleh negara.

## C. Penutup

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan beberapa hal yang menarik untuk dikritisi sebagai berikut:

- a. Secara umum, kinerja lembaga peradilan Jawa Timur tidak optimal dalam menerapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan peradilan yang cepat, murah, transparan, bebas dari pengaruh eksekutif serta adil.
- b. Pengadilan dan sistem peradilan yang ada sekarang dirasa tidak memadai lagi untuk menyalurkan keinginan masyarakat memperoleh keadilan. Struktur pengadilan yang dibangun dirasakan tidak mampu lagi melawan gelombang tuntutan keadilan yang memasuki pengadilan. Struktur tersebut didasarkan pada desain formal untuk memasuki pengadilan. Tidak setiap orang begitu saja dapat mengetok pintu pengadilan untuk meminta keadilan, melainkan harus melalui liku-liku prosedur formal.

Lemahnya posisi tawar dan akses masyarakat miskin terhadap keadilan dan sistem peradilan yang *fair* dan *imparsial*, mendorong lahirnya gerakan “*access to justice movement*”. Gerakan ini kemudian berakumulasi dan berkolaborasi

dengan kepentingan golongan yang lebih bermacam-macam, seperti konsumen, buruh, dan lingkungan hidup.

- c. Bentuk Penyimpangan praktik peradilan di Pengadilan Negeri Surabaya dapat dikategorikan dalam beberapa bentuk, yaitu (a) penyimpangan administrasi dan keuangan; (b) penyimpangan waktu atau lamanya persidangan; (c) penyimpangan penerapan hukum acara dan hukum materiil yang dalam dunia peradilan sering disebut dengan penyimpangan teknis yuridis; (d) penyimpangan prinsip peradilan yang bebas dan mandiri karena dominasi pihak ketiga, pihak eksekutif, dan KKN.

## 2. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut perlu diajukan rekomendasi untuk memperbaiki sistem dan kinerja lembaga peradilan sebagai berikut:

- a. Perlu dibentuk dewan pakar di Mahkamah Agung (MA) yang berwenang memberikan nasihat dan *problem solving*.
- b. Perlu dibentuk Komisi Yudisial dengan keanggotaan yang komprehensif dan independen, yang bertugas mengawasi perilaku hakim dan pejabat lain di lingkungan lembaga penyelenggara kekuasaan kehakiman.
- c. Perlu dibentuk badan independen dengan keanggotaan yang komprehensif, yang menangani rekrutmen, promosi, dan mutasi hakim serta pejabat lain di lingkungan kekuasaan kehakiman.
- d. Meningkatkan aktualisasi mekanisme institusional yang menangani eksaminasi putusan hakim dan dihidupkan lembaga “dissenting opinion”.
- e. Pembentahan dan peningkatan kualitas sistem jaringan informasi dan dokumentasi hukum, pusat pendidikan dan pelatihan hakim, dan pusat pengolahan data di Mahkamah Agung (MA).
- f. Peningkatan peranan humas yang dengan cepat dan profesional dapat menjawab keluhan-keluhan masyarakat terhadap badan-badan peradilan.
- g. Perlu adanya mekanisme komplain bagi para pencari keadilan

di pengadilan negeri yang dirugikan oleh tindakan hakim.

- h. Perlu adanya lembaga eksaminasi internal peradilan yang mengontrol kinerja hakim bila ada komplain dari masyarakat.
- i. Perlu dibentuk dewan etik kehakiman untuk memeriksa hakim yang ditengarai melakukan penyimpangan etika profesi, yang keanggotaannya berasal dari berbagai unsur terkait.
- j. Keberadaan eksaminasi publik perlu disosialisasikan kepada masyarakat untuk memperkuat posisi tawar masyarakat dalam mengontrol jalannya peradilan.
- k. Perlu dibangun sistem *online* layanan informasi peradilan yang mudah diakses masyarakat.
- l. Perlu secepatnya merumuskan undang-undang payung (*umbrella act*) yang mengatur tentang sistem peradilan terpadu (*integrated judiciary system*).

## **Eksaminasi Publik: Bentuk Aksi Pengawasan Masyarakat Atas Kualitas Putusan Pengadilan Negeri**

Salah satu bidang fundamental yang saat ini mendapat sorotan tajam adalah krisis putusan hakim pengadilan negeri. Krisis adalah keadaan tidak normal, oleh karena berbagai institusi yang disiapkan untuk menata proses-proses dalam masyarakat tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Putusan hakim pengadilan negeri misalnya, semakin kehilangan pamornya sebagai media masyarakat memperoleh keadilan. Ia lebih dipakai dan didominasi oleh kepentingan dan kekuasaan. Mereka tidak lagi berada pada posisi otoritatif untuk menata dan mengendalikan proses ekonomi, politik, dan sebagainya. Singkatnya, putusan hakim tidak lagi bekerja secara otentik.

Krisis putusan hakim pengadilan negeri ini disebabkan hakim bila memutus, terlebih dahulu berkonsultasi dengan kepentingan perunnya dan kemudian mencari pasal-pasal untuk memberikan legitimasi terhadap putusan perutnya itu. Hakim tipe ini diberitakan di surat kabar sebagai hakim yang suka melakukan tindakan tidak terpuji untuk memperkaya diri sendiri. Barangkali tudungan kolusi, korupsi, dan nepotisme dan praktik “mafia peradilan” yang sudah beredar di pasaran arus bawah, berakar pada cara memutus seperti itu. Kita juga dapat mengamati melalui reaksi publik pencari keadilan, seperti melempar sepatu, mengipas-kipaskan uang, dan apa yang oleh surat kabar disebut sebagai kolutor-kolutor yang dikecewakan dan kemudian “bernyanyi”.

Dalam praktik peradilan sudah sangat sulit ditemukan tipe hakim seperti Bismar Siregar, Andoyo Soetjipto, Benyamin Mangkudilaga, Asikin Jr. Hakim-hakim tersebut, apabila memeriksa lebih dulu berkonsultasi atau mendengarkan hati nuraninya dan kemudian mencari pasal-pasal dalam peraturan untuk mendukung putusan tersebut, meskipun untuk itu harus menanggung resiko (Rahardjo, 2003:187-225).

Berdasarkan laporan ICW, sebagai salah satu lembaga antikorupsi, tahun 2000-2001, ada lebih dari 300 orang yang mengaku sebagai korban mafia peradilan. Hal ini signifikan

dengan perbandingan laporan masyarakat yang diterima Komisi Ombusman Nasional. Periode Januari–Desember 200, terdapat 261 laporan tentang peradilan. Praktik penyimpangan peradilan ini sampai tahun 2004 terus mengalami peningkatan baik secara kualitatif maupun kuantitatif, sebagaimana dilaporkan YPSDI dalam Buku Panduan Pemantauan Penyimpangan Praktik Peradilan (YPSDI dan Kemitraan Partnership, 2004).

### A. Eksistensi Eksaminasi Publik

Fenomena praktik korupsi dan mafia peradilan ini tidak mungkin dibiarkan terus-menerus. Kehadiran sekelompok orang, anggota masyarakat yang memiliki komitmen, dan keperdulian untuk mengembalikan citra, wibawa, dan independensi lembaga peradilan sangat diharapkan dan dibutuhkan keberadaannya untuk mencoba memustus jaringan kejahatan dalam dunia peradilan yang sudah mengakar dengan cara ikut mengontrol kinerja lembaga peradilan. Untuk itu perlu dikembangkan atau perlu dilakukan reformasi hukum guna mengontrol jalannya lembaga peradilan. Unsur penting di dalamnya dengan mengembangkan ketentuan hukum acara peradilan yang menempatkan rakyat pada posisi yang lebih strategis, yaitu dengan cara membuka dan memperluas akses rakyat atau mereka yang terlibat langsung atau tidak langsung dalam proses peradilan (Widjoyanto, 1997 dalam Munir, Ed., 1997). Salah satu upaya yang dapat dilakukan dengan meningkatkan peran dan kapasitas eksaminasi publik.

Keberadaan lembaga eksaminasi publik memberikan kontribusi yang sangat signifikan dengan upaya Mahkamah Agung untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja hakim dengan diterbitkannya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 1967, yang dikenal dengan eksaminasi internal lembaga peradilan untuk mengkaji putusan yang telah dijatuhkan hakim yang memiliki kekuatan hukum tetap. Mengingat, mekanisme pengawasan internal (*internal control*) yang dilakukan Mahkamah Agung saat ini tidak efektif karena mengalami disfungsi.

Forum-forum eksaminasi publik yang diselenggarakan oleh masyarakat yang memiliki komitmen terhadap proses penegakan hukum hendaknya didorong, diberdayakan, diberi peluang serta difasilitasi aktivitasnya agar keberadaannya memberikan pengaruh

yang signifikan terhadap terwujudnya peradilan yang bersih, berwibawa, dan independen. Mekanisme pengawasan eksternal terhadap kinerja lembaga peradilan oleh masyarakat melalui eksaminasi publik terus diperkenalkan, disosialisasikan, bahkan dijadikan media gerakan masyarakat (*social movement*) guna membangun masyarakat trasformatif yang menghargai eksistensi lembaga peradilan (Syafa'at, et.al., 2004).

Pada awalnya, sekitar bulan November 2002, Indonesia Corruption Watch bekerja sama dengan The Asia Foundation mencoba menyosialisasikan keberadaan eksaminasi publik melalui forum workshop di Jakarta. Kemudian, dalam kurun waktu tiga tahun terakhir ini, berdiri beberapa organisasi nonpemerintah yang memiliki basis gerakan pada atau Peradilan Indonesia(MAPPI), Indonesia Court Monitoring (ICM) Yogyakarta, dan Jaringan Pemantau Peradilan Malang (JPPM). Lembaga-lembaga tersebut, baik sendiri maupun bersama-sama fakultas hukum di berbagai perguruan tinggi, seperti Universitas Indonesia, UGM, Unibraw, Ubaya, dan UNS Surakarta melakukan berbagai kegiatan eksaminasi publik terhadap kasus-kasus yang telah diindikasikan sarat dengan KKN, antara lain Kasus PK Tomi Suharto, Kasus Off The Record Arifin Wardiyanto, Kasus Syahril Sabirin, Kasus Akbar Tanjung, Kasus Korupsi Yayasan Bali Dwipa, Kasus Bank Bali, Kasus Yayasan Pendidikan Yogyakarta, Kasus Korupsi Penyaluran Dana Kredit Usaha Tani, dan masih banyak lagi yang lain.

Eksaminasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris “examination” yang dalam Black’s Law Dictionary sebagai aninvestigation; search; inspection; interrogation. Atau, dalam Kamus Bahasa Inggris-Indonesia sebagai ujian atau pemeriksaan. Jika dikaitkan dengan dengan badan peradilan, eksaminasi berarti ujian atau pemeriksaan terhadap putusan pengadilan. Eksaminasi publik terhadap suatu putusan hakim pada hakikatnya merupakan kontrol masyarakat (*social control*) terhadap substansi putusan badan-badan peradilan. Eksaminasi publik terhadap suatu putusan hakim merupakan bagian dari pengawasan eksternal (*external control*) terhadap badan-badan pengadilan yang dalam memutuskan perkara bukan tidak mungkin terjadi kontraversial yang terindikasi kuat adanya praktik *judicial corruption* (Nugroho, 2003 dan Marzuki 2004).

Eksaminasi publik terhadap putusan peradilan pada hakikatnya menilai suatu putusan hakim (*to judging*) yang telah diucapkan terbuka untuk umum. Tatkala suatu putusan hakim telah diucapkan terbuka untuk umum, maka sejak putusan peradilan diucapkan, putusan dimaksud merupakan bagian dari publik menjadi milik publik (Marzuki, 2002).

Tujuan eksaminasi secara umum, yakni untuk mengetahui (a) bagaimana dasar pertimbangan hukum yang digunakan hakim dalam memutus perkara tersebut telah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum? (b) apakah prosedur hukum acaranya telah diterapkan dengan benar?, serta (c) apakah putusan tersebut telah menyentuh rasa keadilan masyarakat? Di samping itu, juga bertujuan untuk mendorong para hakim agar meningkatkan integritas moral kredibilitas dan profesionalnya di dalam memeriksa dan memutus suatu perkara agar tidak menjadi putusan yang kontroversial sehingga melukai rasa keadilan masyarakat.

Bagi masyarakat, eksaminasi publik bertujuan (a) mendorong dan memberdayakan partisipasi masyarakat untuk terlibat lebih jauh di dalam mempersoalkan proses suatu perkara dan putusan atas perkara yang dinilai kontroversial dan melukai rasa keadilan rakyat, (b) mendorong dan menyosialisasikan lembaga eksaminasi dengan membiasakan publik mengajukan penilaian dan pengujian terhadap terhadap suatu proses peradilan dan putusan lembaga pengadilan. Tujuan ini dapat tercapai bila lembaga penegak hukum, termasuk Mahkamah Agung mempunyai akuntabilitas dan lebih transparan kepada publik.

Bagi masyarakat awam, menjalankan fungsi kontrol sosial atas putusan hakim pengadilan bukanlah hal yang mudah, terutama dalam hal melakukan penilaian apakah putusan tersebut telah memenuhi standar profesional, moral, dan sosial. Untuk itu dalam melakukan eksaminasi publik perlu melibatkan berbagai *stakeholder*, khususnya dari kalangan akademisi dan profesional bidang hukum.

## B. Keanggotaan Tim Eksaminasi Publik

Sebagai suatu pengawas publik, tim eksaminasi dapat dibentuk oleh masyarakat. Selama ini kegiatan eksaminasi publik biasanya

dilakukan oleh kelompok masyarakat yang telah terorganisasi dan memfokuskan kegiatannya pada pengawasan peradilan. Namun, hal ini, tidak menutup kemungkinan masyarakat umum membentuk tim eksaminasi terhadap kasus-kasus tertentu.

Fakultas hukum di berbagai perguruan tinggi sebenarnya merupakan kelompok strategis yang dapat secara intensif membentuk dan melakukan eksaminasi. Mengingat kelompok ini yang kesehariannya bergelut dengan analisis perkara dan secara intens mempelajari masalah hukum. Sayangnya, saat ini masih sedikit kampus-kampus yang intens melakukannya. Tim eksaminasi publik terdiri atas pihak-pihak yang dianggap kapabel dan kompeten untuk melakukan pengujian terhadap suatu produk hukum. Oleh karena itu, diperlukan personal yang memiliki kemampuan terutama di bidang hukum. Sumber daya tersebut, dapat diperoleh dari akademisi, para pensiunan hakim atau jaksa yang dianggap kredibel dan mempunyai komitmen, praktisi serta organisasi nonpemerintah yang bergerak di bidang pengawasan atau pemantauan terhadap peradilan.

Anggota tim eksaminasi tidak harus memenuhi persyaratan yang sangat ketat, khususnya soal umur, jenis kelamin, latar belakang politik maupun pengalaman. Akan tetapi, mereka harus memiliki keahlian hukum atau keahlian lainnya yang terkait dengan perkara yang akan dieksaminasi. Meskipun sangat longgar, ada beberapa persyaratan tim eksaminasi publik yang harus diperhatikan, yakni (1) tidak ada *conflict of interest*, (2) dipilih karena keahliannya, (3) tidak sedang aktif di lembaga peradilan (bagi hakim dan jaksa), (4) memiliki komitmen terhadap pembaharuan hukum di Indonesia.

### C. Sistematika dan Substansi Eksaminasi Publik

Melakukan eksaminasi publik terhadap putusan peradilan, pada hakikatnya seperti melakukan penelitian normatif. Dengan demikian, tingkat kesulitan memperoleh dokumen hukum yang dijadikan dasar merumuskan *legal annotation* dirasakan juga dalam melakukan aktivitas eksaminasi. Tanpa kelengkapan data yang berupa dokumen hukum, seperti putusan pengadilan, BAP, surat dakwaan, replik maupun duplik maka eksaminasi yang

sempurna tidak dapat dilakukan. Data ini biasanya diperoleh dari pihak internal instansi tersebut, baik di kantor pengacara, kepolisian, kejaksaan maupun pengadilan.

Kasus yang akan dieksaminasi dapat berupa kasus pidana, perdata maupun niaga, namun di luar bidang tersebut tetap dimungkinkan. Hal ini sangat bergantung pada kebutuhan/kesepakatan tim eksaminasi. Kasus tersebut telah diputus oleh hakim, mendapat perhatian masyarakat, menimbulkan sejumlah kontroversial, dan dinilai merugikan rasa keadilan masyarakat, dan memiliki dampak sosial yang tinggi bila mungkin telah menjadi perhatian internasional.

Meskipun belum ada standar yang pasti tentang sistematika dan substansi eksaminasi publik terhadap putusan hakim, namun berdasarkan pengalaman dan analisis isi hasil eksaminasi yang telah dipublikasikan terdapat beberapa persamaan yang dapat dijadikan acuan. Sistematika dan substansi eksaminasi sebagai berikut.

1. Bagian pertama berisi: latar belakang kegiatan, bentuk kegiatan, tujuan, peserta, dan metode penelitian.
2. Bagian kedua, berisi kronologi kasus dan proses peradilan.
3. Bagian ketiga, berisi pandangan anggota majelis eksaminasi yang mendasarkan pada aturan materiil dan formil.
4. Bagian empat, berisi analisis terhadap putusan, meliputi kelayakan dalam membuat putusan sesuai dengan norma hukum (positif) dan standar umum dalam membuat putusan, analisis dalam pembuktian, dan penerapan ilmu pengetahuan hukum, khususnya asas-asas hukum.
5. Bagian Kelima, berisi catatan hukum, memuat berbagai komentar tentang hakim, jaksa, atau tentang saksi ahli yang ada di persidangan, bahkan sangat mungkin juga memunculkan yurisprudensi yang selama ini tidak tersentuh.

Dalam melakukan eksaminasi setiap orang harus berpegang pada aturan yang harus dijaga. Dengan kata lain, berpegang pada kode etik, antara lain sebagai berikut.

- a. Analisis dilakukan terhadap fakta hukum yang terungkap di persidangan dan dijadikan berkas perkara.

- b. Independen (tidak memihak) dan objektif.
- c. Tidak menyimpulkan suatu kesimpulan yang mengarahkan pada persangkaan adanya KKN.
- d. Tidak menilai pribadi pihak-pihak yang terlibat, kecuali ada dalam putusan.

#### **D. Tahapan Pelaksanaan Kegiatan Eksaminasi Publik**

Agar hasil eksaminasi dapat optimal dan dijadikan bahan rujukan atau masukan bagi Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang ada di bawahnya, sebaiknya alur/langkah kerja eksaminasi dilakukan melalui tahapan sebagai berikut.

1. Lembaga pengambil inisiatif membentuk tim panel.
2. Tim panel menentukan kasus atau putusan pengadilan yang akan dieksaminasi dan mencari tim ahli yang masuk dalam majelis eksaminasi.
3. Majelis eksaminasi melakukan eksaminasi atau membuat *legal annotation*.
4. Majelis eksaminasi menyusun draf atau hasil sementara eksaminasi atas putusan hakim pengadilan.
5. Menyelenggarakan diskusi publik mengkaji hasil sementara eksaminasi yang disusun oleh majelis eksaminasi.
6. Perumusan akhir hasil eksaminasi.
7. Mengagendakan pertemuan dengan Mahkamah Agung untuk menyampaikan hasil akhir eksaminasi.
8. Publikasi hasil eksaminasi, baik berupa buku atau jurnal.
9. Evaluasi dan monitoring secara terus-menerus hasil eksaminasi yang telah disampaikan Mahkamah Agung dan telah dipublikasikan.

#### **E. Penutup**

Eksaminasi publik sebagai salah satu fungsi pengawasan proses peradilan menjadi bagian yang tak terpisahkan dari proses pengawasan yang lain. Keterlibatan masyarakat dalam ikut melakukan pengawasan dan mengkritisi putusan hakim yang kontroversial harus terus didorong, difasilitasi, dan diberdayakan agar masyarakat memiliki kecerdasan dan keberanian menilai putusan hakim yang selama ini tidak tersentuh masyarakat.

Kalangan akademisi dan organisasi nonpemerintah memiliki peran strategis dalam memberikan pembelajaran hukum kritis kepada masyarakat. Hal ini sangat berguna untuk meningkatkan kapasitasnya dalam mencermati dan menganalisis putusan hakim agar kegiatan eksaminasi publik tidak terkesan elitis. Kegiatan publik yang terus-menerus dan konsisten dalam melakukan pengawasan terhadap putusan hakim pengadilan negeri diharapkan dapat memberikan masukan yang sangat berarti membangun dunia peradilan yang bersih, berwibawa, dan partisipatif.

Memasukkan eksaminasi publik sebagai salah satu mata kuliah wajib di fakultas hukum di berbagai perguruan tinggi sudah menjadi kebutuhan yang mendesak. Hal ini perlu dijadikan kebijakan dasar dalam penataan kurikulum fakultas hukum di Indonesia. Pedoman Kurikulum Eksaminasi Publik telah dirumuskan oleh Indonesia Court Monitoring (ICM) Yogyakarta melalui forum *workshop* di Hotel Plaza Jogyakarta 24 April 2004. Matakuliah ini pada akhirnya dapat ikut mendorong mahasiswa agar selalu ikut memonitoring secara kritis putusan lembaga peradilan.

# Advokasi: Konsep, Metode, dan Strategi Pengorganisasian

## **Mediasi dan Bidang Hukum: Konsep dan Implementasinya**

Konflik berasal dari teminologi kata bahasa Inggris conflict, yang berarti persengketaan, perselisihan, percekcokan atau pertentangan. Konflik atau persengketaan tentang sesuatu terjadi antara dua pihak atau lebih. Konflik atau perselisihan nyaris tidak terpisah dari kehidupan manusia dan masyarakat sehingga sulit dibayangkan bila masyarakat tanpa konflik.

Konflik atau sengketa merupakan kosa kata yang acap kali muncul dalam fenoma kehidupan bermasyarakat, berbangsa bahkan bernegara. Konflik atau sengketa tidak lagi bersifat ideologis tetapi sudah bergeser kearah konflik multikultural yang berbasis pada perbedaan, pergeseran bahkan perubahan pemahaman berbudaya masyarakat. Pergeseran pemahaman konflik atau sengketa pada gilirannya berdampak pada munculnya berbagai konsep alternatif penyelesaian konflik atau sengketa.

Masyarakat saat ini dihadapkan pada berbagai pilihan penyelesaian konflik atau sengketa sesuai dengan tingkat kepentingan dan pemenuhan kebutuhan dasarnya dalam memandang konflik atau sengketa itu sendiri. Konflik atau

sengketa dapat diselesaikan melalui mekanisme litigasi, nonlitigasi maupun . Masing-masing mekanisme penyelesaian sengketa tersebut memiliki persyaratan, karakteristik, dan kekuatan berlakunya yang satu sama lain tidaklah sama.

Mekanisme litigasi dapat dipilih untuk konflik atau sengketa kepastian hukum dan hak. Pada tatanan ini, para pihaknya tidak lagi memiliki itikat baik untuk berdamai atau memusyawarahkan kasusnya. Litigasi juga didayagunakan untuk kasus-kasus pelanggaran hukum atau kejahatan terhadap kemanusiaan dan hak asasi manusia. Keputusan yang dihasilkan lebih bersifat memaksa. Sedangkan, mekanisme nonlitigasi dipilih apabila terdapat kepentingan para pihak yang harus dilindungi dihadapan publik, sifatnya perdata dan terdapat keinginan yang kuat dari masing-masing pihak untuk berdamai dan memusyawarahkan kasusnya. Keputusan yang dihasilkan lebih bersifat sukarela. Sedangkan, mekanisme dapat didayagunakan untuk konflik atau sengketa di masyarakat yang tidak sekadar pada masalah perebutan hak dan kepastian hak semata, tetapi lebih dari itu memiliki implikasi dan demensi yang sangat mendalam dan luas bagi keberlanjutan ekonomi, sosial, budaya, politik, dan keamanan masyarakat. Misalnya, konflik atau sengketa perburuhan, pertanahan, lingkungan hidup, perempuan dan anak korban kekerasan dan perdagangan (*trafficking*).

Pengadilan, oleh masyarakat, tidak lagi dilihat sebagai lembaga penyelesaian sengketa satu-satunya. Lebih-lebih bila saat ini keberadaan lembaga pengadilan sudah terinfiltasi dengan berbagai kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang lebih dikenal dengan istilah KKN. Lebih para lagi, lembaga ini oleh masyarakat telah diberi stigma "Mafia Peradilan". Hal ini mengingat banyak produk keputusan pengadilan yang menyimpang dari asas-asas keadilan, cepat dan berbiaya murah. Kasus Akbar Tanjung, Syahril Sabirin, Tommy Suharto, Penyeleweng dana BLBI, dan Arifin Wardiyanto, menjadi contoh yang baik untuk menjelaskan isu KKN dalam proses pengadilan.

Mekanisme litigasi dan nonlitigasi secara konseptual dan akademisi memiliki cakupan yang sangat luas dengan berbagai dimensi teoretis dan pengaturannya. Namun, untuk kebutuhan praktis, bahasan ini dibatasi pada pembahasan tentang penyelesaian

sengketa di luar pengadilan dan di dalam pengadilan. Teknik dan mediasi yang merupakan satu model penyelesaian sengketa nonlitigasi.

Dalam konteks inilah diperlukan model alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yang lebih efisien, efektif, dan adil serta akomodatif guna menjaga kelestarian dan keberlanjutan kehidupan masyarakat yang lebih manusiawi dan berkeadilan. Model alternatif penyelesaian sengketa yang dipilih oleh forum ini adalah teknik mediasi. Pembatasan bahasan ini sangat penting mengingat mekanisme litigasi, nonlitigasi maupun secara konseptual dan akademis memiliki cakupan yang sangat luas dengan berbagai dimensi teoretis dan pengaturannya.

## A. Mediasi: Konsep dan Implementasinya

### 1. Pengertian

Mediasi atau dalam bahasa Inggris disebut mediation adalah penyelesaian sengketa dengan menengahi. Mediator adalah orang yang menjadi penengah (John M. Echos dan Hasan Sadli, 1990, 377). Dalam kepustakaan, banyak ditemukan pengertian tentang mediasi yang dirumuskan para penulis. Namun, untuk dijadikan pegangan beberapa pengertian mediasi dideskripsikan dalam bahasan ini.

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan konflik atau sengketa di mana pihak luar atau pihak ketiga yang tidak memihak (*impartial*) bekerjasama dengan pihak yang bersengketa atau konflik untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan (Margono, 2000, 28). Definisi yang lain menyebutkan, mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan (Moore, 1986). Dalam literatur lain disebutkan, mediasi adalah suatu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang, secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencari alternatif dan mencapai penyelesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka (Folberg dan Taylor, 1986).

Berdasarkan pengertian mediasi tersebut, dapat disimpulkan beberapa elemen yang mewujudkan proses mediasi, yaitu (1) penyelesaian sengketa bersifat sukarela, (2) terdapat intervensi/bantuan pihak ketiga netral yang tidak berpihak, (3) pengambilan keputusan diserahkan oleh para pihak secara konsensus, dan (4) proses pengambilan keputusan dilakukan secara partisipatif.

## **2. Tujuan**

Tujuan mediasi adalah untuk (1) menghasilkan suatu rencana (kesepakatan) ke depan yang dapat diterima dan dijalankan oleh para pihak yang bersengketa, (2) mempersiapkan para pihak yang bersengketa untuk menerima konsekuensi dari keputusan yang mereka buat, dan (3) mengurangi kekhawatiran dan dampak negatif lain dari suatu konflik dengan cara membantu pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian secara konsensus.

## **3. Peran dan Fungsi Mediator**

Mediator dapat mengambil peran lemah (pasif) atau peran kuat (aktif). Peran mediator lemah apabila hanya melaksanakan (1) penyelenggaraan pertemuan, (2) pemimpin diskusi netral, (3) pemelihara atau menjaga aturan perundingan agar proses perundingan berlangsung secara beradap, (4) mengendalikan mosi para pihak, dan (5) pendorong pihak yang kurang mampu mengemukakan pandangannya.

Mediator mengambil peran kuat apabila dalam perundingan mengerjakan hal-hal berikut: (1) mempersiapkan dan membuat notulen perundingan, (2) merumuskan titik temu/kesepakatan para pihak, (3) membantu para pihak agar menyadari bahwa sengketa bukanlah pertarungan untuk dimenangkan, melainkan diselesaikan, (4) menyusun dan mengusulkan alternatif pemecahan masalah, dan (5) membantu para pihak menganalisis alternatif pemecahan masalah. Fungsi mediator mencakup tujuh hal yang mendasar, yakni (1) sebagai katalisator, membangun suasana yang konstruktif bagi diskusi, (2) sebagai "pendidik" berusaha memahami aspirasi prosedur kerja, keterbatasan politis dan kendala usaha dari para pihak, (3) sebagai penerjemah, berusaha menyampaikan dan merumuskan usulan pihak yang satu kepada pihak yang lainnya melalui bahasa atau ungkapan yang baik dengan tanpa mengurangi sasaran yang dicapai oleh

pengusul, (4) sebagai narasumber, mendayagunakan sumber-sumber informasi yang tersedia, (5) sebagai “penyandang berita jelek”, meredam sikap emosional pihak bersengketa dengan cara mengadakan pertemuan terpisah, guna menampung berbagai usulan-usulan, (6) sebagai “agen realitas” memberi pengertian secara jelas kepada para pihak bahwa usulannya tidak masuk akal sehingga mempersulit terjadinya kesepakatan, dan (7) sebagai “kambing hitam” siap disalahkan bila terjadi kesalahan dalam membuat kesepakatan hasil perundingan.

#### **4. Tipe-Tipe Mediator**

Dalam menyelesaikan konflik melalui lembaga mediator terdapat beberapa tipe mediator, yakni mediator hubungan sosial, mediator autoritatif, dan mediator mandiri.

Tipe mediator hubungan sosial sering diketemukan dalam masyarakat pedesaan. Misalnya, para pemuka adat, pemuka masyarakat, alim ulama atau tokoh masyarakat lainnya. Orang-orang tersebut, pada umumnya, memiliki wibawa atau karisma serta disegani oleh masyarakat setempat. Semua nasihat dan perkataannya dituruti dan diikuti oleh masyarakat sehingga penyelesaian konflik dilatarbelakangi rasa segan atau rasa takut, rasa tidak enak jika tidak menerima keputusan tersebut.

Mediator autoritatif adalah mediator yang bekerja di instansi pemerintah. mediator yang demikian sering kita jumpai dalam kasus-kasus tanah, perburuhan, dan pencemaran lingkungan hidup yang melibatkan masyarakat di satu sisi dengan pengusaha di sisi yang lain.

Mediator mandiri adalah mediator dianggap mediator yang paling baik atau profesional bila dibandingkan mediator hubungan sosial dan autoritatif. Mediator mandiri tidak memiliki hubungan, baik secara langsung maupun tidak langsung dengan para pihak yang bersengketa. Umumnya mediator mandiri bersifat profesional.

#### **5. Tahap-tahap Mediasi**

Tahap-tahap mediasi memiliki beberapa versi, antara lain versi Moore, Forberg dan Taylor, Versi Jasquelle M. Nolan Haley, Versi Steven B. Goldberg dkk. Dari berbagai versi tersebut dapat diambil garis besarnya yang meliputi empat tahap, yaitu sebagai berikut.

## **Tahap pertama: Pembentukan forum**

Sebelum rapat dimulai antara mediator dan para pihak, mediator menciptakan atau membentuk forum. Setelah forum terbentuk, rapat dapat dilaksanakan. Pada saat itu, mediator mengeluarkan pernyataan pendahuluan, seperti (1) memperkenalkan diri dan dilanjutkan perkenalan para pihak, (2) menjelaskan kedudukan mediator, (3) menjelaskan peran dan wewenangnya, (4) menjelaskan aturan dasar tentang proses mediasi, aturan kerahasiaan, dan ketentuan rapat, (5) menjawab pertanyaan-pertanyaan para pihak, dan (6) bila para pihak sepakat untuk melakukan perundingan mintalah komitmen untuk mengikuti semua aturan yang berlaku.

## **Tahap kedua: Saling mengumpulkan dan membagi informasi**

Mediator meminta pernyataan maupun penjelasan pendahuluan dari masing-masing pihak yang bersengketa mengenai (1) fakta dan kasus posisi menurut versi masing-masing, (2) sebagai pendengar aktif dan dapat mengemukakan pertanyaan-pertanyaan, dan (3) mengontrol interaksi para pihak.

## **Tahap ketiga: Tawar-menawar pemecahan masalah**

Pada tahap ketiga ini mediator akan menggunakan caucus (bilik kecil), yaitu mengadakan pertemuan pribadi dengan para pihak secara terpisah. Dalam kesempatan ini, mediator melakukan tanya jawab dengan para pihak secara mendalam dengan tujuan untuk mengetahui apa yang diinginkan, kepentingan para pihak dan kemungkinan-kemungkinan penyelesaiannya. Bertolak dari hasil caucus ini, mediator membuat perumusan ulang dan menyampaikan pada para pihak tentang inti persengketaan.

Untuk memecahkan inti persengketaan yang telah diidentifikasi tersebut, mediator bersama-sama dengan para pihak secara partisipatif melakukan (1) penaksiran, penilaian, dan memprioritaskan kepentingan masing-masing, (2) memperluas atau mempersempit sengketa bilamana diperlukan, (3) membuat agenda negosiasi, serta (4) memberikan penyelesaian alternatif.

## **Tahap keempat: Pengambilan keputusan**

Pada tahap ini, para pihak saling bekerja sama dengan bantuan mediator untuk mengevaluasi pilihan penyelesaian sengketa, menawarkan paket, memperkecil perbedaan-perbedaan dan mencari basis yang adil bagi alokasi bersama.

## **6. Teknik Mediasi**

Untuk membangun proses penyelesaian sengketa, seorang mediator dapat menggunakan beberapa teknik sebagai berikut:

- a. membangun kepercayaan,
- b. menganalisis konflik,
- c. mengumpulkan informasi,
- d. berbicara secara jelas,
- e. mendengar dengan penuh perhatian,
- f. meringkas/merumuskan ulang pembicaraan para pihak,
- g. menyusun aturan perundingan,
- h. mengorganisir pertemuan perundingan,
- i. mengatasi emosi para pihak,
- j. memanfaatkan caucus/bilik kecil.
- k. mengungkapkan kepentingan yang masih tersembunyi,
- l. membangkitkan pilihan-pilihan pemecahan masalah,
- m. melakukan tawar menawar, dan
- n. menyusun kesepakatan.

## **B. : Konsep dan Implementasinya**

### **1. Pengertian**

“” sudah menjadi kosa-kata baku dalam kamus organisasi-organisasi non pemerintah (ornop) di Indonesia, bahkan di dunia, terutama lebih dari satu dasawarsa terakhir. Namun berbagai ornop yang melakukan kegiatan juga memiliki berbagai pengertian yang beragam tentang apa yang mereka maksud sebagai “ itu sendiri. Malah, cukup lama ornop di Indonesia mengartikannya semata-mata sebagai kegiatan pembelaan kasus beracara di peradilan (litigasi). Mungkin karena terpengaruh oleh padanan katanya dari bahasa Belanda: advocaat, advocateur, yang memang tiada lain berarti pengacara hukum, pembela atau peguam (Topatimasang, et. al., 2000).

Padahal, jika kita mengadopsi kata “ itu dari bahasa Inggris, maka to advocate tidak hanya berarti “membela” (*to defend*), tetapi juga dapat berarti ‘memajukan’ atau ‘mengemukakan’ (*to promote*), dengan kata lain, juga berarti berusaha ‘menciptakan’ (*to create*)

yang baru, yang belum ada (lihat antara lain, The Haritage Dictionary of Current English, Oxford, 1958). Sedangkan Richard Holloway (1999), mengartikan to advocate, sebagai aktivitas melakukan “perubahan” (*to change*) secara terorganisasi dan sistematis. Dengan demikian, “ berarti media yang digunakan dalam rangka mencapai tujuan tertentu secara sistematis dan terorganisasi untuk memengaruhi dan mendesakkan terjadinya perubahan dalam kebijakan publik secara bertahap dan maju (*incremental*).

Pemahaman tentang diperlukan paradigma baru sehingga tidak terjebak pada pemahaman sempit yang berarti proses beracara di peradilan atau, sebaliknya, dengan pemahaman yang sangat berlebihan, meletakkan sebagai kegiatan makar untuk menggulingkan pemerintahan yang mapan. harus diletakkan dalam konteks mewujudkan keadilan sosial, yaitu yang meletakkan korban kebijakan sebagai subjek utama. Kepentingan mereka yang justru yang harus menjadi agenda pokok dan penentu arah suatu kegiatan . Hanya dengan demikian maka suatu kegiatan tidak lagi menempatkan organisasi, misalnya ornop, menjadi ‘pahlawan’ dan ‘bintang’, melainkan suatu proses yang menghubungkan antarberbagai unsur progresif dalam masyarakat warga (*civil society*), melalui terbentuknya aliansi-aliansi strategis yang memperjuangkan terciptanya keadilan sosial dengan cara mendesakkan terjadinya perubahan-perubahan kebijakan publik.

## 2. Tujuan atau Sasaran Akhir

Tujuan atau sasaran akhir adalah terjadinya perubahan peraturan atau kebijakan (*policy reform*). Dengan kata lain, sebenarnya merupakan upaya untuk memperbaiki atau mengubah suatu kebijakan publik sesuai dengan kehendak atau kepentingan mereka yang mendesak terjadinya perbaikan atau perubahan tersebut. Dengan demikian, menjadi penting memaham apa yang sesungguhnya kebijakan publik itu sendiri? Salah satu kerangka yang begitu penting untuk memahami suatu kebijakan publik adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai suatu ‘sistem hukum’ (*system of law*) yang terdiri atas hal-hal sebagai berikut.

- a. Isi hukum (*content of law*); yakni uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah. Ada juga kebijakan yang berupa "kesepakatan umum"(konvensi) tidak tertulis.
- b. Tata laksana hukum (*structur of law*); yakni semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku. Dalam pengertian ini tercakup lembaga-lembaga hukum (pengadilan, kejaksaan, kepolisian, penjara, birokrasi pemerintah, partai politik, dll) dan para aparat pelaksananya (hakim, jaksa, polisi, tentara, pejabat pemerintah, anggota parlementar, dll).
- c. Budaya hukum (*culture of law*); yakni persepsi, pemahaman, sikap penerimaan, praktik-praktik pelaksanaan, penafsiran terhadap dua aspek sistem hukum di atas: isi dan tata laksana hukum. Dalam pengertian ini juga tercakup bentuk-bentuk tanggapan, reaksi (*response*) masyarakat luas terhadap pelaksanaan isi dan tata laksana hukum tersebut. Oleh karena itu, hal ini merupakan "aspek kontekstual" dari sistem hukum yang berlaku.

### 3. Kerangka Kerja Dasar

Walaupun merupakan kesatuan sistem yang saling berkait, namun tiga aspek sistem hukum (kebijakan publik) yang menjadi sasaran tersebut harus didekati secara berbeda. Terutama ketiganya memang terbentuk oleh proses-proses yang khas. Isi hukum dibentuk melalui proses-proses legislasi dan yuridiksi, sementara tata laksana hukum dibentuk melalui proses-proses politik dan manajemen birokrasi dan budaya hukum dibentuk melalui proses-proses sosialisasi dan mobilisasi. Masing-masing proses ini memiliki tata-cara sendiri. Oleh karena itu, kegiatan juga harus mempertimbangkan dan menempuh proses-proses yang sesuai.

Secara garis besar, ketiga jenis proses tersebut dapat diuraikan sebagai berikut.

- a. Proses-proses legislasi dan yuridiksi; proses ini meliputi seluruh proses penyusunan rancangan undang-undang atau peraturan (*legal drafting*) sesuai dengan konstitusi dan sistem

kenegaraan yang berlaku, mulai dari pengajuan gagasan atau usul dan tuntutan perlunya penyusunan undang-undang atau peraturan baru, perdebatan parlemen untuk membahas gagasan atau tuntutan tersebut, pembentukan kelompok kerja dalam kabinet dan parlemen, seminar akademik untuk menyusun naskah awal (*draft academic*) kepada pemerintah, pengajuan kembali ke parlemen sampai pada akhirnya disepakati atau disetujui dalam pemungutan suara di parlemen. Pengertian proses legislasi dapat juga berarti prakarsa pengajuan rencana tanding (*counter draft legislation*) atau bahkan pengujian substansi atau peninjauan ulang undang-undang (*judicial review*).

Oleh karena jurispudensi (keputusan Mahkamah Agung yang memiliki kekuatan hukum sebagai presiden bagi keputusan-keputusan pengadilan berikutnya) pada dasarnya juga membentuk isi hukum, maka proses-proses litigasi (beracara di pengadilan) juga termasuk dalam proses legislasi, seperti: menyusun legal memorandum, legal opinion, legal annotation, dan melakukan eksaminasi publik terhadap proses pemeriksaan peradilan.

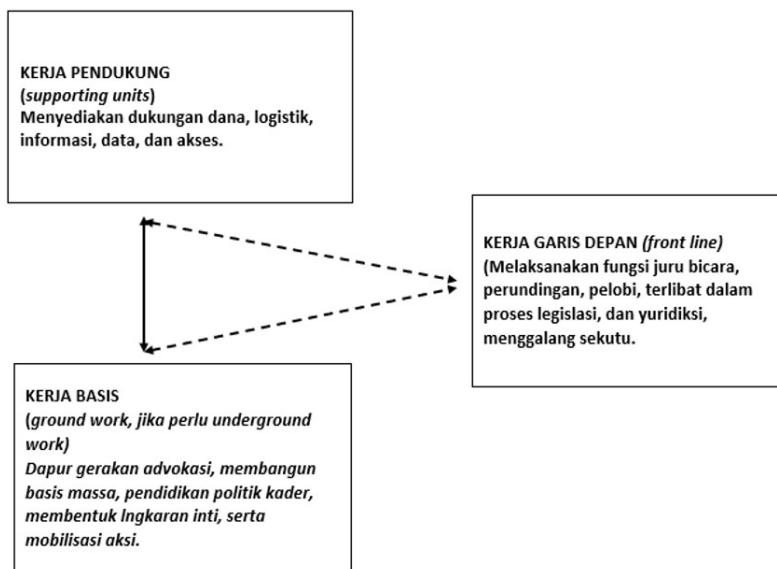
- b. Proses-proses politik dan birokrasi; proses ini meliputi semua tahap formasi dan konsolidasi organisasi pemerintah sebagai perangkat kelembagaan dsan pelaksanaan kebijakan publik. Bagian terpenting dan paling menentukan dalam keseluruhan proses ini adalah seleksi, rekrutmen dan induksi para aparatur pelaksanaan pada semua tingkat birokrasi yang terbentuk. Oleh karena itu, seluruh tahapan tersebut sangat diwarnai oleh proses-proses politik dan manajemen hubungan (relasi-relasi) kepentingan-kepentingan di antara berbagai kelompok yang terlibat di dalamnya, mulai dari lobi, mediasi, negosiasi, tawar menawar, kolaborasi bahkan sampai praktik-praktik intrik, sindikasi, manipulasi, dan konspirasi.
- c. Proses-proses sosialisasi dan mobilisasi; proses ini meliputi semua bentuk kegiatan pembentukan kesadaran dan pendapat umum serta tekanan masa terorganisasi yang akan membentuk suatu pola perilaku tertentu dalam menyikapi suatu masalah bersama. Oleh karena itu, proses-proses ini terwujud dalam berbagai bentuk tekanan politik (*political pressure*), mulai dari

penggalangan pendapat dan dukungan (kampanye, debat umum, rangkaian diskusi, seminar-seminar, pelatihan), pengorganisasian (pembentukan basis-basis masa dan konstituen, pendidikan politik kader), sampai ke tingkat pengerahan kekuatan (unjuk rasa, mogok, boikot, blokade).

#### 4. Jaringan Organisasi

Apabila dianalisis, kegiatan sebenarnya bergerak pada semua jenis dan aras proses-proses pembentukan suatu kebijakan publik yang menjadi sasarnya. Menjadi jelas pula bahwa kegiatan memerlukan keterlibatan banyak pihak dengan spesifikasi keahlian yang berbeda dalam suatu koordinasi yang terpadu dan sistematis. Tidak ada satupun organisasi yang mampu melakukan semua jenis kegiatan tersebut dalam semua aras. Selain alasan kapasitas teknis ini, ada pertimbangan strategis lainnya untuk melibatkan semakin banyak pihak dalam suatu kegiatan, yakni besaran (magnitude) masalah dan dampak pengaruhnya yang diharapkan semakin membesar, dengan semakin banyaknya pihak yang terlibat menyuarakan hal yang sama.

Keterlibatan berbagai pihak atau organisasi yang saling berbeda tersebut dapat digambarkan dalam suatu segitiga koordinatif sebagai berikut:



## **5. Perencanaan Strategis**

Kegiatan yang baik adalah yang memang terfokus hanya pada suatu masalah atau isu strategis kebijakan publik tertentu. Dengan demikian, langkah awal terpenting dalam kegiatan adalah memilih dan menetapkan isu kebijakan publik apa yang benar-benar strategis dijadikan sebagai sasaran . Untuk menetapkan strategis atau tidaknya suatu isu kebijakan publik, paling tidak dapat dilakukan atas dasar beberapa tolok ukur sebagai berikut.

- a. Taraf penting dan mendesaknya (urgensi) tuntutan masyarakat luas yang mendesakkan perlunya segera perubahan kebijakan tersebut.
- b. Kaitan dan penatnya (relevansi) perubahan kebijakan tersebut terhadap kepentingan atau kebutuhan nyata masyarakat luas, terutama lapisan atau kalangan mayoritas yang memang sering tidak diuntungkan oleh berbagai kebijakan pemerintah.
- c. Besarnya dan luasnya dampak positif yang dapat dihasilkan jika perubahan kebijakan tersebut terjadi.
- d. Kesesuaian dengan agenda utama jaringan organisasi yang memang menjadi isu kebijakan publik tersebut sebagai sasaran utamanya.

## **6. Teknik atau cara**

Kegiatan untuk mendesakkan perubahan kebijakan dapat dilakukan dengan berbagai teknik atau cara sebagai berikut.

- a. Protes dan persuasi, meliputi: (a) pernyataan resmi, (b) siaran terbuka, (c) perwakilan kelompok, (d) tindakan simbolik, (e) tekanan perseorangan, (f) drama atau musik, (g) upacara, (h) perkabungan, (i) rapat umum, (j) penarikan diri.
- b. Pembangkangan sosial, meliputi: (a) pengasingan orang, (b) pemanfaatan peristiwa sosial, adat dan lembaga, (c) pengunduran diri dari sistem sosial,
- c. Perlawan ekonomis (BOIKOT), meliputi: (a) aksi konsumen, (b) aksi buruh, (c) aksi kelas menengah, (d) aksi pengusaha, (e) aksi pemilik modal, (f) aksi pemerintah.

- d. Perlawanan ekonomis (MOGOK), meliputi: (a) pemogokan simbolik, (b) pemogokan pertanian, (c) pemogokan buruh umum, (d) pemogokan terbatas, (e) pemogokan aneka industri, (f) perpaduan mogok dan kepentingan.
- e. Perlawanan politik, meliputi: (a) penolakan kekuasaan, (b) pem-bangkangan rakyat, (c) penghandaran kepatuhan, (c) aksi petugas pemerintah, (d) aksi pemerintah di dalam negeri, (e) aksi pemerintah di tingkat internasional.
- f. Perlawanan tanpa kekerasan, meliputi: (a) perlawanann psikologis, (b) perlawanann fisik, (c) perlawanann sosial, (d) perlawanann ekonomis, (e) perlawanann politis.

## C. Penutup

Sebagai aktivis gerakan, apa pun bentuk lembaganya, memerlukan keterampilan dalam melakukan mediasi maupun . Pemahaman kemampuan dan posisi diri dalam organisasi akan memberikan kearifan aktivis untuk memilih bidang dan isu apa yang akan digeluti dan didalami secara konsisten. Keterbatasan kemampuan aktivis secara individu dan organisasi inilah menuntut dan membutuhkan kerja jaringan, baik jaringan informasi mapun kerja sama program aksi.

Mengingat cepatnya perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di masyarakat, seorang aktivis mau tidak mau harus melakukan refleksi dan aksi setiap kali selesai melakukan kegiatan mediasi maupun guna melakukan evaluasi tingkat keberhasilan atau perkembangan atas kegiatan yang telah dilakukan. Pada gilirannya proses evaluasi lebih banyak diarahkan untuk semakin memperkuat korban atau subjek agar memiliki nilai tawar dan semakin berdaya menghadapi problematika kehidupan yang selalu menerpinya dalam mewujudkan keadilan sosial yang didambakan.

Kepakaan dan keberpihakan aktivis terhadap masyarakat yang tersingkir dan terpinggirkan dalam proses pembangunan sangat diperlukan. Hal ini mengingat banyak kebijakan publik dan proses-proses penyelesaian sengketa yang tidak selalu ramah dan menguntungkan mereka, bahkan acap kali sengaja didesain

untuk semakin memperburuk mereka tanpa memiliki nilai tawar sama sekali. Dalam konteks inilah mediasi dan sosial sangat dibutuhkan kehadirannya oleh mayoritas masyarakat yang tidak diuntungkan dalam proses percepatan pembangunan, seperti buruh tani, nelayan, masyarakat adat, masyarakat miskin perkotaan, buruh industri, perempuan dan anak korban kekerasan dan perdagangan, korban kejahanan HAM, pencemaran lingkungan, dan lain-lain.

## **Participatory Action Research (PAR):Sebagai Salah Satu Metode Pelaksanaan Penelitian Pemberdayaan Masyarakat**

Sejak dua tahun terakhir ini (2001-1002), Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi melalui Direktorat Pembinaan Penelitian dan Pengabdian Masyarakat melakukan terobosan di bidang penelitian mahasiswa melalui program kreativitas mahasiswa (PKM). Terdapat lima jenis kegiatan yang ditawarkan di dalam PKM, yaitu (1) PKM penelitian (PKMP), (2) PKM penerapan teknologi (PKMT), (3) PKM kewirausahaan (PKMK), (4) PKM pengabdian pada masyarakat (PKMM), dan (5) PKM penulisan ilmiah.

Bahasan dalam makalah ini hanya membatasi pada penggunaan metode Participatory Action Research (PAR) dalam pelaksanaan penelitian program kreativitas mahasiswa di bidang pengabdian masyarakat (PKMM). Adapun permasalahan yang akan dibahas meliputi apa sebenarnya PAR itu? Bagaimana proses pelaksanaan kegiatannya? Bagaimana implikasi pelaksanaan PAR bagi komunitas sasaran penelitian?

### **A. Apa Sebenarnya “PAR” Itu?**

Pendekatan dan metode PAR saat ini berkembang sangat cepat dan pesat. Dengan pesatnya perkembangan tersebut, untuk memberikan satu definisi yang baku tidak banyak membantu. Namun demikian, PAR telah disebut sebagai pendekatan dan metode untuk mempelajari kondisi dan kehidupan masyarakat dari, dengan, dan oleh masyarakat itu sendiri. Secara sederhana PAR dapat dipahami sebagai kegiatan yang integratif yang menggabungkan penelitian sosial, kegiatan pendidikan, penyadaran dan pelatihan, dan sekaligus aksi (Hafidz, Dalam Transformasi Seri IV, 52). Secara lebih luas, PAR meliputi kegiatan pendidikan, perencanaan, analisis dan tindakan yang dilakukan masyarakat. Oleh karena itu, PAR dapat pula dipahami sebagai pendekatan dan metode yang memungkinkan masyarakat untuk saling berbagi, meningkatkan, dan menganalisis pengetahuan mereka tentang kondisi dan kehidupannya, membuat rencana dan kemudian bertindak bersama.

Beberapa ciri dari proses PAR yang berbeda dari pendekatan dan metode riset akademis atau riset evaluasi kebijakan sebagai berikut.

1. Permasalahan berasal dari komunitas atau tempat kegiatan.
2. Tujuan akhirnya adalah transformasi atau perubahan struktural yang mendasar atau peningkatan harkat hidup individu atau komunitas yang terlibat.
3. Kontrol atau wewenang atas keseluruhan proses berada sepenuhnya di tangan komunitas atau kelompok.
4. Memperkuat kesadaran komunitas akan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki dan kelompok didorong mengorganisasikan potensi yang dimiliki.
5. Istilah peneliti dapat berlaku baik untuk individu-individu dalam komunitas yang terlibat maupun peneliti luar yang profesinya sebagai peneliti.
6. Peneliti luar merupakan partisipan yang terlibat dan ikut belajar dalam proses. Dia tidak mengambil jarak tetapi menyatukan diri dan *committed*. (Hall, 1981:7-8).

Sejak tahun 1975, penelitian PAR seringkali diasosiasikan dengan gerakan pendidikan untuk orang dewasa. Berbagai jaringan kerja baik skala nasional maupun regional telah dibentuk. Di Indonesia misalnya, metode penelitian ini banyak dilakukan oleh kalangan LSM/ornop baik besar maupun kecil. Meskipun agak terlambat, kalangan ilmuwan di perguruan tinggi sejak tahun 1990-an juga telah menerapkan metode PAR dalam penelitian yang didanai oleh Dewan Riset Nasional maupun Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi. Di India, The Society for Participatory Research ini Asia (SPR in Asia, 1982) berusaha memperluas falsafah dan praktik penelitian partisipatif. Di Banglades, orang-orang miskin dan tidak berdaya ikut serta dalam penyelidikan dan analisis struktur kekuasaan di sepuluh desa untuk melihat bagaimana manfaat yang diberikan pemerintah telah dihalangi oleh elit lokal.

Dalam praktiknya, hampir sebagian besar pengguna metode PAR ini berparadigma (1) kaum miskin itu kreatif dan memiliki kemampuan, dapat, dan harus lebih banyak melakukan penyelidikan, analisis, dan perencanaan tersendiri; (2) mereka yang terpinggir

dan tersingkirkan dalam percepatan pembangunan, seperti masyarakat adat, perempuan, dan anak-anak korban kekerasan, masyarakat miskin kota, masyarakat adat, buruh industri, petani gurem, serta nelayan tradisional ternyata memiliki modal sosial (*social capital*) untuk diberdayakan.

Dengan demikian, fokus utama penggunaan metode PAR lebih banyak diarahkan pada keprihatinan dan keberpihakan pada masalah kemiskinan dan ketidakadilan baik kultural maupun struktural. Hal ini sangat dimungkinkan karena PAR menekankan perannya sebagai pembebas yang dilakukan dalam bentuk proses belajar yang mendorong munculnya pemahaman krisis atas kondisi dan permasalahan sosial, *cultural*, dan struktural yang menyebabkan dan cara untuk mengatasinya. PAR terutama menekankan implikasi riset yang mendorong kelompok yang tertindas untuk mendorong harkat hidupnya.

Tema-tema yang selalu muncul dalam PAR di antaranya adalah distribusi sumber daya ekonomi dan politik yang lebih adil, penguatan kelembagaan kelompok yang tertindas, penguatan hak-hak masyarakat lokal/adat dalam pengelolaan sumber daya alam, peningkatan swadaya masyarakat, kesetaraan dan keadilan gender, dan transformasi sosial, *cultural*, dan struktural menjadi masyarakat yang lebih adil (Freire, 1970 ; Hall, 1981 ; Fernandes dan Tandon, 1981).

## B. Tahapan-tahapan dalam Proses Pelaksanaan “PAR”

Aspek inti yang mewarnai seluruh tahapan PAR adalah pada setiap dan seluruh proses kegiatan kelompok harus melihat keterlibatannya dalam ontologis historis untuk semakin menyadari hakikat kemanusiaannya. Proses aksi refleksi aksi mendapatkan bentuknya dan memiliki peran sangat penting. Refleksi memberikan ruang untuk analisis mendalam dan menentukan arah berikutnya, aksi menjadi media realisasi dan menguji hasil refleksi.

Distribusi wewenang dalam PAR berlaku secara horizontal serta merupakan tema sentral dari partisipasi. Artinya, PAR mendorong terwujudnya wewenang kolektif yang terbagi di antara pihak-pihak yang terlibat (Hafidz, dalam Majalah Transformasi IV, 53).

Tahap-tahap penelitian PAR dapat dilihat dalam skema sebagaimana terlampir. Dari bagan tersebut terlihat bahwa tahapan-tahapan yang ada dalam PAR seakan merupakan satu siklus yang berulang dan berkelanjutan. Sebagai contoh, kesepakatan bersama perlu ditinjau ulang dan diinformulasikan beberapa kali dalam keseluruhan proses.

Dalam skema tahapan-tahapan PAR masalah ideologi memang tidak terekspresikan. Akan tetapi jika dilihat bahwa metode PAR adalah suatu respons atas kondisi ketertindasan dan ketidakberdayaan lapis terbawah di masyarakat, maka tidak ada lain bahwa ideologi yang dimaksud dalam buku ini pemihakan pada lapis bawah untuk dapat terbebaskan dari situasi yang memerangkap dirinya. Dengan ideologi yang jelas ini, walaupun usulan kegiatan berasal dari si peneliti dia akan tetap sadar untuk selalu mengu-payakan adanya partisipasi dan desentralisasi wewenang bagi lapis terbawah di masyarakat.

### **C. Implikasi Pelaksanaan “PAR”**

Terdapat tiga implikasi utama penggunaan PAR, yaitu sebagai berikut.

#### **1. Konseptual.**

Transformasi masyarakat ke arah yang lebih demokratis, egaliter, dan adil. Prinsip dasar ini diwujudkan adanya pengalihan wewenang kekuasaan dari pihak luar atau yang berkuasa ke tangan komunitas.

#### **2. Strategis**

Proses penyadaran (*conscientiation*) dalam PAR jika dilaksanakan sebagaimana seharusnya akan membuka mata komunitas akan ketimpangan sosial yang terjadi dan mendorong mereka mempertanyakan atau melakukan tindakan untuk mendobrak atau mengubahnya.

#### **3. Teknis**

Dari segi teknis, refleksi menuntut adanya dokumentasi yang lengkap dan rapi dari seluruh proses pelaksanaan PAR.

## **D. Kesimpulan**

PAR baik sebagai pendekatan maupun metode, saat ini banyak dikenal dan digunakan oleh kalangan LSM/ornop dan perguruan tinggi. Pendekatan dan metode ini memberikan banyak harapan bagi terlaksananya satu pemberdayaan masyarakat dan transformasi sosial menuju bentuk yang ideal dan menguntungkan lapis bawah di masyarakat. Hal ini tidak lain karena ideologi pemihakan pada komunitas lapis bawah yang tersingkir dan terpinggirkan dalam proses pembangunan yang secara struktural terjadi ketimpangan dan ketidakadilan.

Walaupun secara konseptual metode PAR terkesan sangat ideal, namun pelaksanaannya tidak semudah teori di atas kertas terutama ketika terdapat kecenderungan politik pemerintah yang sangat represif dan sangat feodal. Dalam praktiknya acapkali muncul berbagai permasalahan, baik pada tataran konseptual, strategis, dan teknis. Pada tataran konseptual permasalahannya adalah bagaimana mengalihkan kontrol dan wewenang dari tangan peneliti ke tangan komunitas. Pada tingkat strategis persoalannya terletak pada penentuan startegi mana yang paling sesuai dan layak untuk dikerjakan. Pada tingkat teknis berkutat pada intensitas keterlibatan peneliti dan kelemahan mengorganisasikan dokumentasi.

## **Strategi Pemberdayaan dan Pengorganisasian Rakyat untuk Perubahan**

*Di antara ketiga kekuatan yang menentukan formasi sosial dewasa ini adalah negara, pasar, dan masyarakat sipil. Kelompok terakhirlah yang paling tidak memiliki kekuasaan, kemampuan, dan kesempatan untuk secara strategis menyiapkan hari depan masyarakat menurut visi dan perspektif mereka. (Faqih, 2001: XV-XVIII)*

Orde Reformasi telah memasuki babakan baru, khususnya dalam pelaksanaan pemilu dan pemilihan presiden secara langsung tahun 2004. Selama hampir tujuh tahun terakhir ini struktur politik dan ketatanegaraan mengalami banyak perubahan. Reposisi kewenangan pemerintahan pusat-daerah, dwi fungsi ABRI, polri, kebebasan pers, dan lahirnya Mahkamah Konstitusi, serta lahirnya beberapa badan dan komisi bentukan presiden, seperti Badan Penyehatan Perbankan Nasional (yang telah dilikuidasi), Komisi Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi telah mewarnai babakan baru perpolitikan dan ketatanegaraan di Indonesia.

### **A. Pemberdayaan Masyarakat: Sebuah Keharusan**

Berdasarkan pengalaman buruk selama lebih dari tiga dasawarsa rezim Orde Baru, rezim Orde Reformasi berupaya tidak ingin mengambil risiko untuk memperburuk situasi. Paradigma pembangunan berusaha dilakukan dan ditata dengan paradigma baru, yakni dari paradigma masyarakat birokratis (*bureaucratic society*) menuju masyarakat sipil (*civil society*) yang kritis. Pergeseran kekuasaan berpusat pada negara yang sentralistik, represif, dan otoriter beralih pada kekuasaan yang akomodatif terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM), penegakan supremasi hukum, pembagian kekuasaan dengan prinsip keseimbangan, kontrol kekuasaan, desentralisasi berbasis pada penguatan masyarakat lokal, serta penghargaan yang tinggi terhadap pluralitas dengan semangat toleransi dan anti diskriminasi.

Orde Reformasi secara ideologis normatif berusaha menyeimbangkan sistem dan formasi sosial yang ada dewasa ini, yaitu negara (*state*), pasar (*market*), dan masyarakat sipil (*civil society*). Hakikatnya, ketiganya memiliki visi masing-masing mengenai

masyarakat di masa mendatang sesuai dengan nilai-nilai yang dianutnya. Namun sayang, berbagai upaya dan peluang untuk mendorong terwujudnya masyarakat sipil (*civil society*) belum juga turwujud, bahkan berkecenderungan semakin menguatnya instrumen masyarakat birokratis (*bereaucratic society*). Posisi birokrasi negara semakin menguat dan tidak lagi terkontrol oleh masyarakat sipil (*civil society*) yang semakin lemah dan kehilangan hak-hak dasarnya.

Menurut Soetrisno (1995:46-48), ada beberapa permasalahan dan hambatan yang menjadi penyebab lemahnya masyarakat sipil (*civil society*) di Indonesia. Pertama, kebanyakan keberadaan masyarakat sipil tidak otonom. Kedua, aparat pemerintah tidak sensitif terhadap kritik dan pikiran alternatif dari masyarakat sipil (*civil society*). Ketiga, lemahnya partai politik dan pers sebagai wahana masyarakat untuk berperan serta dalam proses pengambilan keputusan publik.

Atas dasar itu, sudah waktunya masyarakat sipil (*civil society*) juga menyiapkan diri dengan kemampuan metodologis untuk memengaruhi kebijakan negara serta dalam mengarahkan bentuk masyarakat demokratis sesuai dengan visi dan misi organisasi mereka. Salah satu bekal tersebut, yakni dengan memfasilitasi pelatihan strategi pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat sipil (*civil society*) untuk perubahan, khususnya perubahan posisi tawar di hadapan pemodal dan negara dalam proses pengambilan keputusan publik menuju masyarakat yang lebih demokratis dan berkeadilan.

## B. Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan didasarkan pada prinsip pemihakan kepada kelompok masyarakat marginal, tertindas, dan mereka berada pada lapisan bawah struktur sosial. Orang yang terlibat dalam pemberdayaan merupakan orang yang berkepentingan terhadap proses perubahan, yakni perubahan keadaan kaum tertindas yang telah diabaikan harkat dan martabatnya menjadi lebih baik dan menjadi lebih berdaya. Namun kaum tersebut, tidak memiliki kapasitas untuk memahami dan menyadari *problem* yang dihadapi maupun mengambil tindakan untuk mendorong terjadinya perubahan.

Maka, usaha pemberdayaan dalam konteks ini dimaksudkan untuk mentransformasikan kesadaran rakyat sehingga dapat ambil bagian secara aktif mendorong perubahan. Oleh karena itu, pemberdayaan dimaksudkan untuk memampukan rakyat mempunyai posisi dan kekuatan tawar-menawar sehingga mampu memecahkan masalah dan mengubah posisinya.

Untuk mencapai hal itu diperlukan suatu strategi, yakni jalan untuk mencapai tujuan. Dalam hal ini pengembangan suatu strategi membutuhkan (1) suatu pengetahuan yang menyeluruh, kritis, dan objektif mengenai kekuatan penghalang perubahan dan juga peta seluruh kekuatan yang ada, termasuk analisis data dengan kejujuran kekuatan internal yang dimiliki; dan (2) suatu susunan langkah yang akan diambil sehubungan dengan tujuan yang ingin dicapai dikaitkan dengan kenyataan yang ada mengenai “kekuatan penghalang perubahan”.

Dalam hal itu, suatu strategi yang baik tidak ditentukan oleh hasil kerja individual melainkan oleh suatu hasil kerja bersama, terutama untuk memperoleh data akurat tentang masalah sosial yang menjadi tujuan perubahan dan kekuatan yang tidak menghendaki perubahan itu berlangsung. Suatu strategi yang baik harus didasarkan pada pengetahuan yang akurat. Jika tidak, strategi tersebut hanya merupakan dogma atau impian yang dapat mengakibatkan kehancuran.

### C. Teknik Pemberdayaan Masyarakat

Teknik pemberdayaan merupakan upaya yang dilakukan dalam kerangka memperkuat rakyat. Teknik tersebut dapat bersifat ke dalam dan ke luar. Ke dalam, pada satu sisi teknik ini merupakan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan kapasitas rakyat untuk mendesakkan perubahan. Pada sisi lain merupakan upaya memampukan rakyat untuk memproteksi diri dari berbagai tekanan. Kegiatan mengorganisasi dan berbagai bentuk resistensi rakyat merupakan sebagian dari teknik ke dalam ini. Dengan pengorganisasian diharapkan muncul organisasi rakyat. Sedangkan dengan resistensi (ke pengadilan, parlemen, dan lainnya) diharapkan rakyat semakin terlatih dan meningkatkan kapasitas kritisnya. Ke luar, teknik pemberdayaan ini merupakan usaha untuk menambah kapasitas daya tawar rakyat dengan

jalan memengaruhi pihak penekan atau para pihak yang semula belum mendukung rakyat.

Dalam pemberdayaan, berbagai teknik dapat dipergunakan, antara lain (1) agitasi, provokasi, dan propaganda, (2) infiltrasi, dan (3) pengorganisasian. Agitasi merupakan upaya untuk mengungkap atau membongkar bagian-bagian yang terselubung (diselubungi). Dalam konteks kegiatan berpikir, tindakan agitasi berarti melakukan bahasan kritis terhadap suatu persoalan hingga menemukan akar persoalan. Hal yang sensitif yakni di dalam praktiknya, agitasi bukan upaya yang netral tetapi memihak. Lagi pula pengungkapan kritis tersebut tidak dilakukan secara terbatas atau tertutup sehingga tidak jarang, pembongkaran atau pengungkapan tersebut merupakan serangan terhadap pihak lawan.

Provokasi, provokasi merupakan bentuk tindakan agitasi yang bertujuan merangsang atau memberi stimulasi kesadaran kritis. Kegiatan ini merupakan salah satu teknis pemberdayaan. Dapat pula dikatakan bahwa teknik ini hampir digunakan semua pihak. Lebih khusus lagi, penguasa lebih sering menggunakan teknik ini untuk maksud negatif, yakni menutup kesadaran dan menyebarkan berita bohong. Provokasi dalam konteks ini merupakan tindakan penghasutan yang berujung pada kemarahan, bukan membangkitkan sikap dan kesadaran kritis. Oleh karena itu, sikap penguasa yang menyebutkan adanya provokator merupakan suatu bentuk hasutan yang tidak perlu ditiru. Oleh karena cara seperti itu merupakan bentuk atau cara agitasi yang tidak beretika sekaligus mencerminkan watak rezim yang tirani dan gemar menghasut suara rakyat.

Propaganda merupakan suatu metode penyebarluasan doktrin, prinsip, dan lain-lain yang bersifat religius maupun sekuler. Propaganda bukan tindakan kriminal. Pada kenyataannya hampir semua kelompok menggunakan teknik ini untuk menambah partisipan, pengikut, umat maupun pembeli. Dengan demikian, propaganda bukan tindakan penyebar fitnah atau berita bohong. Oleh karena agitasi tanpa propaganda sama dengan kemarahan.

Infiltrasi adalah cara masuk dan bekerja di tempat musuh. Teknik ini mengandung ciri ketertutupan (gerakan tertutup). Umumnya gerakan ini, digunakan oleh serikat-serikat rahasia.

Infiltrasi dilakukan untuk memperoleh (1) informasi yang lebih luas mengenai kekuatan musuh, (2) menggalang kekuatan di dalam sehingga dapat memperlemah musuh, dan (3) memecah belah musuh sehingga keuatannya melemah.

Pengorganisasian dimaksudkan untuk memperkuat rakyat sehingga mampu mandiri dan mengenali berbagai persoalan yang ada dan dapat mengembangkan jalan keluar. Pengorganisasian berangkat dari asumsi bahwa (a) rakyat berkepentingan terhadap perubahan, yakni mengubah keadaan menjadi lebih baik, (b) suatu perubahan tidak pernah datang dengan sendirinya, (c) setiap usaha untuk melakukan perubahan membutuhkan daya tekan tertentu yang memerlukan perjuangan.

Pengorganisasian tidak mengabdi pada diri sendiri. Kegiatan ini dilakukan untuk mengembangkan dan juga meningkatkan kekuatan rakyat. Pemikiran ini bermuara pada prinsip demokrasi yang menekankan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat. Oleh karena itu, secara mendasar kegiatan mengorganisir diarahkan untuk meningkatkan kesadaran kritis rakyat pada satu sisi, sedangkan pada sisi lain pengorganisasian dimaksudkan untuk mempersiapkan lapis sosial baru bagi tatanan baru yang ingin diciptakan.

Pentingnya pengorganisasian terletak pada (1) kenyataan bahwa kebanyakan rakyat berposisi dan berada pada kondisi lemah. Untuk itu diperlukan wahana sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan perlindungan dan kapasitas *bargaining*, (2) kenyataan masih ada ketimpangan dan keterbelakangan. Hanya sebagian kecil rakyat memiliki akses dan aset untuk dapat memperbaiki keadaan sedangkan sebagian besar tidak. Kegiatan pengorganisasian ini tidak selalu bermakna melakukan "perlawanan" terhadap tekanan dari pihak-pihak tertentu. Pengorganisasian juga bermakna upaya bersama dalam menghadapi masalah bersama.

Kegiatan pengorganisasian harus diarahkan dan mendorong timbulnya kesadaran kritis rakyat. Untuk mencapai kesadaran itu, inti kerja pengorganisasian diorientasikan untuk (1) membangun dan mengembangkan kesadaran kritis rakyat untuk melihat berbagai persoalan yang menghambat pencapaian keadaan yang lebih baik dan bermakna, (2) mendorong dan,

atau mengembangkan organisasi rakyat yang menjadi alat dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan (3) melakukan usaha yang mengarah pada perbaikan keadaan dalam kapasitas yang paling mungkin.

Dalam melakukan pengorganisasian terdapat beberapa prinsip yang harus dilakukan, yakni (1) mengutamakan yang terabaikan, yakni pemihakan kepada yang lemah dan miskin, (2) memperkuat rakyat dan bukan sebaliknya, (3) rakyat merupakan pelaku, pihak luar (pegawai) hanyalah fasilitator, (4) media proses pembelajaran, (5) sebagai bagian dari upaya mengoptimalkan capaian, (6) terbuka. Prinsip-prinsip tersebut, seharusnya diterapkan dalam proses pengorganisasian yang dilakukan dengan cara (1) membangun organisasi rakyat yang baru sama sekali atau (2) mengembangkan organisasi yang telah ada dengan kinerja dan garis kerja baru.

Metode pengorganisasian meliputi: pertama, melakukan penyelidikan sosial atau analisis sosial untuk mendapatkan informasi secara lengkap. Data tentang subjek dan relasi-relasi ekonomi, sosial, dan politik juga harus diperoleh. Hasilnya disusun dan dianalisis untuk dijadikan pedoman melakukan pengorganisasian lebih lanjut. Kedua, membangun kontak dengan subjek-subjek khusus yang dinilai layak dan dapat mendukung pekerjaan lebih lanjut. Ketiga, melakukan pendidikan pada taraf tertentu yang dimaksud untuk mengembangkan kesadaran kritis. Pendidikan tersebut dapat dilakukan dengan cara informal melalui obrolan, pemberian bahan bacaan atau mendiskusikan masalah yang berkembang secara seksama. Keempat, melakukan kegiatan bersama-sama kelompok melalui partisipatif. Kegiatan ini dimaksudkan untuk meningkatkan intensitas hubungan antara aktivis dengan rakyat sehingga proses pemberdayaan atau penguatan dapat berjalan efektif.

Dalam pengorganisasian diperlukan organiser-organiser yang berkualitas untuk dapat mengoptimalkan capaian dalam menerapkan metode pengorganisasian. Keberadaan organiser harus memenuhi beberapa persyaratan, seperti (1) menunjukkan pemihakan yang jelas melalui perkataan maupun tindakan kepada kaum tertindas; (2) memiliki humor dalam sikap maupun ucapan; (3) memiliki daya kreasi yang dilengkapi dengan keuletan,

kegigihan, dan ketelitian; (4) tidak menggurui, dengan demikian potensi kaum tertindas dapat dikembangkan; (5) bersikap luwes, yakni mampu menyesuaikan diri dan selalu siap bertindak serta peka terhadap berbagai perubahan menurut situasi.

Seorang organiser harus mempersiapkan diri secara baik. Oleh karena kegiatan pengorganisasian sendiri tidak lepas dari berbagai masalah. Walaupun umumnya bersifat teknis, permasalahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari strategi dan arah gerakan. Pengalaman menunjukkan bahwa banyak organiser yang telah berpuluhan-puluhan tahun tetapi pengorganisasian yang dilakukan tidak pernah berkembang dan hanya berkutat pada suatu daerah tertentu. Keadaan stagnan ini disebabkan oleh berbagai hambatan dalam proses pengorganisasian, di antaranya (1) organiser tidak memiliki persiapan yang cukup secara pribadi maupun organisasi, (2) adanya kegagalan mengubah segi taktis (titik masuk) menjadi segi strategis dalam konteks pendekatan terhadap kasus, (3) organiser kurang berintegrasi dengan rakyat, dan (4) tidak segera mempersiapkan basis produksi sehingga sangat tergantung kepada pihak lain dalam segi sumber daya (logistik). Permasalahan ini harus secara sungguh-sungguh dan serius diperhatikan oleh seorang organiser. Dengan demikian, dalam melakukan kegiatan mengorganisasikan, organiser harus berusaha meminimalkan berbagai persoalan tersebut sehingga proses kerja organisasi tidak terhambat dan menjadi stagnan.

#### **D. Catatan Akhir: Mewujudkan Masyarakat Madani**

Berbicara masalah gerakan pemberdayaan rakyat guna membangun dan mewujudkan kekuatan masyarakat sipil (*civil society*) tidak dapat dilepaskan dari struktur dan sistem sosial yang ada di masyarakat, juga tidak kalah pentingnya perilaku kekuasaan dan pemodal. Anggapan gerakan pemberdayaan rakyat mengalami kelumpuhan tampaknya perlu dikoreksi kembali. Di bawah sejumlah tekanan, respons dan pergulatan sengit gerakan pemberdayaan rakyat menggeliat, dengan tuntutan serta bentuk pengorganisasian yang beragam. Udara perubahan bahkan turut mendukung memotivasi munculnya pemimpin rakyat yang berkarakter ideologi yang berbeda-beda (Kusuma dan Agustina, 2003).

Peluang mewujudkan keseimbangan peran antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*) saat ini sangat terbuka. Peran negara menyangkut: pertama, pemerintahan yang bersih (*clean governance*) serta kedua, pemerintahan yang baik dan terbuka (*good and open governance*). Dalam konteks ini disyaratkan adanya (a) pelaksanaan demokrasi dan hak asasi manusia, (b) perlindungan lingkungan hidup dan sensitivitas gender dalam setiap proses pembangunan, (c) perbaikan standart perburuhan, (d) peningkatan peran perempuan, dan (e) pemberantasan korupsi dan penekanan terhadap etika moral.

Kaidah-kaidah tersebut saat ini menjadi standar bagi idiom ideologis baru di berbagai negara dan menjadi prasyarat terbentuknya sistem sosial kemasyarakatan baru menuju pembentukan masyarakat sipil (*civil society*) yang menjunjung tinggi etika moral dan nilai dasar kemanusiaan. Indikatornya di dalam masyarakat ditumbuhkan solidaritas, toleransi, dan penghargaan yang tinggi terhadap perbedaan dan keberagaman serta mengedepankan aspek sosial dan moral. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dikembangkan ke arah pembentukan masyarakat madani yang terpenting, yakni (1) prinsip hubungan ideologis: suatu masyarakat atau kawasan tertentu harus diberi kebebasan untuk membangun garis-garis ideologis dengan masyarakat lain, baik bersifat regional atau global dan (2) prinsip pluralitas (keberagaman) setiap unsur.

## Tujuan dan Ruang Lingkup Alternatif Penyelesaian Sengketa: Kajian Teori dan Implementasinya

### **Tujuan dan Fungsi Alternatif Penyelesaian Sengketa (*Alternative Disputes Resolution*) dalam Perspektif Historis Sosiologis dan Politik Hukum**

The haves come out ahead, atau Mereka yang berkocek teballah yang dapat memanfaatkan hukum lebih daripada yang tidak mampu.

(Marc Galanter dalam Satjipto Rahardjo, 2003)

Bahasan singkat ini memfokuskan kajiannya pada beberapa hal yang sifatnya elementer dan teoretis, antara lain pengertian ADR, dasar hukum ADR, ruang lingkup dan macam ADR, tujuan dan fungsi ADR dalam berbagai perspektif, dan catatan akhir. Sedangkan, pada tataran praktis dan teknis dikaji oleh praktisi dalam bagian lain dalam buku ini.

#### **A. Pengertian ADR**

*Alternative Dispute Resolution* atau ADR dalam praktik di Indonesia masih relatif baru, meskipun prinsip-prinsipnya telah lama dijalankan oleh banyak komunitas adat di Indonesia dalam menyelesaikan sengketanya. Model ini cukup populer di Amerika Serikat dan Eropa. ADR merupakan istilah asing yang perlu

dicarikan padanannya dalam bahasa Indonesia. Berbagai istilah dalam bahasa Indonesia telah diperkenankan dalam berbagai forum oleh berbagai pihak, seperti pilihan penyelesaian sengketa (PPS), mekanisme alternatif penyelesaian sengketa (MAPS), pilihan penyelesaian sengketa di luar peradilan, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang kooperatif.

ADR sering diartikan sebagai *alternative to litigation* dan *alternative to adjudication*. Pilihan terhadap salah satu dari dua pengertian tersebut menimbulkan implikasi yang berbeda. Apabila pengertian pertama menjadi acuan, seluruh mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan, termasuk arbitrase merupakan bagian dari ADR. Hal ini selaras dengan pengertian yang digunakan oleh Wibowo (1996:25), ADR adalah sebagai salah satu mekanisme penyelesaian sengketa nonlitigasi dengan mempertimbangkan segala bentuk efisiensinya dan untuk tujuan masa yang akan datang sekaligus menguntungkan bagi pihak yang bersengketa. Apabila ADR dipahami sebagai *alternative to adjudication* dapat meliputi mekanisme penyelesaian sengketa yang bersifat konsensus seperti halnya negosiasi, mediasi, dan konsiliasi.

Istilah ADR memberi kesan bahwa pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa secara konsensus hanya dapat dilakukan di luar pengadilan (*out court*). Sedangkan, saat ini, dibutuhkan juga dalam pengadilan (*court annexed* atau *court connected*). Beragamnya istilah ADR dilandasi oleh pertimbangan psikologis untuk mendapatkan dukungan terhadap penyelesaian melalui ADR dari pihak pengadilan. ADR seolah-olah merupakan jawaban atas kegagalan pengadilan memberikan akses keadilan bagi masyarakat. Dengan demikian, pemasyarakatan istilah ini mengundang rasa tidak aman dan kecemburuan bagi hakim pengadilan.

Apabila kita mengartikan ADR sebagai *alternative to adjudication*, padanan istilah MAPS, PPS, mekanisme penyelesaian sengketa secara kooperatif merupakan tiga istilah untuk dipertimbangkan sebagai padanan bahasa Indonesia. Apabila ADR diartikan sebagai *alternative to litigation*, mekanisme arbitrase dapat dimasukkan atau digolongkan dalam kelompok ADR sehingga MAPS dan PPS merupakan dua padanan istilah yang dapat dipertimbangkan (Santosa, 1997:1-2).

Istilah ADR merupakan label atau merek yang dipergunakan untuk mengelompokkan proses negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase. Masalah pilihan istilah adalah suatu hal yang perlu dipikirkan lebih jauh. Untuk menjamin keberhasilan upaya menyebarluaskan penerapan ADR di Indonesia, diperlukan istilah yang singkat, mudah dimengerti, dan tidak menimbulkan kerancuan.

## B. Dasar Hukum ADR

Hukum perdata Indonesia memberikan ruang bagi penyelesaian sengketa nonpidana melalui lembaga nonperadilan. Hal ini terjadi karena penyelesaian konflik melalui peradilan selalu sangat formal, berbiaya mahal, dan memakan waktu cukup lama. Hal ini dapat mendatangkan putus asa kepada para pihak yang menginginkan penyelesaian sengketa secara cepat. Berdasarkan pada latar belakang tersebut, hukum perdata membuka peluang bagi penyelesaian sengketa melalui lembaga nonperadilan. Dalam hal ini, Pasal 130 HIR (jo. Ps 154 Rbg) memberi kemungkinan juridis bagi para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya melalui lembaga nonperadilan. Pada prinsipnya para pihak yang bersengketa sepakat tentang cara dan lembaga yang digunakan menyelesaikan sengketanya. Prinsip itu secara tegas diatur dalam pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Sementara itu, Pasal 6 Ayat (1) UU No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Pilihan Penyelesaian Sengketa menyatakan “sengketa atau beda pendapat perdata dapat diselesaikan oleh para pihak melalui alternatif penyelesaian sengketa yang didasarkan pada itikat baik dengan mengesampingkan penyelesaian secara litigasi di pengadilan negeri”.

Sejalan dengan itu, UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPLH) juga mengatur hal yang sama. Pasal 30 ayat (1) menyatakan “penyelesaian lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersengketa. Selanjutnya dalam Ayat (2) disebutkan “penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan

hidup sebagaimana di atur dalam undang-undang ini. Lebih lanjut dalam ayat (3) menyebutkan “apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersengketa”.

Selanjutnya dalam Pasal 31 UUPLH menyatakan “Penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu guna menjamin tidak akan terjadinya atau terulangnya dampak negatif terhadap lingkungan hidup. Selanjutnya, dalam Pasal 32 menyebutkan “dalam penyelesaian sengketa lingkungan hidup sebagaimana dimaksud dalam pasal 31 dapat digunakan jasa baik pihak ketiga, baik yang tidak memiliki kewenangan pengambilan keputusan maupun yang memiliki kewenangan mengambil keputusan, untuk membantu menyelesaikan sengketa lingkungan hidup. Sedangkan, Pasal 33 menyatakan “pemerintah dan masyarakat dapat membentuk lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian sengketa lingkungan hidup yang bersifat bebas dan tidak berpihak”.

### C. Ruang Lingkup dan Macam ADR

ADR merupakan alternatif penyelesaian sengketa yang dilakukan di luar pengadilan (*ordinary court*) melalui proses negosiasi, mediasi, dan arbitrase. Negosiasi dan mediasi merupakan bagian dari proses penyelesaian sengketa secara kompromi (kooperatif antarpihak) dengan tujuan pemecahan masalah bersama. Dalam arbitrase, proses penyelesaian sengketa disebut “metode kompromi negosiasi bersaing” dan terdapat pihak ketiga yang putusannya bersifat final.

Negosiasi atau berunding merupakan salah satu arena (ruang) yang tersedia berada di luar peradilan. Dalam banyak kasus untuk memulai negosiasi tidaklah mudah. Oleh karena seringkali pihak-pihak yang bersengketa selalu memutuskan bahwa pihak lawan adalah “musuh” yang harus dihabisi. Pihak lawan itu berbahaya. Oleh karena itu tidak boleh dibiarkan untuk *survive*. Akibatnya, tidak ada satu upaya pun untuk mencoba saling mendengarkan kehendak dan keinginan masing-masing pihak

yang sedang bersengketa. Hal itu berdampak pada terus berlanjutnya sengketa tanpa dapat diketahui waktu akhirnya.

Namun demikian, di sisi yang lain, negosiasi memberikan peluang yang sangat luas bagi para pihak untuk menentukan pilihan-pilihannya. Dalam negosiasi para pihak yang bersengketa tidak bergantung pada norma hukum yang kaku dan tertulis dan kitab undang-undang maupun dalam berbagai peraturan yang lainnya. Selain itu, negosiasi juga memberikan ruang bagi para pihak untuk bisa menang secara bersama-sama. Dalam negosiasi tidak ada yang kalah mutlak atau menang mutlak. Semua pihak memperoleh kesempatan untuk menjelaskan berbagai persoalan dalam proses negosiasi.

Mediasi atau dalam bahasa Inggris disebut *mediation* adalah penyelesaian sengketa dengan menengahi. Mediator adalah orang yang menjadi penengah (John M. Echos dan Hasan Sadli, 1990, 377). Dalam kepustakaan, banyak ditemukan pengertian tentang mediasi yang dirumuskan para penulis. Namun, untuk dijadikan pegangan beberapa pengertian mediasi dideskripsikan dalam makalah ini.

Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa yang menyangkut bantuan dari pihak ketiga yang netral dalam upaya negosiasi dan penyelesaian sengketa (Hardjasoemantri, 1999:381). Sementara itu, Hadimulyono menyatakan "mediasi adalah bantuan pihak ketiga dalam suatu proses negosiasi, namun pihak ketiga (mediator) tersebut tidak ikut serta mengambil keputusan" (Hadimulyono, 1997:37).

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan konflik atau sengketa di mana pihak luar atau pika ketiga yang tidak memihak (*impartial*) bekerja sama dengan pihak yang bersengketa atau konflik untuk membantu memperoleh kesepakatan perjanjian dengan memuaskan (Margono, 2000, 28). Definisi lain menyebutkan, mediasi adalah intervensi terhadap suatu sengketa atau negosiasi oleh pihak ketiga yang dapat diterima, tidak berpihak dan netral tidak mempunyai kewenangan untuk mengambil keputusan dalam membantu para pihak yang berselisih dalam upaya mencapai kesepakatan secara sukarela dalam penyelesaian permasalahan yang disengketakan (Moore, 1986). Dalam literatur lain disebutkan,

mediasi adalah suatu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencari alternatif dan mencapai penyelesaian yang dapat mengakomodasi kebutuhan mereka (Folberg dan Taylor, 1986).

Berdasarkan pengertian mediasi tersebut, dapat disimpulkan beberapa elemen yang mewujudkan proses mediasi, yaitu (1) penyelesaian sengketa bersifat sukarela, (2) terdapat intervensi /bantuan pihak ketiga netral yang tidak berpihak, (3) pengambilan keputusan diserahkan oleh para pihak secara konsensus, (4) proses pengambilan keputusan dilakukan secara partisipatif.

Arbitrase, dalam ketentuan hukum perdata arbitrase disebut juga perwasitan. Sedangkan, Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Pilihan Penyelesaian Sengketa menyatakan “arbitrase adalah cara penyelesaian sengketa perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa”. Dalam penjelasan umum undang-undang itu juga menyatakan bahwa penyelesaian sengketa dengan cara arbitrase memiliki kelebihan dibanding dengan penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan. Kelebihan-kelebihan itu, antara lain (a) dijamin kerahasiaan sengketa para pihak, (b) dapat dihindari kelambatan. Dengan kata lain, lembaga arbitrase hanya dapat digunakan sebagai lembaga penyelesaian sengketa jika para pihak yang membuat perjanjian telah menyepakati memilih lembaga ini.

#### D. Tujuan dan Fungsi ADR

Secara konsepsional, ADR bertujuan untuk (1) meningkatkan kapasitas dan kapabilitas peran serta masyarakat secara nyata dan asli (*genuine*) untuk menyelesaikan sengketanya sendiri, (2) menumbuhkan iklim persaingan yang sehat bagi lembaga peradilan sehingga akan menjadi proses seleksi yang menggambarkan tingkat kepercayaan masyarakat, (3) meningkatkan daya saing dalam mengundang penanam modal (investor) ke Indonesia melalui adanya kepastian hukum termasuk tersedianya sistem penyelesaian sengketa yang efisien, (4) lembaga ADR diharapkan mendorong

lembaga-lembaga penyelesaian sengketa di masyarakat guna meningkatkan citra dan kepercayaan masyarakat (Margono, 2000: 106).

Adapun fungsi ADR, antara lain (1) menumbuhkan iklim persaingan yang sehat bagi lembaga peradilan sehingga akan terjadi proses seleksi yang menggambarkan tingkat kepercayaan masyarakat. Kehadiran pembanding dalam bentuk lembaga ADR diharapkan mendorong peradilan meningkatkan citranya sehingga kepercayaan masyarakat pun meningkat, (2) meningkatkan kapasitas hak masyarakat berperan serta dalam pengembangan mekanisme penyelesaian sengketa, (3) meningkatkan daya kritis masyarakat yang diikuti tuntutan berperan serta secara *genuine* dalam pengambilan keputusan pembangunan, (4) mengakomodasi tuntutan masyarakat terhadap mekanisme penyelesaian sengketa yang efisien dan mampu memenuhi rasa keadilan (Margono, 2000:93).

#### **E. ADR dalam Perspektif Historis Sosiologi dan Politik Hukum**

Secara antropologis setiap orang dalam suatu komunitas memiliki sistem dan mekanisme penyelesaian sengketa. Bagi sebagian masyarakat Indonesia yang hidup di pedesaan yang merupakan masyarakat adat jika timbul sengketa di antara mereka jarang sekali dibawa ke pengadilan negara untuk diselesaikan. Mereka lebih suka dan dengan senang hati membawa sengketa ke lembaga yang tersedia pada masyarakat adat untuk diselesaikan secara damai. Dalam masyarakat hukum adat penyelesaian sengketa biasanya dilakukan di hadapan kepala desa atau atau hakim adat.

Perlu diketahui bahwa secara historis kultur masyarakat Indonesia sangat menjunjung tinggi pendekatan konsensus. Pengembangan penyelesaian sengketa di Indonesia sesuai dengan mekanisme pengambilan keputusan secara tradisional dan penyelesaian sengketa secara adat. Alasan kultural bagi eksistensi dan pengembangan ADR di Indonesia tampak lebih kuat daripada ketidakefisienan proses peradilan dalam menangani sengketa.

Di Indonesia, proses penyelesaian sengketa melalui ADR bukanlah hal yang baru dalam nilai-nilai masyarakat adat yang berjiwa kooperatif. Dalam masyarakat adat Batak misalnya, memiliki nilai religius yang masih mengembangkan forum ranggun

adat yang intinya penyelesaian sengketa secara musyawarah dan kekeluargaan. Demikian halnya lembaga awig-awig di Bali. Di Minangkabau dikenal adanya lembaga hakim perdamaian yang secara umum berperan sebagai mediator dan konsiliator. Konsep pembuatan keputusan pada masyarakat pedesaan di Jawa di-dasarkan atas prinsip musyawarah mufakat dibuat oleh keseluruhan yang hadir dalam forum rembug desa sebagai suatu kesatuan.

Dalam perkembangannya, saat ini, masyarakat Indonesia berada pada persimpangan jalan Transisi dari masyarakat agraris (pedesaan) ke masyarakat industri (perkotaan) menyebabkan terjadinya benturan-benturan nilai. Nilai-nilai tradisional yang dipegang oleh generasi dulu mulai luntur. Sedangkan, nilai-nilai baru (modern) belum sepenuhnya terbentuk dan diterima.

Sengketa yang terjadi saat ini, antara lain terdiri atas (1) sengketa tradisional (berkisar tentang keluarga, warisan, dan tanah atau sumber daya alam), (2) sengketa bisnis yang rumit serta syarat dengan unsur keuangan, perbankan modern, peraturan perundungan, etika profesi, pemenuhan kontrak dan sebagainya, (3) sengketa lingkungan yang rumit dengan masalah pembuktian ilmiah dan hubungan administrasi pusat dan daerah, dan (4) sengketa ketenagakerjaan yang diwarnai dengan masalah hak asasi, reputasi negara, dan perhatian masyarakat internasional.

Gambaran tersebut mengarah kepada dibutuhkannya suatu cara penyelesaian sengketa yang efektif, dipercaya menembus akar permasalahan, dan menyentuh rasa keadilan dan kemanusiaan pihak yang bersengketa. Adanya ADR ini akan mendukung tercapainya dan terpeliharanya masyarakat yang damai dan tertib serta mengurangi tekanan-tekanan dan konflik dalam masyarakat.

Dengan rencana pengembangan pasar bebas pada awal abad 21, Indonesia dihadapkan pada suatu situasi sosial, ekonomi, budaya, dan politik akan terus berlangsung di abad mendatang. Hal tersebut perlu diikuti pengembangan sistem untuk menangani benturan nilai dan perbedaan pendapat. Sistem tersebut diharapkan mampu mengurangi kemungkinan munculnya sengketa atau konflik, menyelesaikan dengan cepat, tepat, dan memuaskan sengketa yang ada di masyarakat (Santosa dan Yasid, Kompas, 27 Februari 1995).

Dalam perspektif politik hukum di Indonesia, lembaga alternatif penyelesaian sengketa dan arbitrase telah diatur dan diakomodasi dalam UU No. 30 Tahun 1999. Undang-undang ini mengatur penyelesaian sengketa atau beda pendapat antarpihak dalam suatu hubungan hukum tertentu yang telah mengadakan perjanjian arbitrase yang secara tegas menyatakan bahwa semua sengketa atau pendapat yang timbul atau yang mungkin timbul dari hubungan hukum tersebut akan diselesaikan dengan cara arbitrase.

Meskipun UU 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa telah mengakui (rekognisi) dan mengesahkan (ligitimasi) eksistensi ADR, namun UU ini ternyata muemuat banyak kelemahan, antara lain sebagai berikut.

1. Tidak memberikan batasan atau pengaturan terhadap lembaga penyedia jasa (penasihat ahli atau mediator), tetapi hanya memberikan batasan pada lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang menunjuk seorang mediator atau penasihat ahli.
2. Kekuatan mengikat hasil kesepakatan penyelesaian sengketa atau beda pendapat masih digantungkan pada syarat didaftarkan ke pengadilan negeri. Dengan demikian, terlihat bahwa peran pengadilan sebagai lembaga yudisial tidak dapat dipungkiri kekuatan mengikatnya yang berkekuatan hukum.
3. Tidak memberikan batasan waktu sampai kapan pelaksanaan kesepakatan yang sudah didaftar ke pengadilan harus dilaksanakan oleh para pihak.

Kelemahan-kelemahan substansial dalam undang-undang tersebut memiliki implikasi bagi keberlanjutan implementasi ADR di masa mendatang. Lembaga ini ternyata tidak memiliki kekuatan eksekutorial dan kepastian hukum terhadap kesepakatan yang telah dihasilkan. Dengan keadaan tersebut, agar tidak terkesan bahwa pemerintah setengah hati dalam memfasilitasi dan mengakomodasi ADR, maka diperlukan revisi yang menyeluruh dan komprehensif substansi UU No. 30/1999 ini agar dapat mengikuti tuntutan perkembangan rasa keadilan di masyarakat, khususnya bagi para pelaku ekonomi dan bisnis.

## **F. Catatan Akhir**

Dalam perspektif antropologi hukum, tata cara penyelesaian sengketa secara damai atau dikatakan sebagai ADR telah lama dan biasa dipakai oleh masyarakat Indonesia. Hal ini dapat dilihat dalam hukum adat yang menempatkan kepala adat sebagai penengah dan memberi keputusan adat bagi sengketa yang ada di antara warganya.

Pelembagaan ADR dilakukan dengan memperhatikan perkembangan ekonomi dan bisnis serta memperbandingkan praktik ADR di negara-negara lain, di mana ADR dapat berkembang dan dilaksanakan dengan baik. Pengembangan ADR diharapkan memberi andil dalam mencegah dan menyelesaikan sengketa di masyarakat. Proses pelembagaan ADR tidak hanya mencakup suatu badan atau organisasi, namun mencakup adanya perangkat lembaga yang memungkinkan ADR dapat dilaksanakan di Indonesia.

Upaya hukum mengenai pembaruan Undang-Undang No. 30/1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa menjadi kebutuhan di masa mendatang. Pemerintah dan masyarakat, terutama pelaku bisnis dan kalangan perguruan tinggi harus selalu mengkaji dan mengembangkannya selaras dengan kebutuhan penyelesaian sengketa dagang atau bisnis di luar pengadilan dalam bentuk perundingan sehingga terdapat pemahaman masyarakat mengenai manfaat dan kelebihan ADR dalam menyelesaikan sengketa.

## **Penerapan Teknik Negosiasi: Sebagai Alternatif Penyelesaian Sengketa Hukum di Luar Pengadilan**

Negosiasi merupakan suatu teknik memengaruhi dan meyakinkan pihak lain untuk menggunakan kemampuan yang ada demi menyelesaikan suatu konflik (Malik, et. al., 2003:473). Di sisi lain, Goodpaster (1993:5), menyatakan negosiasi merupakan proses upaya untuk mencapai kesepakatan dengan pihak lain, suatu proses interaksi dan komunikasi yang dinamis dan beraneka ragam, dapat lembut dan bermuansa, sebagaimana manusia itu sendiri. Negosiasi berbicara tentang diskusi, dialog dalam perundingan-perundingan yang berhubungan dengan ide, informasi dan pilihan-pilihan dari para pihak yang terlibat konflik. Diskusi dan dialog tersebut dimaksudkan untuk tercapainya kesepakatan yang dapat diterima oleh semua pihak.

Orang bernegosiasi dalam situasi yang tidak terhitung jumlahnya ketika mereka membutuhkan atau menginginkan sesuatu yang dapat diberikan ataupun ditahan oleh orang/pihak lain bila mereka menginginkan untuk memperoleh kerja sama, bantuan atau persetujuan orang lain, atau ingin menyelesaikan atau mengurangi persengketaan atau perselisihan. Negosiasi juga digunakan untuk upaya kerja sama yang sederhana dan penuh persahabatan dengan yang berjarak dekat. Bahkan, mungkin merupakan transaksi bisnis yang saling menguntungkan hingga persaingan yang bermusuhan dan, bahkan, dalam hal-hal sulit dalam perselisihan yang hebat dan kelihatanya tidak mungkin dapat ditelusuri antara pihak-pihak yang sangat ekstrem bermusuhan.

Dalam perkembangannya, dari waktu ke waktu, setiap orang sudah terbiasa bernegosiasi dalam bisnis, kehidupan bermasyarakat, kehidupan keluarga, kerabat, mitra, kolega, majikan pegawai, pejabat, penjual, orang asing, kompetitor, lawan, dan musuh. Namun demikian, banyak orang tidak menyadari bahwa mereka sering bernegosiasi dalam kehidupan sehari-hari. Biasanya, mereka menyesuaikan diri dengan orang lain dan mengambil

filsafat “kalau sudah demikian apa boleh buat” dalam kehidupan sehari-hari yang hasilnya mungkin dirasa sudah cukup baik untuk memenuhi keinginannya.

Dalam bernegosiasi ada juga negosiasi yang besar dan penting yang kita khawatirkan dan ingin berhasil. Misalnya, dalam membeli dan menjual rumah atau suatu usaha, mencari pekerjaan baru, merundingkan klausula atau isi kontrak dan sebagainya. Selanjutnya, karena jabatan atau perannya seseorang harus melakukan negosiasi sepanjang waktu, seperti pengusaha, eksekutif, manajer, administrator, pengacara, pejabat, dan sebagainya.

Pada dasarnya, negosiasi merupakan permulaan dari suatu proses pembelajaran, penyesuaian, dan pembangunan hubungan. Tidak ada kesepakatan yang sempurna dikarenakan munculnya situasi yang tidak diharapkan serta adanya kesalahpahaman terhadap tujuan sebenarnya dari kata-kata yang digunakan. Oleh karena itu, penyesuaian selalu perlu. Untuk itu, yang terpenting adalah bahwa suatu negosiasi harus dapat memperbaiki dan saling percaya dari para pihak yang berkonflik demi terfasilitasinya penyesuaian dan kesepakatan tentang topik lain. Dengan demikian, dapat dikatakan negosiasi bukanlah suatu proses yang statis, tetapi merupakan suatu proses yang interaktif dan dinamis. Cara kita berinteraksi dengan orang lain membentuk cara mereka berinteraksi dengan kita dan reaksi serta tanggapan mereka terhadap kita akan memengaruhi interaksi kita selanjutnya dengan mereka.

### A. Isu-Isu Kunci dalam Perancangan Proses

Proses yang efektif dalam bernegosiasi dibuktikan oleh ketahanan dan keawetannya dalam menghadapi penundaan, kebuntuan, *walk out*, harapan yang membesar, pengharapan yang salah, dan kata-kata kemarahan. Beberapa elemen kunci dalam merancang proses negosiasi yang patut dicermati, yakni sebagai berikut.

1. Kebuntuan yang dilihat bersama. Negosiasi biasanya cenderung terjadi bila kedua belah pihak melihat kebuntuan dengan cara yang sama, yang sering disebut dengan “skakmat yang menyakitkan”.

2. Menangkap “peluang kesempatan”. Kehadiran kebutuhan saja itu tidak cukup. Akan tetapi, perlu menghasilkan canda kesempatan dan waktu yang “matang” untuk menyelesaikan masalah. Oleh karena itu, waktu yang matang untuk menyelesaikan masalah harus dikenali, ditangkap, dan digunakan. Konflik yang sedang berlangsung harus secara konstan dievaluasi dan diamati untuk meyakinkan agar “jendela-jendela kesempatan” tidak hilang.
3. Pentingnya kepercayaan. Musuh tidak perlu jadi kawan. Akan tetapi, dalam bernegosiasi memang dibutuhkan usaha kooperatif yang minimal.
4. Fleksibilitas. Proses negosiasi perlu tetap fleksibel. Terlalu banyak prakondisi akan menjadi hambatan dalam dialog (Harris dan Reilly ed., 2000:68).

## B. Pranegosiasi

Pranegosiasi ditujukan untuk menentukan kerangka kerja, prosedur, struktur, peran, dan agenda yang di dalamnya isu-isu dapat didiskusikan. Pentingnya pranegosiasi tidak bisa dianggap terlalu tinggi, namun proses yang baik akan memfasilitasi hasil yang baik, dalam istilah praktis, prosedur negosiasi yang baik memfasilitasi negosiasi substantif yang baik.

Tentu saja, pranegosiasi dalam realitasnya tidak serapi dan setegas dalam presentasi analisis ini. Pranegosiasi bisa saja berbaur dengan negosiasi jika berjalan dengan baik, bisa saja mencuat melalui keinginan sukarela di antara pihak-pihak yang berkonflik atau ia bisa diterapkan dari luar oleh pihak ketiga yang berkuasa yang masuk dalam konflik dan menerapkan syarat-syarat kerja sama.

Berikut ini daftar yang mewakili elemen-elemen penting untuk dipranegosiasikan. Elemen-elemen ini diurutkan dari yang paling rumit sampai ke yang jelas dan sederhana.

1. Setuju pada peraturan dasar dan prosedur
2. Partisipasi dalam proses dan metode representasi
3. Menangani prakondisi untuk negosiasi dan hambatan-hambatan untuk dialog

4. Menciptakan lapangan main yang seimbang bagi setiap pihak
5. Memberikan sumber daya perundingan
6. Bentuk-bentuk negosiasi
7. Tempat dan lokasi
8. Komunikasi dan pertukaran informasi
9. Mendiskusikan dan menyetujui prinsip-prinsip luas yang berkaitan dengan hasil
10. Mengelola jalannya
11. Kerangka waktu
12. Prosedur pembuatan keputusan
13. Alat-alat proses untuk memfasilitasi negosiasi dan memecahkan kebuntuan
14. Kemungkinan bantuan pihak ke tiga

### **C. Faktor-Faktor yang Menguntungkan untuk Bernegosiasi**

Terdapat beberapa faktor yang menguntungkan dan merupakan modal bagi pihak-pihak yang akan bernegosiasi. Faktor-faktor ini sifatnya sangat kondisional, fakultatif atau, bahkan, kumulatif. Faktor-faktor tersebut meliputi sebagai berikut.

1. Para pihak yang bersengketa menyadari bahwa mereka tidak mungkin memperoleh hal yang mereka inginkan melalui aksi-aksi sepihak.
2. Sengketa telah “matang”.
3. Wakil-wakil dari setiap kelompok memiliki cukup wewenang untuk berbicara tentang semua pihak serta siap menjalankan aksi yang telah disepakati.
4. Dukungan, dorongan, dan tekanan pihak lain (regional atau secara global) untuk negosiasi (Malik, et.al., 2003:494).

### **D. Lokasi dan Tingkatan Negosiasi**

Lokasi merupakan salah satu komponen penting dalam negosiasi. Lokasi yang tidak tepat justru akan mendorong terjadinya konflik di tempat perundingan itu. Dengan kata lain, konflik beralih tempat ke meja perundingan. Untuk itu, kesepakatan tentang tempat perundingan penting diambil oleh para pihak

yang bersengketa bersama dengan para fasilitator. Selain itu, sifat lokasi yang terbuka atau tertutup juga cukup berpengaruh. Pengadaan pertemuan pada lokasi-lokasi tertutup dengan tidak mengizinkan masuknya para pengamat, wartawan, dan lainnya cenderung mendorong negosiasi menjadi lebih fleksibel.

Level-level komunikasi internal dari pihak yang berkonflik seharusnya dipertimbangkan pula secara hati-hati. Negosiasi mungkin dilakukan oleh level puncak dari setiap bentuk negosiasi dan komunikasi multi level menyediakan lebih banyak informasi tentang pandangan pihak lain tentang berbagai isu dalam konflik tersebut. Komunikasi ini juga dapat menambah kedalaman dan fleksibilitas posisi resmi yang diumumkan oleh para negosiator.

#### **E. Persiapan Sebelum Memasuki Negosiasi**

Persiapan yang cermat dan hati-hati harus dilakukan sebelum memasuki negosiasi. Untuk seterusnya para negosiator harus mengambil waktu untuk menjajagi dan meneliti keadaan serta situasi sebelum melakukan pertemuan dengan kelompok atau pihak lain. Penelitian yang dilakukan negosiator bersifat internal maupun eksternal. Penelitian internal lebih mengarah pada pengembangan sebanyak mungkin kesepakatan tentang tujuan dan strategi-strategi negosiasi. Sedangkan, yang bersifat eksternal meliputi kebutuhan terpenting dan mendesak pihak lain, siapa pembuat dan pengambil keputusan, pihak-pihak atau kelompok potensial lain yang juga berkepentingan.

Selain itu, para negosiator juga membutuhkan informasi teknis dari luar komunitas berkaitan dengan substansi yang disengketakan, seperti struktur ekonomi perusahaan, kecenderungan harga komoditi, proses ekologis atau hukum nasional. Di samping itu, juga diperlukan suatu kesepakatan untuk bertukar biaya atau, dan juga hasil-hasil penelitian sebagai suatu langkah awal daripada mendiskusikan isu-isu mendasar sebelum ada persiapan matang.

Terdapat beberapa hal lain yang perlu diperhatikan sebelum dimulai suatu negosiasi dalam upaya meningkatkan kesiapan diri dari para negosiator, yakni sebagai berikut:

1. Para pihak yang terlibat
2. Pisahkan fakta dan nilai
3. Tunjukan teladan
4. Bangun tim yang seimbang
5. Proses seleksi negosiator

#### F. Beberapa Prinsip Negosiasi

Dalam bernegosiasi kekuatan masing-masing pihak harus berimbang sehingga setiap pihak dapat menghadapi gagasan, usulan, bahkan tekanan dan teror psikologis pihak lawan. Oleh karena, biasanya, dalam konflik antara masyarakat dan pemodal atau antara masyarakat dengan pemerintah, posisi masyarakat lebih rentan dan lemah. Untuk itu, sebelum melakukan negosiasi para negosiator dari komunitas harus mempersiapkan diri sebaik mungkin dan juga memegang beberapa prinsip sebagai berikut.

1. Berusaha dan berdiri pada landasan sendiri.
2. Tunjukan legitimasi dan solidaritas.
3. Hadapkan lawan pada sistem hukum dan nilai-nilainya sendiri.
4. Buatlah pihak lawan melihat suatu negosiasi sebagai bagian dari hubungan jangka panjang.

#### G. Strategi dan Gaya Negosiasi

Strategi negosiasi adalah cara mendasar mengelola hubungan kekuatan antara pihak-pihak yang bernegosiasi, pertukaran informasi negosiasi, dan interaksi antara para pihak.

##### 1. Strategi Dasar Negosiasi

Strategi negosiasi sering bersifat kompleks dan bervariasi tinggi, tingkah laku bernegosiasi dan tawar menawar umumnya mencakup pola dan sub pola yang mudah dikenali secara pasti, umum, dapat diperkirakan.

Ada tiga strategi dasar negosiasi yang penting, yang secara keseluruhan memberikan kemungkinan timbulnya interaksi terpolia yang menjadikan negosiasi bersifat khusus, yaitu yang bersifat bersaing (*competition*), kompromi, dan kerja sama dalam penyelesaian masalah gabungan. Strategi dasar ini merupakan tiga strategi negosiasi yang berlainan dan penting. Kebanyakan

negosiator memakai satu atau lebih di antara strategi ini dalam upayanya mencapai kesepakatan (Goodpaster, 1993:22-29).

a. Strategi bersaing

Strategi bersaing adalah berunding atau tawar-menawar secara bersaing atau kompetisi, kadang disebut juga tawar-menawar yang keras/alot, distributif, posisional, tawar-menawar menang kalah atau nihil-uang. Strategi ini, umumnya, bertujuan memaksimalkan keuntungan sendiri di atas keuntungan orang lain dengan siapa dia bernegosiasi. Pihak yang menerapkan strategi ini sesungguhnya mencoba keluar sebagai yang “teratas” atau “lebih baik” daripada pihak lain. Kadang-kadang, untuk alasan ini, strategi ini disebut juga sebagai strategi pendominasian. Artinya bahwa negosiator kompetitif cenderung memperlakukan negosiasi semacam kontes ketika para pihak berusaha mencari kemenangan.

b. Strategi berkompromi

Strategi berkompromi adalah tawar-menawar dengan kerja sama kompromi. Kadang-kadang, strategi ini disebut tawar-menawar lunak atau “menang sedikit-kalah sedikit” atau tawar menawar “give and take” memberi dan menerima. Para negosiator kompromi mempercayai bahwa mereka harus mempertukarkan apa yang mereka inginkan agar paling sedikit bisa mendapat sesuatu. Dalam cara perundingan yang demikian ini, apapun alasannya, si negosiator tidak akan mendapatkan yang diinginkan sepenuhnya, melainkan sebagian saja.

c. Strategi bekerja sama atau penyelesaian masalah

Strategi bekerja sama atau penyelesaian masalah adalah bekerja sama dengan pihak lain untuk mengembangkan kepentingan dan sasaran semua pihak. Bentuk perundingan/tawar-menawar ini, umumnya, disebut sebagai perundingan integrasi atau penyelesaian masalah. Kadang-kadang, juga disebut perundingan kepentingan atau “jumlah-positif”, atau perundingan menang-menang (*win-win*) atau sama-sama menang. Dalam perundingan ini, para pihak bertujuan memuaskan kepentingan mereka dan juga kepentingan pihak-pihak lain yang terlibat dalam negosiasi. Cara lain

untuk menjelaskannya, yakni mereka berusaha memaksimalkan keuntungan mereka dan juga keuntungan pihak-pihak lain. Hal ini dilakukan melalui proses ketika para pihak bekerja sama untuk menyelesaikan permasalahan bagaimana menemukan tindakan bersama apa yang dapat mereka ambil untuk memenuhi kepentingan mereka masing-masing.

## 2. Gaya Bernegosiasi

Negosiasi mempunyai berbagai gaya. Hal itu dipengaruhi oleh kepribadian, budaya, keahlian, dan pengalaman para negosiator, para pihak yang berkonflik (para pemimpin dan wakil-wakilnya) serta variasi situasi konflik. Suatu gaya pada suatu negosiasi mungkin lebih sesuai untuk situasi khusus. Walaupun demikian, secara umum, gaya negosiasi dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni (1) negosiasi keras (*hard negotiation*), (2) negosiasi halus (*soft negotiation*), dan (3) negosiasi berprinsip (*principled negotiation*) (Malik, et. al., 2003:496-497).

*Hard negotiation* menggunakan strategi paksaan terhadap tiap pihak untuk membuat konsesi guna mencapai kesepakatan. Gaya ini berhubungan dengan kecenderungan para pihak yang berkonflik bertahan pada posisi ekstrem masing-masing. Dalam negosiasi seperti ini, hubungan cenderung antagonis dan bermusuhan. Hasil yang disepakati cenderung berbentuk kompromi daripada kesepakatan yang memuaskan semua pihak.

Berbeda dari hal itu, *soft negotiation* memprioritaskan perolehan kesepakatan tanpa membangkitkan posisi tidak setuju satu sama lain atau konflik. Oleh karena penekanannya seperti itu, kadang konsesi begitu saja diberikan. Isu-isu sulit yang cenderung mendorong lahirnya ketidaksepakatan mungkin pula dihindari sehingga tidak dibahas. Hal tersebut dapat menuntun para pihak untuk meningkatkan tuntutan masing-masing daripada memoderatkan tuntutan itu. Gaya negosiasi ini umumnya terjadi pada upaya penyelesaian konflik individual.

Sedangkan, *principled negotiation* berusaha untuk memutuskan tentang hal-hal bermanfaat atau berguna serta mencari keuntungan bersama bagi semua pihak. Untuk mencapai hal itu, diperlukan pemahaman menyeluruh terhadap kepentingan dan kebutuhan semua pihak yang berkonflik. Dengan pemahaman yang holistik,

maka negosiasi dapat didorong ke pencapaian kesepakatan yang memuaskan semua pihak. Untuk itu, negosiasi mungkin saja menggunakan norma-norma dan nilai yang disetujui guna menuntun para pihak mendapatkan suatu kesepakatan yang adil. Gaya ini merupakan suatu kolaborasi tingkat tinggi. Untuk itu, semua pihak perlu terus-menerus berkomunikasi serta mempunyai kemauan baik untuk menyelesaikan konflik. Seringkali, gaya negosiasi ini membangun hubungan kerja jangka panjang.

## **H. Bentuk Negosiasi**

Variasi yang luas dari bentuk yang dapat diambil dalam negosiasi meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Konferensi bersekala besar
2. Rapat tingkat tinggi dengan juru bicara mereka
3. Mediasi ulang-alik
4. Diskusi bilateral
5. Formula campuran antara pleno dan sub-kelompok
6. Pengakuan kelompok-kelompok yang tidak sepakat melalui laporan minoritas
7. Pendefinisian peran-peran dan kapasitas-kapasitas yang berbeda dari negosiator dan pengamat

## **I. Aturan-aturan Dasar Negosiasi**

Dalam bernegosiasi terdapat sembilan aturan dasar yang relevan untuk dikukuhkan semua pihak yang terlibat dalam perundingan, antara lain sebagai berikut.

1. Mengizinkan setiap kelompok berpartisipasi secara penuh, termasuk menyatakan posisinya.
2. Mendengarkan dan menghargai setiap pembicara. Untuk itu, setiap pembicara sebaiknya tidak diinterupsi.
3. Bebas memberikan masukan berupa gagasan-gagasan yang tidak diambil janji-janji ataupun ejekan-ejekan.
4. Perundingan terjadi antara pihak yang berkonflik saja dan tidak berhubungan keluar pertemuan itu.
5. Agenda dan waktu perundingan harus dikonstruksikan satu sama lainnya untuk memuaskan semua pihak.

6. Para pihak memiliki komitmen untuk mencapai suatu kesepakatan.
7. Dapat menerima peran fasilitator (atau mediator, atau lainnya).
8. Bebas meminta waktu istirahat, pertemuan-pertemuan pribadi dengan dan, atau, fasilitator dan lainnya.
9. Tepat waktu.

Sembilan aturan dasar ini bukan harga mati, tetapi dapat diubah. Akan tetapi, pengubahan itu haruslah bertujuan untuk mengefektifkan, membuat lebih baik, dan juga membesarakan dukungan emosional dan praktis kepada negosiasi. Perpaduan dan efektivitas setiap pihak tergantung pada komitmen dan partisipasi anggota masing-masing yang dibantu oleh penyesuaian terhadap kesembilan aturan dasar tersebut.

## J. Taktik Bernegosiasi

Dalam bernegosiasi, para negosiator sering menggunakan banyak taktik untuk mendapatkan yang terbaik dan terbanyak dari negosiasi tersebut. Untuk itu, tidak jarang mereka juga menggunakan taktik menekan dan taktik-taktik kotor. Pihak lawan, tidak jarang menggunakan suatu kekuatan ancaman secara aktual. Pejabat-pejabat pemerintah dan para pengusaha sering berusaha membuat lawannya merasa miskin atau tolol. Untuk itu, mereka akan datang menghadiri suatu negosiasi dengan naik mobil mewah dan mengenakan pakaian formal yang mahal. Mereka berperilaku seolah-olah mereka sangat sibuk dan lawannya dalam negosiasi tersebut sedang menghabiskan waktu saja. Mereka selalu berusaha memaksa lawannya memenuhi keinginannya dengan hanya menyediakan waktu sangat sedikit untuk mendiskusikan segala sesuatu secara tergesa-gesa.

Menghadapi kondisi seperti itu, para negosiator dari komunitas atau yang mewakili komunitas harus merespons dengan cara sama sebelum para negosiator lawan menjebak dan melakukan penekanan secara serius. Para negosiator komunitas harus menunjukkan bahwa mereka tidak terintimidasi, memahami secara tepat cara-cara penekanan yang sedang dilakukan lawannya dan dapat pula melakukan cara-cara yang sama secara efektif. Untuk itu, para negosiator komunitas dapat berbicara menggunakan

bahasa komunitasnya, mengenakan pakaian tradisionalnya ketika menghadiri pertemuan, mendesak lawan untuk duduk bersama di lantai atau mendesak lawan untuk berpartisipasi dalam suatu upacara pencucian tradisional sebelum pertemuan dimulai. Semua taktik tersebut, merupakan cara untuk mengungkapkan bahwa "kami juga dapat membuat engkau merasa tidak senang, karena itu, hentikanlah semua usaha untuk saling menekan satu sama lain".

Pada saat tertentu dalam suatu negosiasi penekanan mungkin diperlukan. Jika seorang negosiator individual dirasa pihak lawan sebagai orang yang bermusuhan dan tidak fleksibel, tekanan personal dapat dilakukan untuk mendesak pergantian tempat. Namun harus diperhatikan, jangan menyerang seluruh anggota tim, serangan harus ditujukan kepada individu yang menimbulkan masalah tersebut. Serangan itu harus dilakukan sambil meyakinkan pihak lain bahwa masalah tersebut merupakan masalah individu. Cara yang sama dapat digunakan pada salah satu taktik menekan bersama dalam negosiasi, yang disebut "malaikat atau setan". Seorang anggota tim dapat secara sengaja bertingkah laku agresif dan mengganggu serta membuat tuntutan-tuntutan yang menyakitkan hati atau hal-hal lain yang negatif (setan). Sedangkan, seorang anggota lainnya mengungkapkan permintaan maaf atau berbagai hal positif lainnya kepada lawan serta berusaha menjaga dan memelihara aturan negosiasi (malaikat).

Teknik penekanan yang lain yakni dengan memasukkan lebih banyak kerja sama dan fleksibilitas yang tidak dapat dipegang kepastiannya. Seorang negosiator dapat mengacaukan atau mengganggu suatu pertemuan dengan datang terlambat, menghabiskan waktu dengan membicarakan topik-topik yang tidak relevan, mendesakkan perdebatan terhadap hal-hal yang tidak penting, meluapkan kemarahan atau meninggalkan ruang negosiasi. Semua taktik itu akan menciptakan tekanan terhadap orang lain. Dalam hal ini, pihak lawan cenderung melihat berbagai perbuatan negatif tersebut sebagai perbuatan individual. Tentu saja, taktik memainkan peran "malaikat dan setan" tersebut atau menghadirkan sesuatu yang tidak dapat dipegang kepastiannya bukan merupakan promosi kreativitas, membangun kepercayaan atau pun hasil-hasil produktif dalam hubungan jangka panjang.

Dengan demikian, para negosiator komunitas harus mewaspadai digunakan taktik-taktik penekanan itu oleh pihak lawannya.

Waktu dapat pula digunakan sebagai taktik menekan lawan. Beberapa kelompok mungkin memiliki kebutuhan penting, seperti batas waktu pertemuan dan keterbatasan dana dan orang untuk meneruskan negosiasi. Taktik penekanan lainnya adalah mendesakkan negosiasi dilakukan dalam sesi-sesi panjang dan lama yang menyebabkan para perunding terlambat makan dan juga tidak beristirahat. Kelelahan dan kelaparan akan menyebabkan orang tidak berpikir jernih. Oleh karena itu, mereka cenderung membuat kesalahan dan akan menyetujui hampir segala sesuatu yang ditawarkan. Dengan demikian, mereka dapat cepat keluar dari ruang perundingan untuk beristirahat atau makan.

Dalam proses negosiasi yang menggunakan strategi bekerja sama atau penyelesaian masalah, terdapat beberapa prinsip dasar penerapan teknik negosiasi yang patut dijadikan acuan sebagai berikut.

1. Harus ada saling percaya dalam derajat tertentu yang membangun rasa saling percaya antara pihak-pihak yang bertikai.
  - a. Memungkinkan hubungan kerja dasar.
  - b. Memastikan kerahasiaan.
  - c. Memperlihatkan kemampuan dan komitmen.
  - d. Berempati.
  - e. Mempertahankan kepercayaan pada solusi.
2. Menciptakan kejernihan. Tanpa informasi yang cukup dan akurat, tidak ada keputusan yang komprehensif dan tahan lama yang bisa dicapai. Diskusi yang berguna dan jernih dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:
  - a. Menanyakan pertanyaan terbuka (seperti: "peraturan seperti apa yang Anda inginkan?") daripada menanyakan pertanyaan tertutup atau pertanyaan interogatif (seperti "apakah Anda mau peraturan baru?").
  - b. Parafrase atau meringkas jawaban lawan bicara untuk memastikan akurasi dan menanyakan pertanyaan lebih jauh untuk klarifikasi.
  - c. Mempertahankan fokus pada substansi isu.

- d. Meredam kemarahan dengan mengambil istirahat pendek dan saling mengenali emosi kedua belah pihak.
- 3. Menciptakan saling pengetian. Semua isu harus dipahami secara penuh untuk memulai fase penyelesaian masalah dan membangun solusi. Ini bisa dibawah lebih jauh dengan cara sebagai berikut:
  - a. Membedakan persepsi dari isu. Pertama, semua isu objektif dari substansi harus dijabarkan dan dimengerti. Kedua, persepsi ketakutan dan pandangan dari satu sama lain harus didengar.
  - b. Mengenali kebutuhan dan kepentingan. Fokus dan mengenali kebutuhan dasar semua pihak.
  - c. Meminta nasihat ahli. Informasi dari luar bisa dipergunakan untuk menghidupkan diskusi melalui proyek pencarian fakta atau kelompok kerja ahli.
- 4. Melakukan tindakan. Ketika informasi sudah dikumpulkan dan rasa percaya sudah berkembang dan saat posisi masing-masing menjadi sangat jelas, fase penyelesaian masalah dimulai. Fase sulit ini bisa dimulai dengan cara sebagai berikut:
  - a. Sederhana. Menyederhanakan berarti membagi-bagi elemen dalam agenda menjadi isu-isu yang lebih sederhana dan mudah diangkat.
  - b. Memprioritaskan isu. Mengurutkan bagian-bagian sesuai dengan prioritas atau sebaliknya dalam urutan kesulitan.
  - c. Membangun dari proposal pihak lain.
  - d. Identifikasi landasan yang sama. Bahkan sedikit kesamaan bisa mendorong semua peserta dan menumbuhkan momentum.
  - e. Menjadi perantara konsesi. Khususnya, jika dilihat dari semua pihak sudah mengeras menjadi seperangkat posisi (Harris dan Reilly, ed., 2000: 101).

## K. Tahapan-tahapan Negosiasi

Dalam bernegosiasi, secara umum dikenal beberapa tahapan utama dan mendasar yang harus dilalui oleh seorang negosiator, yaitu (1) persiapan, (2) membangun strategi, (3) pembuatan keputusan dan pemecahan masalah, dan (4) implementasi kesepakatan.

## **1. Persiapan**

Persiapan dimulai dengan memahami konflik. Untuk itu metode analisis konflik merupakan alat yang dapat digunakan. Para negosiator potensial dan para fasilitator harus mempersiapkan diri mereka dalam beberapa tingkat, di antaranya sebagai berikut:

- a. Menganalisis konflik: mengidentifikasi semua pihak, masalah, dan isu serta memutuskan apa keruwetannya.
- b. Menganalisis secara lebih detail: apakah ada isu-isu lain, pihak lain, hubungan antara mereka, sejarah hal-hal tersebut, konteks dan alternatif untuk negosiasi serta hasil yang mungkin diperoleh.
- c. Memeriksa keruwetan keputusan tersebut: lakukan hal tersebut dan atau setelah membuat kontak-kontak awal dengan baik. Jika memutuskan akan terjadi keruwetan, maka tentukan kapan, bagaimana, apa dan siapa yang terlibat dalam keruwetan tersebut.
- d. Membuat kontak-kontak awal: eksplorasi forum-forum yang mungkin untuk didiskusikan dan pertimbangkan juga pihak yang mengadakan pertemuan.
- e. Mendesain proses: memutuskan gaya negosiasi yang sesuai.
- f. Mencapai kesepakatan tentang negosiasi: menyepakati aturan-aturan dasar dan isu-isu yang akan dibahas dan mempertimbangkan detail yang dibutuhkan untuk menciptakan suasana yang sesuai bagi negosiasi.

## **2. Membangun strategi**

Pada tahap ini beberapa hal yang harus dilakukan sebagai berikut:

- a. Pemetaan konflik: lakukan analisis terhadap orang atau kelompok, proses, dan juga masalah-masalah rumit.
- b. Memikirkan tujuan, kebutuhan, kepentingan, dan solusi potensial.
- c. Memisahkan orang dari masalah dan kepentingan dari posisi tertentu.
- d. Mempertimbangkan kekuatan tawar yang mereka miliki dan bagaimana menggunakannya: apa kekuatan dan kelemahan masing-masing.

- e. Mengexplorasi semua alternatif untuk negosiasi.
- f. Memahami pihak lain dan menggunakan standar-standar yang adil untuk mendukung sebuah ide yang muncul serta memberikan legitimasi kepada ide-ide dari pihak lainnya.

### **3. Pembuatan keputusan dan pemecahan masalah**

Bagian ini merupakan tahap terpenting dari sebuah negosiasi. Oleh karena itu, ketika solusi akan mulai disetujui penting untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Menciptakan pilihan-pilihan.
- b. Membuat kriteria untuk mengevaluasi negosiasi. Kriteria itu terfokus pada pemenuhan berbagai kebutuhan.
- c. Menekankan dasar bersama.
- d. Membuat keputusan awal dan sementara.
- e. Memutuskan jika telah cukup disetujui, apakah segala kebutuhan disetujui?

### **4. Implementasi kesepakatan**

Dalam mengimplementasikan kesepakatan, terdapat beberapa hal yang harus dilakukan sebagai berikut:

- a. Keputusan awal digabungkan untuk membuat suatu paket lengkap. Negosiasi-negosiasi tambahan mungkin dibutuhkan untuk isu-isu yang tidak terpecahkan.
- b. Konkret, spesifik, dan jelas: siapa melakukan apa, kapan dan di mana.
- c. Lakukan pengawasan dan implementasikan prosedur atau programkan negosiasi berikutnya.
- d. Formalisasikan kesepakatan dan dapatkan persetujuan serta ratifikasi yang perlu.
- e. Jadwalkan pertemuan-pertemuan untuk mengulas. Oleh karena kesepakatan-kesepakatan itu mungkin membutuhkan tambahan atau penyesuaian.
- f. Pertimbangkan kampanye bersama secara lokal, regional, atau internasional tentang kesepakatan itu.
- g. Pertimbangkan para penjamin atau teman-teman terhadap proses perdamaian atau kesepakatan itu dan menjamin pemenuhannya.

## L. Catatan Penutup

Negosiasi merupakan seni yang penuh rahasia, kompleks, dan terlalu sulit untuk segera dipelajari. Permahaman negosiasi dan penyelesaian sengketa melibatkan pemeriksaan tentang tingkah laku manusia dan komunikasi yang bertujuan untuk mendapatkan semacam persetujuan dalam begitu banyak gelanggang dan konteks perundingan. Negosiasi sangat luas cakupannya, memiliki keragaman serta sangat pelik untuk dapat dipahami. Namun untuk keperluan praktis, ternyata tidaklah demikian. Apabila kita mempelajari banyak negosiasi dan cara-cara yang dipakai oleh para pihak untuk berinteraksi dalam mencapai kesepakatan atau tidak mencapai kesepakatan, kita bisa menemukan pola tentang tatacara para pihak tersebut berinteraksi dan bernegosiasi.

Dalam mempelajari negosiasi, kita juga menemukan beberapa cara untuk maju dan mencapai kesepakatan yang lebih baik daripada orang lain. Apa yang dimaksud lebih baik di sini, tentu saja tergantung pada kriteria yang dipakai untuk menilai proses dan hasil yang dicapai dalam negosiasi itu. Umumnya, kita akan mempelajari ada berbagai cara bernegosiasi yang dapat berhasil dan bahwa setiap cara bernegosiasi menuntut konsekwensi tertentu yang mana para pihak bisa memilih akan atau tidak mengambil sebagai pertimbangan dan, mungkin, akan disukai atau tidak disukai.

Untuk memperoleh pengertian yang lebih baik tentang hal tersebut, yaitu dengan memulai melihat dan merasakan bagaimana semua ini berlangsung. Dalam konteks ini, yang paling berguna adalah mempertimbangkan dinamika interaksi dasar yang mengelilingi negosiasi.

## **Arbitrase Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Perburuhan di Indonesia:**

### **Kajian Kritis Terhadap Pendayagunaan Lembaga Arbitrase dalam Menyelesaikan Sengketa Perburuhan Menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial/PPHI**

Sejak empat tahun terakhir ini, wacana tentang keberadaan lembaga arbitrase dalam penyelesaian konflik perburuhan di Indonesia terus bergulir. Gagasan ini secara normatif muncul dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan dan diatur lebih lanjut dalam UU No. 2 Tahun 2002 Tentang PPHI. Munculnya lembaga ini dalam penyelesaian konflik perburuhan ditentang keras oleh kalangan serikat buruh dan organisasi nonpemerintah (ornop) yang bergerak di bidang perburuhan. Namun, di sisi lain, pemerintah melalui Dewan Perwakilan Rakyat ternyata terus berupaya menggulirkan gagasan ini dengan mengeluarkan rancangan undang-undang tentang arbitrase sebagai lembaga penyelesaian konflik perburuhan.

Bagaimana dengan keberadaan kalangan akademisi menyikapi perbedaan pandangan yang sangat tajam terhadap eksistensi arbitrase? Menjawab persoalan ini tidaklah mudah. Sebagai lembaga yang memiliki keberpihakan akademis terhadap persoalan masyarakat tentunya tidak gegabah memberikan keputusan untuk memihak secara emosional. Untuk itu diperlukan kajian mendasar dan kritis terhadap eksistensi lembaga arbitrase sebagai lembaga alternatif penyelesaian sengketa perburuhan di Indonesia.

#### **A. Eksistensi Lembaga Arbitrase sebagai Wadah Penyelesaian Pengketa**

Lembaga penyelesaian sengketa perburuhan yang dikenal selama ini, yakni pertama, penyelesaian sengketa melalui peradilan umum, untuk masalah perbedaan normatif tentang hak-hak perburuhan. Kedua, penyelesaian sengketa perburuhan di luar peradilan melalui lembaga bipartid dan tripartid di luar

peradilan, untuk sengketa perburuhan yang menyangkut perbedaan kepentingan, syarat-syarat, dan kondisi kerja. Akan tetapi, kedua lembaga ini dianggap oleh buruh tidak efektif karena terlalu lama, mahal, bahkan dalam skala tertentu keputusannya tidak memberikan kepastian hukum dan dipandang tidak adil. Dalam banyak kasus sengketa perburuhan, keberadaan lembaga ini dalam penyelesaiannya lebih banyak berpihak pada kepentingan pemilik perusahaan atau majikan. Untuk itu dirasakan sangat mendesak untuk mendesain lembaga alternatif penyelesaian sengketa yang lebih cepat, murah, serta memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi buruh.

Keberadaan lembaga arbitrase oleh banyak ahli hukum tidak dikategorikan sebagai bentuk penyelesaian sengketa di luar peradilan atau *alternative dispute resolution* (ADR). Oleh karena arbitrase masih didasarkan pada pendekatan adversarial (pertikaian), yakni serupa dengan proses peradilan. Di sini, masih ada pihak yang kalah dan menang. Padahal inti dari pendekatan konsensus, sebagaimana dikenal dalam bentuk negosiasi, konsiliasi, dan mediasi adalah tidak ada pihak yang kalah dan menang: *win a win solution* (Hadimulyo, 1997). Guna memahami lebih jauh eksistensi lembaga arbitrase dalam penyelesaian sengketa perburuhan perlu dicermati lebih dahulu definisi, ciri-ciri, kelebihan, dan kelemahan lembaga arbitrase yang ada selama ini.

## B. Definisi dan Ciri Arbitrase

Sampai saat ini masih belum ada batasan yang tepat dan tegas untuk dapat dijadikan patokan. Diakui bahwa membuat batasan atau definisi tentang arbitrase ini tidak mudah (Lew, 1973). Oleh karena umumnya bisa dilakukan dalam mengidentifikasi saja, bukan mendefinisikan. Meskipun demikian, di dalam menelaah suatu hal (objek pengkajian) tertentu bagaimana pun juga definisi tetap penting untuk mengenal apa yang disebut arbitrase.

Arbitrase berasal dari kata *arbitrare* (bahasa latin) yang berarti kekuasaan untuk menyelesaikan suatu perkara menurut kebijaksanaan. Menurut Abdul Kadir et., al. (1984), arbitrase adalah penyerahan sukarela suatu sengketa kepada seseorang yang berkualitas untuk menyelesaiannya dengan suatu perjanjian bahwa keputusan arbitror akan final dan mengikat.

Batasan lain sebagaimana diberikan oleh Shorter Oxford English Dictionary (1956), yakni "the settlement of question at issue by one to whom the parties agree to refer their claims in order to obtain an equitable decision".

Menurut Julian DM Lew (1973), batasan yang diberikan Shorter Oxford English Dictionare dianggap tidak lengkap karena mengabaikan sifat keperdataan dari arbitrase dan tanggung jawab hukum para arbitor. Batasan yang lebih mewakili pengertian arbitrase adalah batasan yang diberikan oleh Jean Robert yang menyebut sebagai berikut "arbitration means instituting a private jurisdiction in order to resolve individual disputes, for a given case, with the powers to judge such litigation".

Menurut UU No. 30 tahun 1999, Pasal 1 angka (1), arbitrase adalah cara penyelesaian suatu perkara perdata di luar peradilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa.

Dari berbagai pengertian yang disampaikan tersebut, pada dasarnya terdapat kesamaan bahwa arbitrase adalah perjanjian perdata. Dalam perjanjian tersebut, para pihak sepakat untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara mereka yang mungkin akan timbul di kemudian hari yang diputuskan seorang atau beberapa orang wasit (arbitor) yang bersama-sama ditunjuk oleh pihak yang berperkara dengan tidak diselesaikan melalui pengadilan tetapi secara musyawarah dengan menunjuk pihak ketiga, sebagaimana dituangkan dalam kontrak.

Di samping definisi arbitrase tersebut, perlu pula diketahui ciri-ciri arbitrase agar pemahaman tentang eksistensi arbitrase menjadi lebih jelas dan terang, yakni sebagai berikut.

1. Badan arbitrase ini adalah suatu cara atau metode penyelesaian sengketa.
2. Sengketa tersebut diselesaikan oleh pihak ketiga atau pihak netral atau arbitor yang secara khusus ditunjuk.
3. Para arbitor mempunyai wewenang yang diberikan oleh para pihak.
4. Para arbrito diharapkan menyelesaikan sengketa menurut hukum.
5. Arbitrase merupakan sistem pengadilan perdata. Artinya bahwa para pihaklah dan bukan negara yang mengawasi kewenangan dan kewajiban para pihak.

6. Keputusan yang dikeluarkan oleh badan ini bersifat final dan mengakhiri persengketaan para pihak.
7. Keputusan arbitror mengikat para pihak berdasarkan persetujuan diantara mereka untuk menyelesaikan sengketanya kepada arbitrase bahwa mereka akan menerima dan secara sukarela memberikan kekuatan kepada keputusan arbitrase tersebut.
8. Pada pokoknya proses berperkara melalui badan arbitrase dan putusannya terlepas dan bebas dari campur tangan negara.

### C. Macam Sengketa yang Dapat Diselesaikan Melalui Arbitrase

Peranan badan arbitrase dalam menyelesaikan sengketa bisnis di bidang perdagangan saat ini semakin penting. Banyak kontrak nasional dan internasional menyelipkan klausula arbitrase. Bagi kalangan bisnis cara penyelesaian sengketa melalui badan ini memberikan keuntungan tersendiri dari pada melalui badan peradilan nasional.

Dewasa ini, dalam perkembangannya, lembaga arbitrase tidak saja menyelesaikan sengketa hukum, tetapi juga diminta untuk menafsirkan suatu kontrak, memutuskan apakah suatu kontrak telah dilaksanakan, menyempurnakan suatu perjanjian yang tidak lengkap, bahkan hal-hal lain selain yang disebutkan tadi oleh para pihak. Menurut John Tillotson (1985), pada umumnya penyelesaian dengan arbitrase dipilih untuk menyelesaikan sengketa kontraktual (perdata), baik yang besifat sederhana maupun yang kompleks yang dapat digolongkan menjadi sebagai berikut.

1. *Quality arbitration*, yang menyangkut permasalahan faktual (*question of fact*) dengan sendirinya memerlukan para arbitrator dengan kualifikasi teknis yang tinggi.
2. *Technical arbitration*, yang tidak menyengkut permasalahan faktual, sebagaimana dengan permasalahan yang timbul dalam penyusunan dokumen (*construction of document*) atau aplikasi-aplikasi ketentuan-ketentuan kontrak.
3. *Mixed arbitration*, sengketa baik mengenai permasalahan faktual maupun hukum.

## **D. Kelebihan dan Kelemahan Arbitrase**

Dalam dunia bisnis saat ini, penyelesaian sengketa melalui arbitrasis lebih sering digunakan, terutama pada kontrak-kontrak dagang internasional. Ada beberapa kelebihan mengapa para pihak menggunakan lembaga ini antara lain, (1) adanya kebebasan, keamanan, dan kepercayaan, (2) wasit/arbitrator memiliki keahlian, (3) lebih cepat dan hemat biaya, (4) bersifat rahasia, (5) adanya kepekaan arbitrator, (6) bersifat nonpreseden, (7) pelaksanaan putusan lebih mudah dilaksanakan.

Di samping memiliki berbagai kelebihan sebagaimana tersebut, lembaga ini juga memiliki berbagai kelemahan yang mendasar di antaranya (1) mempertemukan para pihak yang bersengketa ke badan peradilan tidaklah mudah, lebih-lebih bila letaknya ada di Jakarta saja, (2) karena tidak dikenal adanya lembaga preseden hukum (*legal precedent*) atau keterikatan kepada putusan lembaga-lembaga arbitrase sebelumnya. Akibatnya, banyak putusan penting yang mengandung argumentasi hukum dari para ahli hukum kenamaan di buang begitu saja, (3) lembaga ini tidak mampu memberikan jawaban yang definitif terhadap semua sengketa hukum, (5) putusan arbitrase tergantung kepada bagaimana arbitrator mengeluarkan keputusan yang memuaskan para pihak, (6) ternyata dalam praktik arbitrase pun dapat berlangsung lama karenanya membawa akibat biaya tinggi.

## **E. Penutup**

Berdasarkan kajian elementer tersebut, hendaknya para akademisi lebih arif mempertimbangkan digunakannya lembaga arbitrase dalam menyelesaikan sengketa perburuhan. Hal ini mengingat lembaga ini memiliki juga berbagai kelemahan yang mendasar. Apabila lembaga ini hendak digunakan, beberapa kelemahan yang mendasar perlu diantisipasi. Misalnya, tentang tempat lembaga ini berada sehingga mudah diakses oleh para buruh. Sistem penunjukkan wasit atau arbitrator, dan sebagainya. Oleh karena itu, agar tidak terjebak pada keberpihakan yang buta, para akademisi perlu melakukan pengkajian mendalam di kalangan praktisi perburuhan, buruh, serikat buruh tentang persepsi dan kebutuhan mereka terhadap lembaga arbitrase bagi penyelesaian sengketa perburuhan.

# Konflik Hukum dalam Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan

## **Konflik Hukum di Sektor Kelautan dan Pesisir: Suatu Kajian Substansi Hukum**

Pengkajian produk hukum di bidang perikanan ini secara umum mencoba untuk mengimbangi dua hal, yaitu adanya otonomi daerah dan perubahan rezim pengelolaan sumber daya dari *state property* (pemerintah paling menentukan) ke arah pengelolaan bersama antara masyarakat dengan pemerintah (co-management). Tulisan ini merupakan bentuk ringkas (*short edition*) dari Laporan Akhir Pengkajian Produk Hukum di Bidang Perikanan dan Kelautan Dalam Rangka Otonomi Daerah, Kerjasama Penelitian antara Fakultas Perikanan dengan Dinas Perikanan dan Kelautan Pemerintah Provinsi Jawa Timur (2001).

Masyarakat nelayan pada umumnya tidak memiliki keterlibatan sama sekali dalam proses pembuatan aturan. Dengan demikian, aturan yang sudah dibuat oleh nelayan banyak yang tidak terakomodasi dalam produk hukum yang ada. Hal ini merupakan suatu situasi yang membuat kecenderungan bahwa kebutuhan nelayan sering terabaikan. Terbaikannya pengaturan masyarakat lokal ini akan mengakibatkan adanya perubahan orientasi dari “penjaga lingkungan” ke arah “tidak peduli”

lingkungan". Penguatan terhadap kelembagaan dan hukum pada tingkat lokal sangat diperlukan untuk membangun dan mengembangkan kembali norma-norma lingkungan yang telah menghilang sebagai akibat dari sangat derasnya arus pemerintah dalam mengelola sumber daya alam. Oleh karena itu, kajian produk hukum ini diharapkan dapat sebagai pintu masuk (*entry point*) secara yuridis untuk membangun kembali prinsip utama pengelolaan sumber daya, yaitu optimal dan lestari.

Kebijakan dalam pembangunan perikanan dan kelautan saat ini menghadapi masalah utama sehubungan dengan pemberlakuan UU No. 22/1999 dan No. 25/1999 tentang Otonomi Daerah. Sedangkan pada sisi lain, undang-undang tentang perikanan yang ada (UU No. 9/1985) dan peraturan pelaksananya sudah berlaku sebelum pemberlakuan UU otonomi daerah. Penyebab permasalahan tersebut, antara lain sebagai berikut.

1. Undang-undang dan peraturan perikanan yang berlaku dianggap masih bersifat sentralistik bagi heterogenitas sumber daya alam dan sumber daya nelayan lokal. Pada sisi lain, UU otonomi daerah mensyaratkan adanya peranan masyarakat lokal serta pemerintah lokal dalam pengaturan sumber daya perikanan dan kelautan.
2. Dalam perkembangannya, undang-undang dan peraturan perikanan juga harus mengacu pada prinsip peraturan global, seperti konvensi hukum laut internasional (UNCLOS), hukum kebiasaan internasional, serta beberapa norma dalam bidang perikanan, seperti *code of conduct for responsible fisheries*, yang mengatur prinsip dasar pengelolaan sumber daya laut yang bertanggung jawab. Produk hukum dalam bidang perikanan dan kelautan secara substansial masih belum optimal mengacu pada peraturan atau norma global tersebut.
3. Pada tingkat lokal, undang-undang dan peraturan di bidang perikanan dan kelautan belum diterapkan secara optimal karena terbatasnya kemampuan aparat penegak hukum, terbatasnya fasilitas untuk mekanisme kontrol dan kurangnya peran masyarakat lokal dalam pembuatan rancangan hukum dan peraturan perikanan yang dibuat oleh pemerintah.

## **A. Permasalahan**

Mengingat luasnya permasalahan yang ada dan dengan mempertimbangkan daya dan waktu yang tersedia, maka pengkajian produk hukum ini dibatasi pada empat fokus kajian, yaitu kelestarian sumber daya, perizinan, retribusi, dan andon.

## **B. Pembahasan**

Pengkajian produk hukum di bidang kelautan dan perikanan seperti memasuki sebuah hutan belantara yang tidak bertepi. Walaupun demikian harus ada benang merah yang segera ditarik untuk dapat keluar dari perangkap belantara ini.

### **1. Memasuki Belantara Produk Hukum**

Dalam rangka melakukan kajian produk hukum diperlukan suatu pemikiran yang lebih komprehensif dalam sebuah sistem pengelolaan sumber daya alam, terutama sumber daya alam hayati. Dengan demikian, kajian ini diawali dengan adanya pemahaman kita untuk mempertimbangkan perubahan paradigmatis, baik dalam bidang kebijakan maupun ideologi dalam pengelolaan sumber daya kelautan.

Perubahan mendasar dimulai dari rezim negara yang paling berkuasa (*state property*) yang berubah kepada *community property*, yang memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk mengelola sumber daya; yang selanjutnya menuju kepada co-management. Bahwa masyarakat dan pemerintah daerah diberikan hak dan kewenangannya untuk mengelola sumber daya. Perubahan rezim pengelolaan sumber daya ini merupakan suatu ide yang sejalan dengan konsepsi dan tujuan otonomi daerah. Hanya saja harus disadari bahwa laut (alam) merupakan bagian integral dari sistem kehidupan manusia, bukan sesuatu yang terpisah.

#### **a. Isu Umum**

Pada bidang ideologi pengelolaan, perubahan paradigmatis ini mengalami pergeseran dari yang semula menganut ideologi sekuler menjadi ideologi profetik. Pengelolaan sumber daya alam oleh manusia merupakan tanggung jawab manusia kepada yang menciptakan sumber daya. Ideologi profetik ini juga harus melandasi asas-asas hukum pengelolaan sumber daya.

## 1) Gejala Sektoral

Terdapat gejala sebuah proses pembentukan hukum dan peraturan dalam pengelolaan sumber daya yang bersifat sektoral. Pada tataran undang-undang dapat ditemukan adanya empat produk hukum yang sejajar, yaitu UU No.5/1983 (ZEE), UU No.9/1985 (Perikanan), UU No.5/1990 (KSDAHE) dan UU No.23/1997 (PLH). Sekiranya kemudian ada sebuah undang-undang yang kemudian membahas pengelolaan sumber daya alam, sebagaimana yang pernah dirintis dan digagas oleh WAHLI, mungkin keempat undang-undang ini dapat menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari produk baru tersebut. Keadaan ini juga terjadi pada pembentukan produk hukum di bawahnya. Misalnya, adanya peraturan pemerintah maupun surat keputusan menteri yang membahas substansi yang serupa, tetapi diatur pada produk yang berbeda.

## 2) Ketidakutuhan penyampaian perubahan produk hukum

Produk hukum yang dihasilkan sebagai suatu perubahan terhadap produk yang ada hanya memuat pada bagian-bagian yang diubah saja. Keterpisahan ini akan menyulitkan bagi pengguna produk hukum. Kejadian ini ditemukan baik pada tingkatan surat keputusan menteri, maupun pada peraturan daerah.

## 3) Hilangnya asas kepastian hukum

Perubahan tataran produk hukum dari yang lama kepada yang baru (mengacu TAP MPR III/2000) akan menyebabkan kelemahan daya mengikat dari sebuah hukum karena telah kehilangan asas kepastian hukum. Misalnya, dengan adanya instruksi mendagri yang mencabut perda provinsi akan menyebabkan kesulitan bagi pihak penegak hukum. Apalagi jika substansi hukum itu sangat menguntungkan pihak tertentu, terutama kepada wajib hukum (wajib pajak, wajib retribusi). Seandainya dilakukan kajian uji dampak produk hukum, maka kemungkinan-kemungkinan kontradiktif ini dapat diperkecil.

b. Isu Khusus

1) Kelestarian Sumberdaya Perikanan

Pada ketiga undang-undang pokok yang dikaji (UU 9/1985, UU 5/1990 dan UU 23/1997) telah secara eksplisit menggunakan prinsip pengelolaan sumber daya, yaitu optimal lestari. UU 9/1985 menyatakan adanya tiga kaidah pengelolaan sumber daya, yaitu perluasan lapangan kerja, peningkatan taraf hidup pengguna sumber daya, dan terbinanya kelestarian sumber daya ikan dan lingkungan. UU 23/1997 menyatakan tiga asas, yaitu asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan dan asas manfaat. Sedangkan, pada UU 5/1990 dinyatakan perlu adanya keseimbangan antara pelestarian dengan pemanfaatan sumber daya alam hayati, dengan kegiatan utama melakukan perlindungan sistem penyanga kehidupan.

Berkaitan dengan kewenangan pengelolaan pada UU 23/1997 sudah memperhatikan tentang adanya hak, kewajiban, dan peran masyarakat. Demikian pula pada UU 5/1990 menyatakan kerupaan dengan menyebutkan bahwa konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat. Hal ini agak berbeda dari yang terdapat pada UU 9/1985 yang memberikan tanggung jawab begitu besar kepada pihak pemerintah, yaitu dengan adanya enam tugas utama pemerintah. Fenomena ini dapat disadari bahwa pada masa itu negara dalam paradigma pembangunan *top-down*. Berkenaan dengan penyerahan urusan dan tugas pembantuan pada UU 9/1985 terasa masih sangat sentralistik. Namun pelaksanaan desentralisasi dalam pengelolaan perikanan darat dan laut telah dilakukan (PP 8/1995) lebih dahulu daripada undang-undang otoda itu sendiri. Khusus penyerahan sebagian urusan bagi pemerintah kabupaten/kota di Jawa Timur telah diatur dengan Perda No. 7/1989. Dengan demikian pelaksanaan otonomi di bidang perikanan sebenarnya sudah dimulai sejak awal. Pada masalah pengawasan dan pengendalian, ketiga undang-undang pokok telah menyampaikan adanya ancaman pidana baik kurungan dalam penjara maupun denda. UU 9/1985 masih menyatakan adanya pilihan

antara penjara dan denda, sedangkan UU 23/1997 dan UU 5/1990 menyatakan adanya ancaman penjara dan denda. Ketiga aturan ini memberikan kewenangan terhadap adanya penyidikan, baik oleh PPNS maupun oleh polri. AMDAL yang dalam pelaksanaanya telah dilimpahkan kepada daerah merupakan sarana yang baik dalam upaya melakukan pengawasan dan pengendalian dalam pengelolaan sumber daya. Dalam kaitannya dengan kerusakan laut telah diatur tersendiri dalam PP No.19/1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan atau Perusakan Laut.

Tugas konservasi agaknya masih menjadi tugas berat pemerintah. Sanksi berupa ancaman dan denda tidak seefektif dengan sangsi melakukan pemulihan habitat. Sanksi berupa denda akan memberikan peluang bagi yang memiliki uang untuk melakukan perusakan sumber daya dan habitat, apabila pelaku ini setelah merusak mampu membayar denda.

Peran serta masyarakat memang hampir tidak diungkap dalam UU 9/1985, namun pada dua undang-undang pokok yang dikaji telah disebutkan adanya peran serta masyarakat. Hanya saja dalam undang-undang tersebut masih menempatkan rakyat sebagai sosok yang tidak tahu tentang pengelolaan sumber daya. Kalau memang telah terjadi degradasi sistem nilai budaya lingkungan, semua itu terjadi sebagai keterpaksaan yang harus dilakukan oleh masyarakat. Secara substansial produk hukum yang mengatur tentang konservasi ini masih sangat sedikit. Fenomena ini menunjukkan bahwa kesadaran dari pemerintah maupun masyarakat terhadap kelestarian sumber daya masih rendah.

## 2) Perizinan bidang Perikanan dan Kelautan

Perizinan yang dimaksudkan digunakan sebagai salah satu mekanisme pengawasan untuk pengelolaan sumber daya alam, telah berkembang sebuah objek pemasukan kas pemerintah sebagai salah satu sumber PAD. Baik pada UU 23/1997 dan UU 9/1985 telah secara tersurat permasalahan izin ini menjadi perhatian yang penting. Secara umum izin usaha perikanan hanya diperuntukkan bagi usaha perikanan

yang bersifat komersial. Sedangkan, yang subsisten dibebaskan dari keajiban ini. Kajian produk hukum di bidang ini terdapat adalah produk hukum yang saling-silang dan tumpang tindih.

PP Nomor 15/1990 mengatur tentang usaha perikanan, yang ditekankan pada penangkapan ikan dan budidaya serta pengolahan ikan. Dalam produk-produk hukum yang berkait dengan perijinan sebagai besar memfokuskan pada bidang penangkapan ikan. Baru pada Keputusan Gubernur kejelasan tentang usaha perikanan dalam pengolahan ikan secara ekpslit disebutkan. Keluasaan izin dalam bidang budidaya adalah adanya klausul yang menyatakan bahwa usaha pemberian termasuk jenis usaha perikanan budidaya.

Produk hukum bidang perizinan ini apabila ditinjau dari segi kemunculan waktunya dapat dikatakan sangat "ruwet". Di satu sisi sebuah peraturan pemerintah baru dikeluarkan yang kemudian disusul oleh surat keputusan menteri. Sementara itu, perda tentang perizinan di Jawa Timur ini sudah ada lebih dulu dari PP dan SK Mentan. Keruwetan itu diperparah dengan adanya perubahan perda yang hanya mencantumkan pasal yang berubah saja. Hal ini merupakan salah satu alasan mengapa kajian ini hanya difokuskan pada perizinan penangkapan saja, yang dibatasi pada batas yurisdiksi Jawa Timur.

Dasar hukum perizinan adalah sebuah UU 9/1985, PP, SK Mentan, SK Men-ELP dan perda provinsi. Pelaksana usaha perikanan adalah perorangan dan badan hukum swasta nasional maupun modal asing, khusus penangkapan ikan di perairan umum hanya untuk perorangan.

Kelembagaan dan kewenangan pemberi izn telah dilimpahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah, bahkan sudah sampai kepada kepala instansi teknis di wilayah kabupaten atau kota. Kewenangan ini dalam hal permohonan izin baru, memperpanjang dan Kewenangan kelembagaan ini termasuk mengatur wilayah penangkapan ikan. Gubernur memberikan izin IUP dan SPI untuk kapal berbendera Indonesia dan Dirjen untuk kapal berbendera Asing. SK

Men-ELP menarik untuk dikaji, sebab dari segi kewenangan sepertinya ada upaya untuk membawa kembali ke pusat, sementara situasi sekarang telah menuju desentralisasi. Jenis izin yang ada untuk mengusahakan perikanan ternyata banyak sekali, namun hal ini tidak terjadi bagi usaha penangkapan skala kecil. Mekanisme perizinan dapat dikatakan terlalu panjang dan terlalu banyak persyaratan yang harus dipenuhi. Namun, sebagai upaya pengendalian kerumitan persyaratan ini diperlukan. Hanya saja juga merupakan sebuah celah yang mudah untuk disiasati oleh pemohon perizinan. Keruwetan masalah perizinan terletak pada terlalu banyaknya aturan yang dikeluarkan.

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan perizinan belum mendapat ruang yang memadai. Namun, mengingat bahwa jenis usaha yang tidak diwajibkan memiliki IUP dan SPI jumlahnya cukup besar, maka mungkin peran masyarakat dapat diberikan di sini, dengan mempertimbangkan bahwa perizinan merupakan mekanisme yang efektif untuk pengelolaan sumber daya. Pungutan perizinan yang diperoleh pengalokasianya sebesar 70% untuk pemerintah pusat dan 30% untuk pemerintah daerah.

### 3) Retribusi

Kajian retribusi sebenarnya dapat saja digabungkan dengan perizinan, namun karena dalam pengelolaan sumber daya perikanan terdapat situasi yang spesifik, yaitu pelelangan ikan, maka dibahas tersendiri. Retribusi menjadi sumber PAD yang penting di satu sisi, namun di sisi lain merupakan sumber data dan informasi produksi yang sangat diperlukan bagi keseluruhan pengelolaan sumber daya.

Keruwetan retribusi merupakan sebuah fenomena produk hukum yang menarik. Jauh sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18/1997 Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengawali mengatur retribusi ini dengan Perda Nomor 5/1975 jo Perda No.10/1988. Penggunaan dana retribusi telah diatur dalam Perda No. 123/1992. Terakhir masalah retribusi ini diatur dalam Perda No.14/1998. Kemunculan Instruksi Mendagri No. 10/1998 yang menghapuskan 10 jenis retribusi di bidang perikanan

telah membingungkan pemerintah daerah. Apalagi pada saat itu masyarakat merespons positif. Artinya, tidak membayar retribusi.

Jumlah retribusi yang ditarik sebesar 5%, sama dengan dua aturan sebelumnya, dengan pembebanan yang berimbang antara penjual dan pembeli. Alokasi dana retribusi sebesar 0,75% untuk pemerintah provinsi dan 1,25% untuk pemerintah kabupaten/kota. Sejumlah 3% digunakan untuk membiayai 5 jenis kegiatan pengelolaan internal kelembagaan retribusi dan kesejahteraan nelayan. Tidak ada alokasi dana untuk konservasi sumber daya atau pemulihan habitat. Dengan adanya PP No. 66/2001 dalam hal pembagian hasil, maka desa yang mempunyai keterlibatan dalam pelayanan kepada masyarakat dalam retribusi memperoleh sebagian hasil penerimaan retribusi.

4) Andon

SK Gubernur No. 9/1983 dari segi waktu dapat dianggap sebuah kemajuan dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Substansi andon ini pun tidak terdapat dalam UU 9/1985. Padahal, migrasi itu tidak dapat dibendung. Harus diakui bahwa keputusan tersebut masih berorientasikan kepada pengaturan teknis-ekonomis. Oleh karena keputusan itu menyangkut masalah kredit dan pemasaran hasil tangkap. Namun juga harus diakui adanya fungsi kontrol terhadap sumber daya perikanan, yaitu adanya larangan menggunakan alat tangkap yang merusak habitat. Nelayan andon juga dilarang memengaruhi nelayan setempat untuk sesuatu yang merugikan. Selain itu, pada aturan ini juga ditujukan untuk membatasi penangkapan ikan di Selat Bali.

c. Informasi Lapang di Tiga Wilayah

- 1) Aturan lokal yang terdokumentasi sebagian besar berkait dengan pengelolaan sumber daya perikanan.
- 2) Pemahaman aparat setempat terhadap mekanisme penegakan hukum dan dalam melakukan penegakan hukum dirasa kurang berdaya.
- 3) Tingkat partisipasi masyarakat dalam penegakan hukum lemah, kecuali yang menyangkut kepada pelestarian sumber daya dan yang secara langsung menimpak mereka.

- d. Respon Masyarakat dan Aparat di media massa
  - 1) Pemerintah daerah merespons otoda sebagai upaya secara leluasa untuk meningkatkan sumber-sumber PAD (pendapatan asli daerah),
  - 2) Masyarakat cenderung kepada pengkavilingan laut yang memunculkan konflik horisontal (sesama nelayan) dan konflik vertikal (nelayan dengan pemerintah, maupun nelayan skala kecil dengan pengusaha skala besar, atau nelayan dengan non-nelayan).
  - 3) Respons para ahli adalah perlunya dilakukan revisi kepada otoda, terutama yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya kelautan.
- e. Pemikiran para ahli hukumKetiga ahli yang digunakan sebagai responden dalam teknik Delphi memberikan cacatan sebagai berikut.
  - 1) Mempertimbangkan kembali pengkajian dasar teori yang masih kurang, terutama dalam hal (a) peletakan posisi hukum laut internasional dan (b) meninjau posisi hukum perikanan tingkat internasional tidak hanya pada UNCLOS saja.
  - 2) Alat analisis otonomi daerah belum secara maksimal dijabarkan dalam pembahasan dan kesimpulan, serta rekomendasi diharapkan sudah dalam bentuk yang operasional.
  - 3) Perlu dipertajam dalam tiga hal berikut, yaitu pada (a) kewenangan dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan, (b) peran hukum adat dan ketentuan lokal dalam menentukan kebijakan mengenai pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan, dan (c) konservasi sumber daya perikanan dan kelautan. Penajaman ini bermuara kepada dua hal, yaitu (a) pentingnya aturan untuk melindungi nelayan, dan (b) aturan operasional untuk menempatkan konservasi melebihi eksplorasi sumber daya.
- f. Perspektif Otonomi DaerahDengan diberlakukannya otonomi daerah, yang secara substantif terdapat tiga hal penting, yaitu (a) adanya upaya untuk memanfaatkan sumber daya secara berkelanjutan, (b)

peningkatan pendapatan daerah dan perimbangan keuangan, dan (c) peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya empat fokus kajian tersebut (perizinan, retribusi, kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan, dan andon), maka dapat dinyatakan bahwa diperlukan pencermatan yang seksama agar dalam pelaksanaan otonomi tersebut tidak terjadi kebalikan dari semangat otonomi, yaitu (a) sumber daya semakin terdegradasi karena dieksplorasi tanpa batas, (b) perolehan pendapatan dan perimbangan keuangan semakin berkurang, dan (c) pelayanan kepada masyarakat semakin menurun.

Secara yuridis otonomi daerah dapat menjadi dua mata pisau, yang di satu sisi menguntungkan daerah sementara itu di sisi yang lain akan membebani daerah. Namun, secara umum, dengan otonomi daerah akan memberikan kesempatan kepada daerah untuk seoptimal mungkin melakukan pengelolaan di bidang perizinan, retribusi, kewenangan pengelolaan sumber daya dan nelayan andon. Bidang perizinan dan retribusi dapat dikelola dalam setiap kabupaten/kota bersangkutan dengan bersamaan dengan pemerintah provinsi. Sedangkan, untuk bidang kewenangan pengelolaan sumber daya dan nelayan andon diperlukan penataan secara bersama antardaerah kabupaten/kota dengan koordinasi dengan pemerintah provinsi.

## 2. Agenda untuk Masa Depan

Dari hasil kajian ini, maka berbagai agenda di masa depan sebagai berikut.

- a. Perubahan paradigmatis. Paradigma atau rezim pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan hendaknya berubah dari *state property* ke arah *community property* (dalam arti memberikan sebagian kewenangan kepada masyarakat), yang selanjutnya menuju kepada co-management (pengelolaan secara bersama), kecuali pada kepemilikan pribadi. Khusus dalam UU No. 9/1985 (perikanan) diperlukan suatu tambahan klausul yang memberikan kewenangan kepada masyarakat dalam pengelolaan sumber daya perikanan, yaitu dengan menjalankan prinsip co-management.

- b. Ketegasan sikap pemerintah daerah. Pemerintah daerah bersikap tegas kepada aturan yang dibuat oleh pemerintah pusat yang secara nyata bertentangan dengan prinsip dasar otonomi, yaitu pelimpahan wewenang, perimbangan keuangan, dan peningkatan pelayanan. Kewenangan pusat sebaiknya masih diperlukan dalam pengaturan penggunaan kapal asing, tenaga asing maupun modal asing dan dalam wilayah penangkapan di ZEE.
- c. Prinsip optimal lestari dan kewenangan daerah. Prinsip pengelolaan sumber daya optimal dan lestari harus menjawab implementasi pengelolaan lingkungan hidup di daerah. Oleh karena sumber daya tidak mengikuti batasan administratif. Tiga tingkatan pembagian kewenangan yang direkomendasikan dalam pengelolaan sumber daya alam, yakni (a) tingkat nasional berwenang menetapkan kebijakan, strategi dan program pengelolaan SDA yang lintas provinsi, (b) tingkat provinsi berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program yang bersifat lintas kabupaten dan kota, dan (c) tingkat kabupaten/kota berwenang menetapkan kebijakan, strategi dan program pengelolaan SDA tingkat kabupaten atau kota.
- d. Ketentuan sanksi yang jelas dan tegas. Ketentuan sanksi hukum harus jelas, bukan sebuah pilihan, seperti pada "penjara" atau "denda", tetapi diubah menjadi "penjara" dan "denda". Selain sanksi berupa ancaman penjara dan denda, juga harus dalam bentuk upaya pemulihan kerusakan lingkungan yang ditimbulkannya.
- e. Penguatan kapasitas kelembagaan. Dalam suasana otonomi daerah harus diikuti dengan peningkatkan kapasitas kelembagaan di daerah (personal, struktur, dana, dan partisipasi masyarakat) agar semakin mampu untuk melakukan studi AMDAL, menangani limbah B3 dan melakukan pengawasan dan pengendalian, serta pemulihan lingkungan laut.
- f. Ruang aspirasi bagi masyarakat. Ruang aspirasi harus diberikan seluas-luasnya kepada masyarakat. Oleh karena itu, pihak pemerintah harus semakin mampu mengenali peringkat pemahaman masyarakat dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan. Tingkat kesadaran fungsi habitat pada masyarakat dan aparat perlu ditingkatkan agar diperoleh

sebuah “moralitas lingkungan”. Oleh karena itu, aplikasi co-management harus benar-benar dipahami dan diterapkan agar ruang aspirasi masyarakat dapat ditampung. Dalam kerangka otonomi daerah maka ruang aspirasi masyarakat di dalam pengelolaan perizinan, retribusi, dan andon perlu dilibatkan secara maksimal. Pelibatan ini diperlukan selain untuk memperkuat masyarakat lokal juga perlu adanya kesadaran bahwa masyarakat lokal juga perlu memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk secara bersama mengelola sumber daya alam.

- g. Kaji ulang. Pemerintah Provinsi Jawa Timur hendaknya mencoba kembali untuk melakukan kajian ulang terhadap produk hukum yang berkaitan dengan keempat fokus masalah penelitian. Kajian ini diperlukan agar perda yang digunakan sebagai dasar pengelolaan perizinan, retribusi, kewenangan pengelolaan, dan pengelolaan nelayan andon memiliki kepastian hukum. Penuangan hasil amandemen tidak cukup hanya menyebutkan bagian yang diamanemen, tetapi bagian-bagian yang masih berlaku harus tetap dituliskan menjadi satu kesatuan.
- h. Perizinan. Keruntutan dan kejelasan tentang perizinan pada SK Men-ELP Nomor 45/2000 dari segi penyederhaan izin usaha, patut menjadikan rujukan di dalam pengelolaan perizinan usaha penangkapan ikan yang pelaksanaannya akan dilakukan oleh daerah. Pada era otonomi daerah ke depan sistem perizinan di bidang perikanan sudah waktunya direformasi dengan mengakomodasi asas-asas hukum pengelolaan lingkungan, antara lain keadilan, kelestarian, dan keberlanjutan sumber daya, demokrasi, transparansi, koordinasi dan keterpaduan, desentralisasi, partisipasi publik, akuntabilitas publik, dan persetujuan bebas dari komunitas lokal. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan perizinan perlu ditingkatkan dalam bentuk dan mekanisme keterlibatannya disesuaikan dengan kesiapan masyarakat. Terhadap wilayah yang telah dibangun presidium PSBK (pengelolaan sumber daya berbasis komunitas) dapat menggunakan kelembagaan tersebut. Sedangkan, wilayah yang sudah ada sistem hukum adat dapat pula melalui kelembagaan adat tersebut, sedangkan bagi wilayah yang di luar dari dua

kategori tersebut, mungkin perlu dibentuk kelembagaan presidium PSBK. Pengawasan pengelolaan perizinan sangat diperlukan untuk menghindari munculnya KKN.

- i. Retribusi. Pertama, pengaturan retribusi harus memberi peluang kepada masyarakat untuk tidak menggunakan pelelangan ikan bila TPI tidak memberikan pelayanan yang memadai. Dengan demikian, tempat pelelangan ikan harus menjadi sarana penyelenggaraan pemasaran yang menguntungkan, terutama bagi wajib retribusi, yaitu nelayan dan pedagang. Tanpa partisipasi aktif dari mereka, maka pembayaran yang dilakukan itu bukan dibayar dengan sukarela, tetapi karena terpaksa. Kedua, pengelolaan oleh swasta dan PD Pasar perlu memperhatikan tiga hal, yaitu (1) data produksi harus tetap dilaporkan ke Dinas Perikanan, (2) ada persentase retribusi yang harus diserahkan ke pemerintah daerah. (3) peningkatan pengawasan pada pencatatan "data dan dana", untuk menghindari manipulasi.
- j. Andon. Masyarakat setempat sebagai bagian dari dampak penting nelayan adon dilibatkan dalam pengaturan mekanisme pengelolaan nelayan andon. Pada tataran aturan diperlukan amandemen dengan sebuah sebuah klausul yang mengatur bila konflik terjadi.
- k. Perda tentang mekanisme peredam konflik. Mekanisme peredam konlfik perlu dibangun dengan menyatukan kelembagaan lokal dengan kelembagaan formal. Beberapa langkah penting sebagai berikut: (a) pengaturan kewenangan pengelolaan sumber daya alam dan kelautan lintas daerah dan lintas sektor perlu diperhatikan adanya kompromi antara sektor. Kompromi antara sektor ini sangat tergantung dari mekanisme hubungan legislatif dengan eksekutif; (b) mekanisme penyelesaian konflik horizontal perlu dikelola dengan melibatkan sistem peredam konflik yang ada di dalam masyarakat.
- l. Perda tentang perlindungan nelayan. Berdasarkan kenyataan bahwa nelayan selalu dalam posisi yang lemah, maka diperlukan sebuah peraturan daerah yang mengatur tentang perlindungan terhadap hak-hak nelayan.
- m. Kemandirian sistem pengelolaan. Pengelolaan perizinan dan retribusi sudah dapat dilakukan secara mandiri oleh pemerintah

kabupaten/kota. Sedangkan, untuk pengelolaan sumber daya perikanan dan nelayan andon diperlukan adanya kerja sama antar wilayah kabupaten/kota dan atau dalam kewenangan pemerintah provinsi.

### C. Penutup

Rencana aksi strategis pembaruan hukum di bidang pengelolaan kelautan dan pesisir untuk memperjuangkan nelayan agar dapat menjadi bagian integral dalam sebuah proses pembangunan nasional merupakan sebuah keniscayaan yang mendesak untuk segera diwujudkan. Beberapa substansi yang mendasar dan seharusnya diakomodasi dalam pengaturan pengelolaan sumber daya kelautan dan pesisir, antara lain kelestarian sumber daya, perizinan, retribusi, dan andon. Keempat masalah ini sejak terjadinya reformasi menjadi permasalahan yang sarat konflik. Apabila hal ini dibiarkan, maka akan mempercepat proses kerusakan dan pencemaran lingkungan di areal ini.

Salah satu upaya perubahan hukum dapat dimulai melalui perubahan paradigmatis dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan pesisir. Paradigma lama yang berorientasi pada dominasi negara, sentralistik, dan represif harus sudah ditinggalkan dan seharusnya mulai diubah dengan paradigma baru yang lebih demokratis, partisipatif, transparansi, memperhatikan keberlanjutan sumber daya kelautan dan pesisir serta berbasis pada kearifan masyarakat nelayan lokal.

Perubahan paradigma ini memerlukan keterlibatan berbagai *stakeholder* di bidang pengelolaan kelautan dan pesisir. Untuk itu, diperlukan managemen perencanaan yang baik dan lebih terbuka, yang lebih dikenal dengan co-management dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan pesisir. Peran pemerintah, baik pusat, provinsi, kabupaten, dan kota sudah waktunya melakukan berbagai perubahan dan lebih berperan sebagai fasilitator, mediator, dan akomodatif terhadap berbagai perubahan dan kehendak masyarakat dalam pengelolaan sumber daya kelautan dan pesisir yang berkelanjutan. Dalam masa transisi ini kelembagaan dan hukum masyarakat nelayan lokal sudah waktunya diperkuat agar dapat memiliki posisi tawar yang seimbang dalam melakukan tawar-menawar dengan pemodal maupun pemerintah.

## **Implikasi Perubahan Paradigma Pengelolaan Atas Sumber Daya Pesisir dan Lautan dari Negara ke Masyarakat Nelayan Lokal**

Paradigma pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan yang dilakukan pemerintah selama ini menimbulkan berbagai permasalahan, yaitu timbulnya gejala pembangunan yang tidak berkelanjutan. Misalnya, semakin meningkatkan konflik, kerusakan sumber daya, dan tingkat kemiskinan masyarakat yang belum berubah serta mengabaikan sistem nilai, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat nelayan lokal. Oleh karena itu, diperlukan sebuah perubahan paradigma (transformasi paradigmatis) pengelolaan yang memberikan ruang bagi masyarakat nelayan lokal untuk menyalurkan aspirasi dan meningkatkan partisipasinya dalam pengambilan keputusan dan mengakses pengelolaan sumber daya perikanan. Menurut para ahli ekologi manusia, paradigma pengelolaan sumber daya berbasis pada sistem pengetahuan, metode, dan kearifan masyarakat lokal telah terbukti mampu menyejahterakan sekaligus menjamin keberlanjutan sumber daya pesisir dan lautan.

Indonesia sebagai negara kepulauan, 79% (7,1 juta km<sup>2</sup>) dari luas seluruh wilayah Indonesia termasuk zona ekonomi eksklusif dan sebesar 9,0 juta km merupakan kawasan pesisir dan lautan. Panjang garis pantai lebih kurang 81.000 km. Pada garis pantai inilah terletak wilayah pesisir yang memiliki keanekaragaman bentuk dan ekosistem pantai. Pada dewasa ini, pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan dalam pengembangan ekonomi nasional telah menempatkan wilayah ini pada posisi yang sangat strategis. Pusat-pusat industri, lokasi permukiman, perkebunan, eksploitasi minyak lepas pantai, parawisata, perhubungan laut, penangkapan dan pengolahan hasil perikanan laut, serta rekayasa kelautan berakumulasi memengaruhi kegiatan pengelolaan pesisir dan lautan.

Keberagaman pemanfaatan yang ada di wilayah pesisir dan lautan telah menimbulkan konflik pengelolaan, baik secara horizontal, antara masyarakat nelayan di satu sisi dengan masyarakat nelayan lain maupun bersifat struktural dan vertikal, yaitu terjadinya benturan kepentingan antara masyarakat nelayan dengan instansi sektoral dan atau swasta maupun benturan

kepentingan antarsektor. Dampak dari konflik pengelolaan tersebut telah mengakibatkan degradasi lingkungan pesisir dan lautan serta semakin terpinggirkan (teralienasi) akses masyarakat nelayan lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Eksplorasi sumber daya pesisir dan lautan secara berlebihan untuk memenuhi kebutuhan pasar komersial telah terbukti merusak lingkungan, mengurangi keanekaragaman hayati, dan yang paling parah yakni menghancurkan sumber ekonomi masyarakat lokal, seperti banyak dialami oleh masyarakat Pesisir Utara Jawa, Maluku, Bali, Sulawesi, Sumatera, Papua Barat serta tempat lain di wilayah pesisir Indonesia. Sistem alokasi dan pengelolaan pesisir dan lautan yang terpusat (sentralistik) dengan dominasi negara ternyata menyebabkan terbaikannya perbedaan (disparitas) sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat nelayan lokal.

Strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan yang dilakukan pemerintah selama ini mengabaikan sistem nilai, sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal. Padahal menurut beberapa ahli, sistem pengelolaan sumber daya berbasis pada sistem pengetahuan, metode, dan kearifan masyarakat lokal telah terbukti mampu menyejahterakan sekaligus menjamin keberlanjutan sumber daya pesisir dan lautan (Leal, 1996; Nielsen et.al., 1996 ; Christy, 1994 ; Vayda, 1983 ; Mc Cay, 1978; Posey, 1984; Dove, 1985, Kissya, 1993, dan Rahail, 1994).

Sumber daya pesisir dan lautan dapat lestari jika dilakukan dengan sistem pengelolaan yang sesuai dengan karakteristik sumber daya alam dan sumber daya manusianya. Paradigma pengelolaan yang berbasis pada negara (*state property regime*) dalam operasionalnya di lapang sering menimbulkan berbagai permasalahan, yaitu timbulnya gejala pembangunan yang tidak berkelanjutan. Misalnya, semakin meningkatkan konflik, kerusakan sumber daya, dan tingkat kemiskinan masyarakat yang belum berubah. Oleh karena itu, diperlukan sebuah perubahan paradigma (transformasi paradigmatis) pengelolaan yang memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasi dan meningkatkan partisipasinya dalam pengambilan keputusan dan mengakses pengelolaan sumber daya perikanan.

Saat ini, di Indonesia, telah terjadi beberapa perubahan yang mendasar. Salah satu perubahan itu, yakni adanya pergeseran peta politik dari yang semula bersifat sentralistik menuju kepada sebuah sistem politik yang lebih terdesentralisasi. Berkaitan dengan hal ini maka terjadi juga sebuah perubahan paradigma pengelolaan sumber daya perikanan dari *state property*, mengarah pada pengelolaan sumber daya perikanan berbasis pada komunitas (PSBK atau CBFRM/*community base fisheries resources management*). Konsepsi ini diharapkan dapat memberikan saluran aspirasi dan ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat pengguna sumber daya.

Oleh karena itu, agar tidak terjadi loncatan dalam kewenangan pengelolaan sumber daya dan dengan harapan akan terwujud sebuah sistem pengelolaan sumber daya perikanan yang lebih efektif dan efisien, maka konsep pengelolaan yang sering digunakan di berbagai negara adalah *cooperative management* (co-management) atau komanajemen. Ko-manajemen adalah sistem pengelolaan secara bersama antara masyarakat lokal dengan pemerintah. Pelimpahan kewenangan ini diharapkan akan semakin memberikan manfaat yang baik bagi sistem manajemen sumber daya perikanan, yaitu dengan mengakomodasikan aspirasi dan partisipasi masyarakat secara luas.

Sistem pengelolaan co-management dibangun berdasarkan kesepakatan dan kompromi antara pemerintah di satu sisi dengan masyarakat di sisi yang lain dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Dengan demikian sistem co-management mencoba mengompromikan dan mengakomodasikan aturan-aturan lokal dalam pengelolaan sumber daya perikanan ke dalam sistem hukum positif produk pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah. Mengingat operasionalisasi konsep ko-manajemen ini dimulai dari level atau tingkatan kabupaten/kota, maka diperlukan sebuah perangkat hukum yang berbentuk peraturan daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Peraturan daerah ini diharapkan memberikan ruang dan mengakomodasi sistem aturan-aturan, kearifan, dan pengetahuan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya perikanan.

Keberadaan peraturan daerah dalam pengelolaan sumber daya perikanan yang akomodatif terhadap sistem aturan,

kearifan, dan pengetahuan masyarakat lokal ini dalam jangka panjang diharapkan akan memberikan dukungan bagi keberlanjutan sosial budaya, ekonomi, dan ekologi dalam pengelolaan sumber daya perikanan. Oleh karena itu, agar masyarakat lokal memiliki posisi tawar dalam melakukan kesepakatan dan kompromi dengan pihak pemerintah, maka diperlukan sebuah proses penguatan atau pemberdayaan masyarakat yang lebih sejati. Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah upaya untuk meningkatkan kualitas peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumber daya alam. Keikutsertaan masyarakat tidak sekadar sebuah mobilisasi, tetapi lebih dari itu merupakan proses pelibatan masyarakat dalam setiap jenjang dan tahapan kegiatan, yakni mulai dari kegiatan perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan *monitoring* dalam pengelolaan sumber daya perikanan.

Penguatan terhadap kelembagaan dan hukum pada tingkat lokal sangat diperlukan untuk membangun dan mengembangkan kembali norma-norma lingkungan yang telah menghilang sebagai akibat dari sangat derasnya arus pemerintah dalam mengelola sumber daya alam. Oleh karena itu, kajian ini diharapkan dapat sebagai pintu masuk (*entry point*) secara yuridis untuk membangun kembali prinsip utama pengelolaan sumber daya, yaitu optimal dan lestari.

## A. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, perlu dilakukan telaah dan kajian mendalam tentang bagaimana mengakomodasi strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat lokal agar didapat sistem nilai dan pengetahuan mengenai apa yang menjadi aspirasi dan ilmu pengetahuan serta teknologi masyarakat lokal diketahui oleh para perencana dan pengambil keputusan. Pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal dalam pengelolaan pesisir dan lautan sangat diperlukan untuk (1) sebagai masukan penting dalam mengembangkan strategi pembangunan berkelanjutan di Indonesia, dan (2) mencari sistem alternatif kelembagaan dan hukum dalam pemanfaatan, penguasaan dan konservasi sumber daya pesisir dan lautan. Hal ini mengingat bahwa strategi dan sistem pengelolaan yang diterapkan oleh pemerintah bertumpu pada

ilmu pengetahuan dan teknologi modern ternyata berbiaya mahal, tidak efisien, kurang efektif, dan sarat dengan konflik serta tidak berkelanjutan.

## B. Pembahasan

Wacana pemberdayaan masyarakat lokal atau adat saat ini memendar di tengah-tengah menguatnya pembangunan masyarakat modern dan global. Pengalaman negara yang dibangun atas multi etnis seperti India, Rusia, dan Yugoslavia, bahkan Amerika Serikat tampaknya sangat menarik untuk dicermati kembali bagi negara bangsa di Asia Tenggara khususnya Indonesia. Eksistensi masyarakat adat saat ini mengalami paradoks dan marginalisasi pembangunan yang digiatkan oleh negara berkembang di kawasan Asia Tenggara.

### 1. Pemberdayaan Masyarakat Lokal

Model pembangunan yang umum digunakan sebagai acuan di negara-negara berkembang dalam melaksanakan pembangunan, seperti juga yang berlaku di negara-negara Asia Tenggara merupakan model yang evolusionistik atau berkembang secara bertahap dan linear, ekuilibrium, dan makro, seperti yang terdapat pada model pertumbuhan ekonominya Rostow (1960,1962).

Secara makro ditandai dengan ciri terfokus pada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan materi, dan tingkat kemampuan konsumsi menyebabkan model ini di dalam pelaksanaannya dapat mengabaikan variasi-variasi lokal yang ada dalam sebuah masyarakat negara. Konflik antara negara atau pemerintah melalui lembaga-lembaga yang kegiatannya langsung atau tidak langsung berurusan dengan masyarakat adat yang terkena program pembangunan.

Proyek-proyek pembangunan yang diterapkan pada komunitas etnis oleh pemerintah di masing-masing negara di kawasan Asia Tenggara terasa sebagai beban yang merugikan. Secara keseluruhan mereka merasakannya sebagai berada dalam proses pemiskinan ekonomi dan sosial budaya, dan kehidupan mereka dalam proses disintegrasi.

Fenomena tersebut, tampaknya tidak jauh berbeda dengan kondisi Indonesia. Kebijakan dasar dan model pembangunan

selama rezim Orde Baru berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi. Kebijakan dan model pembangunan ini bersumber pada ideologi dan paradigma modernisasi, yang menganggap “tradisi dan kearifan lokal yang melingkupi kehidupan masyarakat adat” merupakan suatu masalah dan menghambat pembangunan sehingga memaksakan paham modernisasi sebagai suatu keseragaman (uniformitas) sistem sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang melahirkan monokulturasi di hampir semua aspek dan bidang kehidupan masyarakat.

Guna mendukung kebijakan dan pembangunan semacam itu diciptakan banyak sekali perangkat hukum dan perundang-undangan yang sangat sentralistik, otoriter, dan represif. Hukum nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal. Pada gilirannya penyeragaman ini mematikan otonomi pranata dan kelembagaan masyarakat adat.

Kondisi ini ternyata membangkitkan konflik dan resistensi masyarakat adat, khususnya yang berada di daerah yang kaya sumber daya alamnya. Munculnya gerakan separatis dan kasus-kasus kerusuhan di berbagai wilayah Indonesia dan diikuti tuntutan untuk “merdeka” lepas dari Negara Kesatua Republik Indonesia, seperti Aceh, Riau, Maluku, Papua, dan Timor Timur (sebelum lepas dari Indonesia). Munculnya gerakan ini menunjukkan bangkitnya *cultural counter movement* masyarakat yang merupakan gejala persistensi atas penyingkiran pranata dan kelembagaan lokal komunitas etnis serta pencaplokkan basis sumber daya alam mereka. Gejala ini bila tidak diselesaikan akan berdampak pada eksistensi integrasi negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam konteks inilah perlu pencermatan kembali secara kritis eksistensi masyarakat adat dalam negara bangsa, baik dari sisi terminologi penamaan, akar permasalahan yang acapkali dihadapi dan tuntutan-tuntutan mereka. Kajian empiris pergulatan masyarakat adat menghadapi sistem hukum yang sentralistik, otoriter, dan represif di era rezim Orba sangat penting agar dapat mengambil hikmah dan tidak mengulang kesalahan yang sama di masa mendatang, khususnya dalam konteks pengembangan tata hukum daerah berbasis pada kearifan lokal.

## **2. Perubahan Paradigma Pengelolaan Sumber Daya: Sebuah Kebutuhan**

Guna memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat lokal dalam pemanfaatan sumber daya pesisir dan lautan di satu pihak dan terjaminnya kelestarian dan keberlanjutan sumber daya pesisir dan lautan di pihak lain, maka diperlukan aturan main dalam masyarakat. Aturan main (*institutional arrangement*) yang berlandaskan keadilan sosial, itikat baik, dan demokratis. Aturan main ini dipengaruhi oleh faktor ekonomi, sosial, dan politik.

Indonesia telah lama mengenal strategi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berdasarkan kearifan masyarakat lokal. Dalam dunia akademis sistem ini lebih dikenal dengan istilah pengelolaan sumber daya perikanan berbasis pada komunitas (PSBK) yang merupakan terjemahan bebas dari *community Base fisheries managemant* (CBFM). PSBK adalah mekanisme pengelolaan sumber daya yang terdapatnya pengaturan akses dan partisipasi masyarakat (dengan prinsip-prinsip *indegenuous knowledge*). Sedangkan, peran pemerintah dalam sistem ini relatif tidak ada, apabila ada hanya sebagai fasilitator. PSBK ini telah dikembangkan di berbagai negara, seperti India, Thailand, Malaysia, dan Filipina).

Pola pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada pengetahuan dan kearifan masyarakat lokal yang ada di Indonesia disebut sebagai model PSBK atau teritorial *user right of fisheries* (TURF) atau hak guna wilayah hukum pesisir dan lautan (HGWPL). Bentuk-bentuk HGWPL yang populer di Indonesia adalah (1) sasi di Maluku, (2) awig-awig di Bali, (3) panglima laut di Aceh, (4) rumpon di Lampung, (5) petorosan di Kenjeran-Surabaya, (6) banjang soyo (sero), dan bagan di Muncar-Banyuwangi, serta (7) Jaring seret (tarik) di Prigi-Trenggalek (Nikijuluw, 1994; Syafa'at, 1996, 1999 dan 2001).

Menurut kriteria Cristy (1982) terdapat beberapa kondisi yang dapat memengaruhi pembentukan dan berlangsungnya HGWPL, yaitu (1) sifat sumber daya alam, (2) batasan biofisik, (3) teknologi penangkapan ikan, (4) faktor-faktor budaya, (5) distribusi kekayaan dan (6) wewenang pemerintah dan lembaga hukum.

Sistem kearifan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan, seperti sasi, awig-awig, rumpon, panglima laut, petrosan dan banjang soyo serta bagan dan lain-lain yang sejenis sebagai “self regulatory system”. Sistem yang berasal dari, oleh, dan untuk masyarakat yang terlibat di dalamnya. Menurut Jentof dan Kristoffersen (1989), dalam Donald R. Leal (1996), self *regulatory system* adalah masyarakat mengelola sumber daya pesisir dan lautan, biasanya tanpa adanya campur tangan pemerintah, dan berupaya untuk mencegah kerusakan dan kepunahan sumber daya, serta menjaga keberlanjutan sumber daya. Pada umumnya, sistem ini terbentuk secara spontan dan informal. Dalam era otonomi daerah, kebijakan dan hukum pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan harus mengalami perubahan paradigma, yakni dari sistem pengelolaan yang sentralistik dan sektoral ke arah sistem pengelolaan yang lebih responsif dan otonom yang bercirikan (1) mencerminkan rasa keadilan masyarakat, (2) proses pembuatannya transparan dan aspiratif, (3) hukum berfungsi sebagai pemberdaya kehendak rakyat, (4) rumusan-rumusan pasalnya jelas dan rinci, dan (5) menolak interpretasi penguasa (Mah-fud, 1993 & 1999).

Perubahan sistem pengelolaan ini harus diikuti pula dengan perubahan paradigma pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan. Menurut Emil Salim (1999), terdapat lima paradigma pembangunan dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan. Paradigma *pertama*, laut adalah milik negara sehingga pengelolaannya berada di tangan negara. Pada kenyataannya, pemerintah tidak berdaya dan tidak mampu mengelola sumber daya perikanan dan kelautan tanpa kerusakan.

Pemilikan laut harus diubah dari milik negara ke milik masyarakat. Paradigma ini mengedepankan kepentingan masyarakat pantai beserta hukum adatnya. Misalnya, ketentuan tentang kawasan 12 mil dari pantai biasanya sudah diatur oleh masyarakat pantai. Untuk itu diperlukan keberanian pemerintah meletakkan tanggung jawab pelestarian dan pengelolaan perikanan dan kelautan pada masyarakat setempat.

*Kedua*, pemerintah satu-satunya lembaga yang paling mengetahui cara mengelola sumber daya perikanan dan kelautan.

Dalam konteks ini, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan dan hukum dalam pengelolaan sumber daya perikanan dan kelautan yang sentralistik dan seragam tanpa memperhatikan perbedaan lokalitas dan keberagaman. Produk kebijakan dan hukum seperti ini dalam implementasinya tidak efektif.

*Ketiga*, perikanan dan kelautan adalah sumber daya alam yang gratis. Dengan pardigma ini, manusia dapat bebas membuang limbah ke laut, bebas menangkap ikan sampai ke dasar laut dengan teknologi pukat harimau, bebas membom, dan meracuni terumbu karang. Ringkasnya manusia bebas menggunakan sumber alam kelautan karena semua ini adalah *free resources*.

*Keempat*, menganggap sumber daya perikanan dan kelautan begitu berlimpah sehingga sikap pengelolaannya sangat eksplotatif dengan gaya roof-bouw (mengambil hasil tanpa menanam kembali). Padahal eksplorasi yang melewati ambang batas pembaruan dirinya, maka terjadi penipisan (*depletion*) dari *resources stock*, dalam bidang perikanan akibat *over fishing*. Izin penangkapan ikan yang diberikan pemerintah sama sekali tidak memperhitungkan ambang batas pembaharuan sumber daya perikanan. Akibatnya, lautan Jawa, selat Malaka, selat Sunda, dan selat Bali menderita penipisan stok akibat *over fishing*. Sementara itu, royalti serta retribusi izin penangkapan ikan sama sekali tidak digunakan untuk rehabilitasi kawasan laut.

*Kelima*, memandang laut sebagai komponen yang berdiri sendiri, bebas dari kaitan komponen lain dalam ekosistem laut. Sumber daya perikanan dan kelautan merupakan satu kesatuan ekologi yang terintergrasi yang pengelolaannya tidak dapat dibatasi secara sektoral maupun berdasarkan wilayah. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam mengenai pengelolaan sumber daya ini berdasarkan *eco-region* dan *geo-politic*.

Peranan masyarakat dalam menghasilkan “self regulatory system” menunjukkan relevansinya pada masa kini, khususnya setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah yang secara otonom memberikan kewenangan mengelola sumber daya yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestariannya. *Self regulatory system* akan bermanfaat secara optimal apabila berinteraksi

pula dengan lingkungan luar sistem yang berpengaruh terhadap sistem tersebut. Misalnya, mendapat dukungan, legitimasi bahkan pengakuan agar tetap eksis dan berkembang dengan positif. Dalam banyak kasus hasil penelitian menunjukkan bahwa tanpa adanya dukungan, legitimasi bahkan pengakuan dari berbagai pihak yang terkait, maka sistem sasi, awig-awig, panglima laut, rumpon, petorosan, banjang soyo bagan dan lain sebagainya akan menjadi rentan terhadap "mainstream" baru dan akan mudah ditinggalkan serta tergantikan oleh pendekatan lain (Syafa'at, 1995,1999,2000; Suseno, 1999).

Dasar-dasar pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat lokal sebaiknya dikembangkan dan disesuaikan dengan kebutuhan yang berkembang dinamis bersama pemerintah dan *stakeholders* lainnya. Pengembangan konsep pengelolaan sumber daya berbasis komunitas (PSBK) perlu pencermatan secara kritis dan demokratis. Beberapa hal yang mendasar dan patut dikritisi, antara lain komponen (1) masyarakat, (2) *boundaries*, dan (3) kontrol. Kejelasan mengenai masyarakat menyangkut ketentuan tentang siapa saja yang terlibat, keberadaan tradisi, sosial, budaya yang unik dan kuat. Sedangkan, *boundaries* menyangkut batas-batas areal geografis yang disepakati, adapun kontrol menyangkut kejelasan adanya aturan main, siapa yang berhak memanfaatkan, siapa yang berhak menjatuhkan sanksi serta menentukan bentuk-bentuk sanksi dan penalti. Apabila suatu masyarakat telah mendapat kewenangan serta menjalankan tanggung jawab sesuai dengan kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat dan disetujui bersama, maka diharapkan dapat tercipta potensi masyarakat lokal untuk melakukan kontrol terhadap sumber daya pesisir dan lautan sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat.

Dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan berbasis pada kearifan masyarakat lokal yang dinamis, sesuai dengan tuntutan perubahan sosial, ekonomi dan budaya, diperlukan adanya suatu kerja sama yang baik antara masyarakat lokal yang bersangkutan dengan berbagai pihak, pemerintah, dan kalangan swasta, organisasi nonpemerintah (ornop) dan kalangan perguruan tinggi. Masing-masing pihak dapat melengkapi dalam berbagai hal. Misalnya, dalam menyusun dan menetapkan

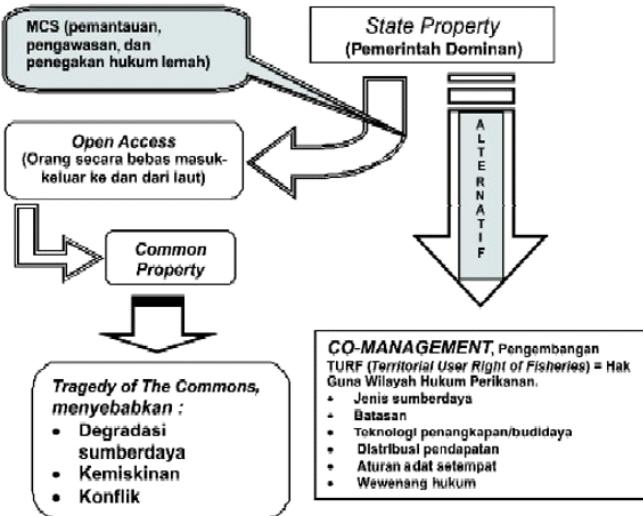
menyelesaikan konflik dan menerapkan sanksi. Oleh karena itu, agar penyelesaian konflik dan penerapan sanksi dapat berjalan efektif diperlukan sarana dan prasarana serta figur mediator yang representatif.

### **3. Co-Management Pengelolaan Sumber Daya: Sebuah Alternatif**

Dalam batas-batas tertentu diperlukan dukungan berupa pengakuan (*recognizing*) dari pemerintah atas aturan yang telah disepakati berupa legalitas. Misalnya, surat keputusan pemerintah daerah atau pemerintahan kota, keputusan pemerintahan provinsi bahkan bilamana perlu berbentuk undang-undang. Mempertemukan peran masyarakat dan pemerintah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan dapat mempertimbangkan saran Nielsen et. al. (1996), yaitu melalui co-management, yaitu suatu bentuk perangkat kelembagaan dan hukum antara pemerintah dan kelompok masyarakat pengguna untuk mengelola secara efektif dan berkelanjutan suatu sumber daya.

Untuk melaksanakan co-management diperlukan adanya kehendak politik (*political will*) yang kuat dari pemerintah guna mendeklasifikasi sebagian wewenangnya dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan kepada masyarakat pada satu sisi dan kesiapan masyarakat lokal untuk menerima tanggung jawab sebagai konsekuensi penyerahan atau pelimpahan kewenangan tersebut pada sisi yang lain. Dukungan pemerintah terhadap pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan pada beberapa kasus ternyata telah memberikan manfaat, karena dengan adanya pengakuan pemerintah terhadap pengelolaan berbasis masyarakat lokal dapat membawa kestabilan bagi pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan.

Perubahan paradigmakewenangan pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan perikanan sebagaimana diuraikan tersebut, secara skematis dapat dengan mudah dipahami dalam skema/diagram alir di bawah ini.



Gambar 1. Perubahan Paradigma Pengelolaan Sumber Daya Pesisir dan Lautan.

### C. Penutup

Memasuki era otonomi daerah, potensi konflik baik yang horisontal dan vertikal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan menunjukkan kecenderungan meningkat baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Apabila hal ini dibiarkan terus terjadi akan berdampak buruk bagi keberlanjutan ekologi pesisir dan lautan serta terpuruknya kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat lokal. Untuk itu diperlukan regulasi pemerintah daerah dalam mengelola sumber daya kawasan serta mengatur tata ruang pesisir dan lautan yang berpijak dan memperhatikan bahkan mengakomodasi kearifan masyarakat lokal agar tidak terjadi konflik pengelolaan yang berkepanjangan. Regulasi ini akan memberikan ruang partisipasi masyarakat lokal yang fleksibel bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir secara keseluruhan.

Penguatan dan pengembangan pranata organisasi masyarakat lokal di daerah pesisir perlu terus dilakukan secara intensif dan berkesinambungan agar masyarakat memiliki posisi tawar yang memadai baik dalam penyelesaian konflik atau mempertahankan hak untuk mengakses sumber daya pesisir dan lautan guna menjamin tingkat kesejahteraan hidup yang lebih manusiawi.

Dengan cara demikian, masyarakat lokal dan pemerintah daerah dapat memahami keberadaan pranata lokal dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan lautan. Pemahaman ini sangat dibutuhkan dalam merumuskan kebijakan pembangunan yang berpihak pada kepentingan rakyat.

Akses pengembangan jaringan informasi dan kerja sama masyarakat lokal dengan organisasi masyarakat lain, ornop dan perguruan tinggi harus dipermudah. Masyarakat lokal harus diberdayakan untuk dapat meraih lebih mudah mengakses jaringan tersebut guna memperkuat eksistensi pranata kelembagaan dan hukum yang dimiliki. Hal ini sangat penting bagi masyarakat lokal dalam menghadapi dan menyelesaikan konflik dengan pihak pemerintah atau pemilik modal swasta yang tidak dapat diselesaikan sendiri, dapat memperoleh dukungan dari masyarakat lain atau lembaga lain yang bersimpati dan ingin memberikan bantuan atau melakukan.

## Isu Strategi Pemberdayaan Perempuan di Bidang Hukum Politik, HAM, dan Perburuhan

### **Teori dan Analisis Hukum Berperspektif Feminis (Theory and Analysis Legal Feminism)**

Dalam kurun waktu yang cukup lama fakta kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hukum, baik di sektor domestik maupun publik menunjukkan bahwa perempuan tidak saja diperbedakan. Lebih dari itu, kenyataannya, sampai hari ini, mereka tereksplorasi dan ditempatkan pada kasta yang terendah. Di sektor domestik, ayah, saudara atau anak laki-laki seringkali memperoleh hak-hak istimewa yang berbeda dari ibu, saudara atau anak perempuan baik dari negara maupun dari komunitas politik tradisional.

Demikian halnya di sektor publik, baik dalam kehidupan sosial, ekonomi, percaturan politik, perlindungan hak asasi manusia, dan hukum perempuan acapkali tidak memperoleh manfaat yang sama dalam kesempatan, sumber daya maupun hasil pembangunan serta korban kekerasan dan pelecehan hak asasi manusia (HAM) dan hukum. Perempuan selalu dalam posisi tawar yang lebih rendah, tidak memperoleh akses dalam pengambilan keputusan, serta tidak memperoleh berbagai kesempatan untuk beraktualisasi.

Kondisi semacam ini menghasilkan berbagai isu ketidakadilan gender, baik berupa marginalisasi, subordinasi, beban berlebih,

kekerasan, dan peran stereotipe perempuan yang memasuki berbagai bidang kehidupan. Dalam konteks ini, diperlukan keberadaan hukum yang efektif, akomodatif, dan responsif terhadap perempuan guna menghapus ketidakadilan kekerasan yang berbasis gender. Keberadaan teori hukum berperspektif feminis menjadi keniscayaan atau kebutuhan mendesak untuk menjawab persoalan bias gender dalam hukum yang pada gilirannya akan melanggengkan ketidakadilan gender.

### A. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, terdapat beberapa permasalahan yang patut dicermati, yakni:

1. bagaimana keberadaan hukum positif yang bias gender?
2. adakah teori dan analisi hukum alternatif yang dapat digunakan untuk mengkritisi kebijakan dan hukum yang bias gender?
3. bagaimana program strategis pemberdayaan perempuan dapat dirumuskan dengan menggunakan pendekatan komponen sistem hukum?

### B. Pembahasan

#### 1. Keberadaan Hukum Positif yang Bias Gender

Dalam konsep klasik dan konservatif tentang hukum dikenal adanya doktrin hukum yang otonomi (*autonomy*), netralitas (*judicial neutrality*), dan persamaan kedudukan dalam hukum (*equality before the law*). Doktrin tersebut merupakan klaim paling utama dari teori dan ilmu hukum, filsafat hukum, dan para ahli hukum. Otonomi berarti netralitas. Dalam konteks ini hukum dianggap tidak berpihak. Oleh karena itu, ia adil. Doktrin ini telah begitu lama diterima dan melekat di dalam kebudayaan, dipraktikkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, gerakan feminis liberal awal pun menerima posisi itu sebagai hal yang normal. Artinya, para feminis yang pertama-tama bersentuhan dengan problem hukum baru mampu melihat hukum sebatas sebagai peralatan netral yang dapat dipakai untuk menyeimbangkan hak dan kedudukan perempuan di dalam kesederajatannya dengan hak laki-laki. Dengan demikian, keberadaan sifat hukum yang seksis atau ideologi seksisme di dalam hukum tidak disadari (Syiska Rohaya, 1999).

Bagaimana realita substansial dan implementasi hukum di Indonesia? Apakah juga terjaga otonomi, netralitas, dan menjamin persamaan kedudukan laki-laki dan perempuan di hadapan hukum? Guna menjawab persoalan ini diperlukan kajian kritis terhadap keberadaan hukum baik secara substansial maupun implementasi hukum yang terkait erat dengan hak-hak dasar perempuan.

Produk hukum positif untuk perempuan terutama yang dikeluarkan sejak masa Orde Baru, tidak terlepas dari kepentingan politik dan ekonomi pemerintah. Sudah diketahui secara umum bahwa untuk membangun kembali perekonomian negara yang saat itu bangkrut, pemerintah Orde Baru melakukan berbagai program pembangunan. Paradigma yang digunakan adalah modernisasi dengan pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik sebagai acuan utamanya. Untuk itu seluruh anggota masyarakat termasuk kaum perempuan dimobilisasi untuk kepentingan itu dengan kontrol yang ketat dari negara. Kontrol tersebut, dilakukan melalui berbagai produk hukum, kelembagaan, dan ideologi yang seluruhnya ditujukan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik.

Dalam konteks masyarakat patriarki, produk hukum yang menyangkut perempuan tentu berpengaruh besar terhadap kehidupan perempuan. Bagaimana pun berbagai produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang memiliki otorita sudah dapat dipastikan merupakan produk politik. Artinya, juga mencerminkan pandangan masyarakat terhadap perempuan yang kemudian ditafsir dan dikristalisasikan oleh kelompok-kelompok strategis dalam pengambil keputusan menjadi produk hukum. Sebagai produk politik, produk hukum tersebut tentu sarat dengan muatan berbagai kepentingan. Akibatnya, produk hukum tersebut sama sekali tidak netral. Bukan saja dari berbagai kepentingan politik dan ekonomi yang melatarbelakangi kelahirannya, namun juga tidak netral dari nilai-nilai dominan yang dianut oleh masyarakat, terutama yang dianut oleh para pembentuk hukum itu.

Ketika nilai-nilai dominan yang dianut oleh pembentuk hukum itu nilai-nilai patriarki atau nilai-nilai ideologi gender, maka kebijakan dan hukum yang dihasilkannya pun akan mengukuhkan

atau mengandung bias-bias patriarki dan ideologi gender itu. Kondisi itu juga akan berpengaruh pada implementasi dan budaya hukum masyarakat. Untuk memperkuat argumen ini, beberapa contoh produk hukum yang dikeluarkan oleh negara untuk perempuan dan dampaknya terhadap kehidupan sosial ekonomi perempuan diuraikan pada bagian ini.

Dalam persoalan waris, sampai saat ini, masyarakat Indonesia belum memiliki hukum waris nasional sehingga masih memberlakukan kebijakan lama, yakni memberlakukan hukum Islam bagi yang beragama Islam atau hukum adat atau hukum perdata Barat bagi yang non-Islam. Dalam praktiknya, hal ini bisa saling bertentangan satu sama lain dan potensial untuk melahirkan konflik. Misalnya, ketika yang berkepentingan harus memilih hukum mana yang akan diterapkan, siapakah yang berhak menentukan pilihan itu: suami, istri atau anggota keluarga yang lain? Dalam konteks masyarakat patriarki (sekaligus paternalistik) hal ini tentu sangat berpengaruh terhadap perempuan (istri) yang pada umumnya tidak punya kontrol terhadap proses pengambilan keputusan.

Pengukuhan kembali peran stereotipe perempuan dan laki-laki dapat dilihat juga dalam berbagai peraturan yang lain. Misalnya, dalam UU kewarganegaraan dan aturan di bidang keimigrasian, kebijakan upah dan ketenagakerjaan, hukum pidana, kesehatan, kependudukan dan KB, pemberlakuan beberapa ketentuan hukum syariat terutama dalam hal poligami dan warisan, dan sebagainya.

Dalam UU Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958 misalnya, pemerintah menerapkan apa yang dikenal sebagai doktrin kesatuan hukum (*one person in the law doctrin*). Dalam UU ini suami atau bapak adalah acuan utama yang digunakan untuk menentukan kewarganegaraan anak-anaknya.

Demikian pula dalam kebijakan pengupahan, kebijakan mengenai tunjangan keluarga, dan tunjangan kesehatan didasarkan pada asumsi bahwa pekerja adalah laki-laki. Oleh karena itu, tunjangan hanya diberikan kepada istri dan anak-anaknya. Sedangkan, pekerja perempuan dianggap berstatus lajang meskipun secara riil dia kawin dan mempunyai keluarga (lebih lanjut lihat SE Menaker Nomor 7 Tahun 1990 tentang Upah). Prinsip yang

sama dipakai juga dalam PP Nomor 37 Tahun 1967 tentang Sistem Pengupahan di Lingkungan Perusahaan Negara, Peraturan Menteri Pertambangan Nomor 2/P/M/1971, Peraturan Menteri Pertanian Nomor K. 440/01/2/1984 dan Nomor 01/GKKU/ 3/1978 dan SE Menaker no. 4 /1988, khususnya butir 2 dan 3 tentang Tunjangan Kesehatan.

Dalam hukum pidana tidak adanya larangan perkosaan terhadap istri mengukuhkan peran bahwa perempuan sebagai objek dan pelayan seks suami tanpa bisa menolak. Kaum istri juga tidak dapat memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) sendiri melainkan atas nama suaminya. Akibatnya, akses terhadap kredit dan sumber daya produktif yang lain menjadi terbatas (lihat pasal 8 UU Nomor 7/1983, pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 947 /KMK/04/1983 dan Pasal 8 UU Nomor 10 Tahun 1994 tentang Prosedur Memperoleh NPWP.

Demikian halnya dalam menghadapi kejahatan dan pelanggaran HAM berkaitan dengan kekerasan dalam rumah tangga dan perdagangan terhadap perempuan, sampai saat ini pemerintah belum memiliki perangkat hukum untuk memberikan jaminan perlindungan hukum bagi perempuan korban kekerasan dan perdagangan (*trafficking*). Kondisi ini semakin meletakkan perempuan dalam posisi yang semakin terpuruk, tersubordinasi, dan termarginalisasikan dalam percepatan pembangunan di Indonesia.

Sebenarnya, masih banyak contoh lain yang tidak dapat dikemukakan bagian ini, namun yang pasti definisi sosial perempuan dan laki-laki dalam sektor domestik yang kemudian dikukuhkan sebagai definisi hukum sangat berpengaruh pada status dan peran perempuan di sektor publik.

Seluruh produk hukum yang dikemukakan tersebut, menjadi dasar utama untuk terus-menerus menempatkan perempuan pada posisi yang subordinatif terhadap laki-laki, yang pada akhirnya akan menghasilkan berbagai ketidakadilan gender, beban berlebih, kekerasan, dan peran stereotipe perempuan. Produk hukum tersebut telah merugikan pengakuan, pemenuhan, dan pelaksanaan hak-hak perempuan sampai batas yang memengaruhi kondisi partisipasi perempuan di bidang publik. Pengaruh ini tidak selalu dapat diukur secara kuantitatif namun dapat dianalisis

secara kualitatif. Idiologi gender yang inheren dalam produk hukum memengaruhi posisi perempuan dalam masyarakat. Oleh karena perempuan ditempatkan terutama sebagai makhluk domestik sehingga partisipasinya di bidang publik menjadi sekunder (Nursyahbani Katjasungkana dan Liza Hadiz, 1997).

## **2. Teori dan Analisis Hukum Alternatif yang Dapat Digunakan untuk Mengkritisi Kebijakan dan Hukum yang Bias Gender**

Guna memahami dan mengkaji teori maupun produk hukum yang seksis atau bias gender diperlukan teori hukum alternatif. Dalam literatur legal feminism, teori hukum alternatif ini dikenal dengan teori dan analisis hukum berperspektif feminis (Theory and Analysis Legal Feminism). Dalam literatur Indonesia dikenal dengan berbagai istilah, antara lain “perempuan dan hukum”, dalam perumusannya yang awal, “dikriminasi seksual dan hukum”, “gender dan hukum”, “analisis-analisis hukum feminis” dan “perspektif feminis pada hukum”. Dapat dikatakan tidak ada satu istilah pun yang sudah mendominasi tulisan seluruh karangan.

Teori hukum yang berperspektif feminis adalah tentang perdebatan feminism terhadap hukum. Pendekatan feminis terhadap hukum dapat terlihat mulai dari suatu asumsi dasar tentang hubungan antara perempuan dan hukum, yang menyatakan bahwa hukum itu diinformasikan oleh dan melayani laki-laki untuk memperkuat hubungan sosial secara patriarki. Hal itu didasarkan pada norma laki-laki, pengalaman laki-laki, dan kekuasaan laki-laki, bahwa pengalaman perempuan tidak dimasukkan dalam hukum dan hukum sudah menyumbangkan penganiayaan terhadap perempuan.

Pada dasarnya, teori hukum yang berperpektif feminis adalah sebuah metode kritis yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari analisis hukum yang menetapkan contoh nilai dari sebuah kasus, pernyataan fakta-fakta atau menerapkan hukum terhadap fakta-fakta. “Menjalankan hukum”, sebagai seorang feminis pada dasarnya berarti melihat rumusan hukum untuk mengidentifikasi implikasi gender terhadap peraturan dan melihat asumsi yang mendasarinya serta menuntut penerapan peraturan tersebut yang tidak lagi melanggengkan subordinasi

perempuan. Hal ini berarti bahwa persoalan perempuan selalu memiliki relevansi yang potensial dan analisis hukum yang “ketat” dan tidak pernah menganggap adanya netralitas gender.

Bagi feminis, teori bukan sesuatu yang “berada di luar sana” tetapi lebih jauh. Hal tersebut didasarkan atas pengalaman yang sesungguhnya terjadi sehari-hari, bahkan yang bersifat “remeh” dari individu dan juga muncul dari tukar menukar pengalaman di antara perempuan. Teori feminis muncul dari pengalaman langsung dan kesadaran yang secara aktif menonjolkan dirinya, teori feminis menekankan konteks dan pentingnya identifikasi pengalaman dan tuntutan bagi dirinya.

Analisis hukum berperspektif feminis berguna untuk melakukan analisis permasalahan sebagai berikut.

- a. Analisis diskriminasi undang-undang dan praktik sosial. Hal ini termasuk analisis peraturan dan praktik hukum yang diskriminatif, yaitu peraturan yang secara eksplisit membedakan gender dan merugikan perempuan. Misalnya, larangan keluar rumah pada malam hari bagi perempuan atau perlakuan terhadap perempuan yang melakukan perzinahan jauh lebih serius daripada laki-laki yang melakukannya.
- b. Menggali undang-undang dan praktik hukum yang mengakibatkan perbedaan, yaitu undang-undang yang meskipun netral secara formal, tetapi memiliki pengaruh berbeda atas perempuan. Analisis tersebut juga mempelajari asumsi tentang gender yang mendasari undang-undang, praktik atau pendekatan judicial, dan mencoba untuk menggambarkan hubungan antara undang-undang dan praktik yang berbeda. Sehubungan dengan dasar perbedaan tersebut, analisis ini dipandang sebagai analisis metodologi terhadap dan pemikiran hukum yang bersifat patriarki.
- c. Kritik feminis terhadap sistem hukum pada kenyataannya diawali dengan dekonstruksi mitos objektivitas dan netralitas. Pendekatan ini diawali dengan skeptisme radikal yang netralitas dan universalitas. Pendekatan ini mempertanyakan hukum dan kebiasaan kita secara fundamental, maupun proses pemikiran dengan cara bagaimana kita memahami dan menerapkannya. Pendekatan ini berangkat dari pemahaman

dasar bahwa sistem hukum yang ada tidak memasukkan perspektif perempuan.

### **3. Program Strategis Pemberdayaan Perempuan dapat Dirumuskan dengan Menggunakan Pendekatan Komponen Sistem Hukum**

Setelah mengidentifikasi bagaimana bidang-bidang hukum tertentu, pada permukaan atau dampaknya, melakukan diskriminasi terhadap perempuan, teori hukum feminis kemudian berusaha melakukan strategi khusus untuk pembaharuan hukum (*law reform*) di bidang hukum pidana, hukum keluarga, hukum ketenagakerjaan dan perburuhan, hukum jaminan sosial dan seterusnya, para ilmuwan hukum feminis mengajukan perubahan legislatif maupun perubahan dalam pendekatan penafsiran badan peradilan.

Beberapa orang memusatkan perhatian pada pengembangan argumen hukum tertentu untuk perubahan konstitusi yang diskriminatif. Sementara itu, yang lain mengarahkan perhatian pada badan peradilan, mengartikulasikan pendekatan interpretatif yang seharusnya disetujui oleh pengadilan di bidang hukum tertentu. Sedangkan, yang lain memusatkan perhatian untuk draft alternatif rancangan undang-undang untuk pembaruan legislasi.

Oleh karena itu, agar prinsip hukum yang nondiskriminatif dapat beroperasi secara defacto, sangat dibutuhkan beberapa faktor pendukung. Pertama, dukungan struktur yang berkaitan dengan penegakan hukum harus memiliki komitmen kuat terhadap tujuan yang telah digariskan dalam substansi hukum. Kedua, dukungan kultural, yaitu sikap, perilaku, dan kesadaran hukum masyarakat yang bertindak dalam aneka peranan yang berkaitan dengan pemberdayaan perempuan. Ketiga, dukungan sarana dan prasarana yang akan membantu perempuan sehingga mengalami proses *empowerment* harus pula dikembangkan (Syafa'at, 1998).

Menurut Schuler (1986:22-23), terdapat tiga program strategis bagi pemberdayaan perempuan bila menggunakan pendekatan komponen sistem hukum, yaitu *Law Reform*, *Legal Advocacy*, dan *Legal Education*. Adapun penjelasan ketiga program strategis tersebut, sebagai berikut.

- a. *Law reform*, pembaharuan di bidang hukum dengan didukung oleh penelitian dan inisiatif perumus undang-undang yang berpihak pada hubungan emansipatif antara laki-laki dan perempuan.
- b. *Legal advocacy*, mengembangkan wacana atau diskursus kasus atau persoalan perempuan sehingga menjadi opini publik dan kemudian masuk dalam perdebatan para pengambil keputusan.
- c. *Legal education*, pendidikan penyadaran hukum kritis tentang hak-hak perempuan di bidang sosial, ekonomi, budaya, dan politik melalui berbagai media.

### C. Penutup

Sudah saatnya aspirasi dan kepentingan perempuan harus menjadi perspektif dalam substansi seluruh produk hukum yang selama ini masih “bias gender”. Aktualisasi hukum yang berpespektif perempuan harus mendapat dukungan dari seluruh *stakeholder*, aktivis LSM/ornop, akademisi, pers, dan tokoh agama serta para pengambil keputusan.

Langkah-langkah startegis yang dapat ditempuh guna membangun sistem hukum berperspektif perempuan, antara lain pembaruan hukum (*law reform*), bidang hukum (*legal advocacy*), dan melakukan pendidikan hukum.

Sebagai sebuah pendekatan, analisis atau teori yang relatif baru, keberadaan teori hukum berperspektif perempuan masih membuka peluang untuk didiskusikan, diperdebatkan bahkan dipertanyakan keberadaannya. Untuk itu, menjadi kewajiban feminis atau para ahli hukum yang memiliki keberpihakan terhadap perwujudan keadilan gender di negeri ini untuk melakukan diskusi yang lebih mendalam mengenai penggunaan atau keterbatasan teori, pendekatan bahkan analisis hukum berperspektif perempuan.

## **Isu-isu Strategis Perempuan dalam Politik: Menyusun Agenda Gerakan Kaum Perempuan di Wilayah Struktur Politik**

Memasuki akhir abad 20, tepatnya pada tanggal 4-15 September 1995, sebuah Konferensi Perempuan Tingkat Dunia ke IV terselenggara di Beijing, China. Konferensi tersebut menghasilkan sejumlah rekomendasi yang harus dilaksanakan oleh negara-negara anggota PBB dalam upaya meningkatkan akses dan kontrol kaum perempuan atas sumber daya ekonomi, politik, dan sosial. Seluruh rekomendasi dan hasil konferensi tersebut, tertuang dalam Deklarasi Beijing dan Landasan Aksi (Beijing and Platform for Action) bagi pemberdayaan perempuan di dunia.

Rekomendasi yang tertuang dalam Deklarasi Beijing meliputi 12 bidang kritis yang merupakan sasaran strategis yang harus dicapai oleh setiap negara anggota PBB. Keduabelas bidang kritis tersebut, meliputi (1) perempuan dan kemiskinan, (2) pendidikan dan pelatihan bagi perempuan, (3) perempuan dan kesehatan, (4) kekersonan terhadap perempuan, (5) perempuan dan konflik senjata, (6) perempuan dan ekonomi, (7) perempuan dan politik, (8) mekanisme institusional untuk kemajuan perempuan, (9) hak-hak asasi perempuan, (10) perempuan dan media massa, (11) perempuan dan lingkungan, dan (12) anak-anak perempuan (LBH-APIK, 2003).

Di Indonesia, sejak era Reformasi, apresiasi gerakan perempuan untuk meningkatkan akses dan kontrol kaum perempuan di 12 bidang kritis sebagaimana tertuang dalam rekomendasi Deklarasi Beijing menampakkan realitasnya yang semakin fenomenal. Arus gerakan kaum perempuan ataupun corak gerakannya semakin dinamik dan pluralistik dengan perspektif yang khusus menyuarakan kepentingan dan visi perempuan. Beberapa contoh gerakan kaum perempuan itu misalnya gerakan Suara Ibu Peduli pada awal-awal reformasi dengan “politik susu” yang menggugat pemerintah dan kepedulian masyarakat terhadap perempuan dan anak-anak korban kebijakan yang berujung pada krisis ekonomi. Selain itu, ada gerakan kaum perempuan lintas agama dan etnis di wilayah konflik seperti di Ambon. Gerakan kaum perempuan untuk mencari jalan keluar atas paparan

kekerasan komunal yang terus menerus terjadi akibat pertikaian yang tak kunjung henti di Aceh. Ada lagi jaringan perempuan tambang yang berangkat dari kesadaran bahwa perempuan juga mempunyai perspektif dan kepentingan tersendiri di bidang pertambangan.

Gerakan kaum perempuan dalam lima tahun terakhir ini telah mengarah pada aliansi strategis dengan gerakan prodemokrasi lain, seperti gerakan buruh lintas agama, seperti yang dilakukan komisi perempuan untuk demokrasi di Surabaya, jaringan perempuan dan politik, Koalisi Perempuan Indonesia untuk keadilan dan demokrasi, kaukus perempuan parlemen, jaringan anti kekerasan terhadap perempuan dan sebagainya. Fenomena ini menunjukkan bahwa gerakan kaum perempuan telah memasuki dan bermain di wilayah struktur politik yang ada. Adanya realitas gerakan ini menjadi bahan perdebatan panjang dikalangan aktivis gerakan perempuan sendiri. Hal ini menjadi realitas sendiri yang menarik, yang tidak kita jumpai pada masa-masa sebelumnya, yang dewasa ini terjadi dialektika dalam gerakan kaum perempuan (Solo Pos, 8 Maret 2002).

Berdasarkan realitas politik yang dialami kaum perempuan, kaum perempuan tidak terwakili kepentingannya, representasi perempuan yang menduduki kursi pengambilan keputusan politik di legislatif dan eksekutif pusat dan daerah masih sangat kecil, bagaimana visi gerakan perempuan di bidang politik dibangun? Bagaimana isu-isu startegis perempuan dalam bidang politik harus dirumuskan dan dioperasionalisasikan?

### A. Visi Politik Gerakan Kaum Perempuan

Persoalan politik perempuan tidak dapat direspon dan diakomodasi dalam keputusan politik baik pada tingkat pusat maupun daerah hanya semata-mata dengan mendudukkan atau menambahkan jumlah politisi perempuan dalam kursi legislatif maupun eksekutif. Peran, posisi, dan jumlah perempuan dalam panggung politik selama ini “belum” menunjukkan pengaruh yang signifikan antara produk keputusan politik yang dihasilkan terhadap penghargaan dan peningkatan harkat dan martabat perempuan. Sejarah telah berkisah tentang kesuksesan perempuan dalam meraih kunci puncak manejemen politik di eksekutif.

Mereka itu, antara lain Si "Wanita Besi" Margaret Thatcher, "Kuda Hitam" Qorazon Aquino, "Sicantik Molek" Benazir Bhutto, "Si Cerdas" Golda Meir, "Pencetak Bola" Gloria Macapagal Arroyo, "Si pendiam" Megawati, dan seterusnya. Akan tetapi, dengan posisi peran kunci demikian, adakah perempuan jadi lebih beradab di hadapan dunia verbal dan tekstual yang didominasi laki-laki? Adakah eksplorasi perempuan melalui media reklame/iklan (*entertainment*) pada industri media menjadi berkurang? Atau, bahkan, tidak semakin sensual dan ganas?

Rupanya, jumlah rasio dominan perempuan dalam limit ruang tertentu dan pencapaian posisi kunci pengambilan keputusan dalam berbagai lini kehidupan bukan garansi untuk membebaskan perempuan dari keterpurukan, keterbelakangan, dan subordinasi. Produk keputusan politik yang dihasilkan oleh politisi perempuan ternyata belum mampu membebaskan perempuan, dan peningkatan martabat perempuan masih sulit keluar dari lorong-lorong imajiner yang membelenggu perempuan. Persoalannya sekarang adalah bagaimana visi politik perempuan harus didesain? Di sinilah pemikiran Paulo Freire, ahli pendidikan Brazil tentang *conscientization* patut dicermati ulang. *Conscientization* adalah proses belajar mengenai kontradiksi sosial, politik, dan ekonomi untuk bertindak melawan unsur-unsur penindasan realitas.

Biasanya, hal-hal yang selalu menghambat kemajuan perempuan adalah fatalisme, merendahkan diri, kerawanan dan kecemasan, yang kesemuanya berasal dari realitas. Freire pun mencoba mengidentifikasi masalah keterhambatan perempuan untuk mengalami kemajuan: perempuan selama ini diajarkan bagaimana membaca dan menulis dalam sebuah lingkungan di mana mereka tidak mempunyai sesuatu untuk dibaca dan tidak mempunyai alasan untuk menulis. Apabila perempuan, khususnya yang bergelut di parlemen, nyata-nyata mengalami proses belajar *consentiation* itu, maka kepekaan dan kesadaran politisi perempuan tentang isu perempuan dan gender semakin meningkat. Dalam konteks inilah Lana F. Rakow (1991) menegaskan bahwa melalui *consentiation*, upaya memahami bagaimana cara supaya fungsi sistem sosial, politik, dan ekonomi yang ada dapat diubah hingga sekurang-kurangnya lebih egaliter, kooperatif, dan tidak bersikap eksploratif terhadap kaum wanita (Media Watch, 2003).

Beranjak dari pemikiran Paulo Freire, visi “politik perempuan” harus berpijakan atau didasari oleh pengalaman hidup perempuan sehari-hari yang ada dan dihadapi kaum perempuan. Gerakan kaum perempuan di bidang politik diharapkan dapat membuat strategi politis dan yang menawarkan alternatif terhadap tatanan dan ideologi yang dominan dan bersifat patriarki.

Dalam implementasinya, visi ini menurut Nunuk Murniatai (2000), mengharapkan bahwa perempuan dalam berhadapan dengan politik kekerasan, perempuan justru menawarkan gerakan damai. Dalam menghadapi politik identitas dan primodialisme, gerakan perempuan menawarkan gerakan lintas kelompok. Dalam berhadapan dengan politik kekuasaan, perempuan, menunjukkan bahwa pemberdayaan warga dari bawah merupakan gerakan politik yang sangat penting. Dalam menghadapi politik partai yang kisruh, gerakan perempuan lebih menekankan pendidikan masyarakat dengan perubahan yang mungkin tak terlihat tetapi mendasar. Pendek kata, visi “politik perempuan” ini hendak menumbuhkan kesadaran dari bawah melalui pemberdayaan dan partisipasi seluruh warga, termasuk kaum perempuan sendiri dan kaum marjinal lainnya.

## **B. Isu-Isu Strategis Perempuan dalam Politik**

Deklarasi Beijing (1995), merekomendasikan dua isu kritis sekaligus strategis bagi perempuan dalam politik: pertama, mengambil langkah-langkah untuk menjamin akses dan partisipasi penuh perempuan dalam struktur kekuasaan dan pengambil keputusan. Kedua, meningkatkan kapasitas perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan kepemimpinan. Sedangkan menurut Kaukus Perempuan dan Politik (Kompas, 24 Maret 2003), menyebutkan enam isu strategis perempuan dalam politik, yakni (1) menyadarkan kaum perempuan akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan politik, (2) melakukan pemberdayaan dalam berbagai aspek kehidupan untuk meningkatkan peran politik perempuan, (3) melakukan kontrol terhadap penguasa dan pelaksana pembangunan dengan memberikan kontribusi optimal dalam penegakan moral politik, (5) mewujudkan keterwakilan perempuan pada posisi pengambil keputusan dan penentu kebijakan di partai politik, lembaga tertinggi dan tinggi negara

secara proporsional, serta (6) melaksanakan sosialisasi politik yang berperspektif perempuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender.

Kedua rumusan isu-isu strategis perempuan dalam politik baik yang berasal dari konsepsi Deklarasi Beijing (1995) maupun dari konsepsi kaukus perempuan dan Politik ternyata saling berimpit, bersinergi, dan saling melengkapi. Seluruh pekerjaan untuk mengoperasionalisasikan isu-isu strategis tersebut merupakan kerja keras jangka panjang yang hasilnya tidak dapat dilihat dalam jangka satu atau dua tahunan. Apabila seluruh komponen gerakan kaum perempuan bersinergi, berkoalisi, dan memiliki komitmen yang kuat untuk menerjemahkan dan membumikan isu-isu tersebut dalam tataran aksi, maka hasilnya dapat dilihat minimal lima sampai sepuluh tahun yang akan datang.

Membumikan isu-isu strategis ke dalam aksi riil politik gerakan kaum perempuan bukanlah hal yang mudah. Hal ini disebabkan terkendala oleh faktor-faktor politik, sosioekonomi dan ideologis-psikologis. Kendala politik yang dihadapi perempuan adalah kurangnya akses pada kekuasaan dan jaringan politik serta kurangnya pendidikan politik. Kendala bidang sosial ekonomi adalah pendapatan pendapatan yang rendah dan beban gamda sebagai ibu rumah tangga sekaligus pencari nafkah. Sementara itu, kendala ideologis-psikologis yang harus dihadapi perempuan adalah budaya dan agama yang tidak mendukung perempuan untuk tampil ke panggung politik, minimnya kepercayaan diri untuk mencalonkan, dan persepsi keliru bahwa politik itu kotor.

### C. Kesimpulan dan Rekomendasi

Gerakan kaum perempuan saat ini telah menampakkan realitas yang semakin fenomenal. Bahkan, mengarah pada terbentuknya aliansi-aliansi strategis dengan kelompok prodemokrasi dan hak asasi manusia. Di bidang politik, gerakan kaum perempuan telah masuk dan bermain pada ranah wilayah struktur politik. Di antaranya, kaukus perempuan dan politik serta koalisi perempuan untuk demokrasi dan keadilan.

Isu-isu strategis yang diangkat dalam gerakan kaum perempuan dalam politik terfokus pada (1) penguasaan akses dan kontrol serta partisipasi penuh perempuan dalam struktur kekuasaan dan

pengambilan keputusan, (2) peningkatan kapasitas perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan kepemimpinan.

Berbagai faktor kendala penghadang gerakan kaum perempuan dalam politik meliputi faktor-faktor politik, sosio-ekonomi, dan ideologis-psikologis. Kendala ini dapat dihalau dengan peningkatan kemampuan kritis para aktivis gerakan perempuan untuk selalu melakukan proses belajar *conscientization* agar kepekaan dan kesadaran politisi perempuan tentang issu perempuan dan gender semakin meningkat.

## **Isu-isu Strategis Kekerasan terhadap Perempuan dan Rencana Aksi Penanggulangannya**

Dalam kurun waktu yang cukup lama, fakta kehidupan sosial, ekonomi dan politik, baik di sektor domestik maupun publik menunjukkan bahwa perempuan tidak saja dibedakan, lebih dari itu mereka tereksplorasi dan ditempatkan pada kasta yang terendah (Budiman, 1991 dan Veronika, 1984). Di sektor domestik, ayah, saudara atau anak laki-laki seringkali memperoleh hak-hak istimewa yang berbeda dengan ibu, saudara atau anak perempuan baik dari negara maupun dari komunitas politik tradisional.

Demikian halnya di sektor publik, baik dalam kehidupan sosial, hukum, percaturan politik, dan perlindungan hak asasi manusia, perempuan acapkali tidak memperoleh manfaat yang sama dalam kesempatan, sumber daya maupun hasil-hasil pembangunan serta korban kekerasan dan pelecehan hak asasi manusia (HAM). Perempuan selalu dalam posisi tawar yang lebih rendah, tidak memperoleh akses dalam pengambilan keputusan, serta tidak memperoleh berbagai kesempatan untuk beraktualisasi.

Kondisi semacam ini menghasilkan berbagai isu ketidakadilan gender, baik berupa marginalisasi, subordinasi, beban berlebih, kekerasan, dan peran stereotipe perempuan yang memasuki berbagai bidang kehidupan. Fokus kajian dalam diskusi ini hanya diarahkan pada masalah kekerasan terhadap perempuan, baik yang laten, aktual maupun potensial yang termanifestasi melalui proses kultural dan struktural. Di samping itu, juga mengkaji program-program aksi atau apa saja yang dapat dilakukan untuk mencegah dan melindungi korban kekerasan. Untuk itu, agar ruang lingkup pembahasan permasalahan lebih sistematis hanya dibatasi dalam tiga hal, yakni (1) bagaimana pengertian dan ruang lingkup kekerasan terhadap perempuan, (2) apa saja isu-isu strategis kekerasan terhadap perempuan? (3) program aksi yang bagaimanakah dapat dilakukan agar mampu menyelesaikan isu strategis tersebut?

## **A. Pengertian dan Ruang Lingkup Kekerasan terhadap Perempuan**

Kekerasan tidak hanya dipahami sebagai kekerasan fisik semata, bahkan masuk ke dalam ruang-ruang dari kehidupan perempuan. Kekerasan telah menciptakan teror yang mampu mendekonstruksi daya dan prakarsa perempuan. Dengan demikian, melahirkan perempuan yang gagap, paranoid, fatalis, dan menerima segalanya sebagai bagian dari takdir yang harus dijalannya sebagai sahaya di dunia fana ini. Pendeknya, kekerasan telah berhasil meluluhlantakkan rasa kemanusiaan serta menciptakan kondisi disintergrasi dan disorganisasi tetanan kehidupan masyarakat. Apabila kekerasan itu ditelaah dan diteliti lebih mendalam, ternyata korban yang paling nyata dan menanggung beban yang paling berat adalah kaum perempuan.

Perempuan mengalami tiga derajat kekerasan sekaligus. Pada level domestik dalam rumah tangga kekerasan menjadi sesuatu yang terjadi terus-menerus. Dalam sektor pembagian kerja seksualitas dan persepsi budaya patriarkhi dalam hubungan kemasyarakatan, lagi-lagi perempuan menjadi target penting dari kekerasan negara. Teror dan kekejaman terhadap perempuan bukan hanya dilakukan untuk menjinakkan perlawanan anggota masyarakat lainnya, tetapi sekaligus digunakan untuk menghancurkan kehormatan dari suatu komunitas. Dalam fakta seperti ini, perempuan merupakan korban terbesar dari suatu kekerasan.

Dalam konteks ini, tidak berlebihan bila komite PBB mengeluarkan Rekomendasi No. 19 pada Sidang Ke-11 Tahun 1992 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Berkaitan dengan kekerasan terhadap perempuan komite PBB merekomendasikan beberapa hal, yakni (1) kekerasan yang berbasis gender adalah sebuah bentuk diskriminasi yang secara serius menghalangi kesempatan perempuan untuk menikmati hak-hak dan kebebasannya atas suatu dasar kesempatan hak dengan laki-laki, (2) kekerasan terhadap perempuan harus didefinisikan sebagai kekerasan yang langsung ditujukan terhadap seorang perempuan. Oleh karena dia adalah perempuan atau hal-hal yang memberi akibat pada perempuan secara tidak proporsional, (3) tindakan kekerasan meliputi kekerasan fisik, mental, seksual, penderitaan atau ancaman-ancaman, kekerasan

sosial-budaya dan ekonomi, serta perampasan kebebasan, (4) negara harus mengambil langkah-langkah strategis dan operasional guna merancang agenda aksi nasional dan lokal untuk menekan dan menghapuskan jumlah korban kekerasan dan meninjau kembali hukum dan kebijaknya agar lebih akomodatif dan responsif memberikan perlindungan pada perempuan korban kekerasan.

## **B. Isu-isu Strategis Kekerasan terhadap Perempuan dan Rencana Aksi Penanggulangannya**

Merujuk hasil rumusan Rencana Aksi Nasional Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan (RAN-PKTP) 2001-2005 terdapat tujuh bidang strategis yang berkaitan dengan isu kekerasan terhadap perempuan, yakni (1) negara dan militer, (2) hukum dan perundang-undangan, (3) sosial-budaya, (4) ketenagakerjaan, (5) kesehatan, (6) pendidikan, dan (7) media massa. Secara rinci ketujuh bidang strategis tersebut diuraikan di bawah ini.

### **1. Negara dan militer**

Negara yang dimaksudkan di sini adalah unsur legislatif, eksekutif, dan yudikatif di dalam negara. Bentuk ketidakadilan terhadap perempuan yang dilakukan oleh negara mencakup kebijakan negara yang merugikan perempuan atau sikap yang membiarkan atau mengabaikan terjadinya ketidakadilan terhadap perempuan. Negara yang selama ini didominasi oleh budaya patriarki dan gaya militeristik sering mengakibatkan berbagai ketidakadilan gender. Militer, baik secara perorangan, kelompok atau institusi dengan menggunakan gaya, simbol, dan atribut yang bergaya militeristik (gerakan milisi, kelompok sipil bersenjata, dan kelompok atau organisasi para militer) dalam berbagai tindakan kekerasan dan ketidakadilan terhadap perempuan.

Sesuai dengan “Beijing Platform For Action”, memprioritaskan upaya penghapusan tindak kekerasan di daerah konflik, seperti Papua, Maluku, Poso, Aceh, Sampit serta berbagai konflik lain, termasuk konflik yang disebabkan oleh munculnya semangat disintegrasi di berbagai daerah.

Melalui RAN, negara diharapkan mampu (a) melindungi dan memberikan rasa aman kepada semua warga negara Indonesia tanpa kecuali, termasuk perempuan korban kekerasan militer, (b) memastikan perempuan bebas dari segala bentuk kekerasan,

termasuk yang dilakukan negara dan militer, (c) menempatkan kekerasan terhadap perempuan sebagai bentuk kejahatan yang serius dan merupakan bentuk pelanggaran yang sangat mendasar, (d) mewujudkan sikap yang tidak mentolerir kekerasan terhadap perempuan dan mengarahkan anggota masyarakat untuk bertanggung jawab atas tindakan kekerasan yang terjadi, (e) menegakkan hukum bagi pelaku tindak kekerasan yang dilakukan oleh negara dan militer serta kelompok atau perorangan yang bergaya militeristik, (f) mewujudkan pemberdayaan perempuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender yang sesuai dengan prinsip kehormatan, integritas, kemerdekaan dan kemandirian perempuan sebagai manusia.

## **2. Hukum dan Perundang-undangan**

Saat ini Indonesia mempunyai banyak masalah yang berkaitan dengan bidang hukum dan perundang-undangan untuk isu ketidakadilan gender. Bidang hukum yang seharusnya memberikan jaminan pemenuhan dan perlindungan hak asasi perempuan dalam kenyataannya jauh dari jangkauan perempuan atau, bahkan sebaliknya, menyudutkan perjuangan perempuan korban ketidakadilan dalam meraih keadilan. Berbagai persoalan yang mengedepankan dalam bidang hukum dan perundang-undangan, yakni (a) kurangnya akses informasi hukum, (b) kurangnya perlindungan dan bantuan hukum, (c) sulitnya mengadakan reformasi bidang hukum, (d) belum cukupnya upaya negara dan masyarakat untuk menumbuhkan kesadaran aparat dan masyarakat untuk menegakkan hukum bagi perempuan.

Kerangka aksi nasional di bidang hukum pada prinsipnya diarahkan untuk menghapuskan dan mencegah segala bentuk ketidakadilan terhadap perempuan dengan menciptakan sistem hukum yang berperspektif gender dengan memperhatikan kepentingan korban dan membantu upaya penghapusan tindak kekerasan terhadap perempuan di manapun berada, baik di wilayah konflik, di tempat kerja, di lembaga pendidikan, di rumah tangga atau di tempat lainnya.

## **3. Sosial Budaya**

Dari sisi budaya, ketidakadilan gender dipengaruhi oleh budaya patriarkhi, khususnya tradisi yang berbasis jenis kelamin,

ras, bahasa, dan perspektif agama yang mengakibatkan status perempuan berbeda dari laki-laki di dalam keluarga, tempat kerja, dan masyarakat luas. Dari sisi sosial, ketidakadilan terhadap perempuan makin diperburuk dengan kurangnya akses terhadap informasi, kurangnya perlindungan dan bantuan, rendahnya tingkat ekonomi, dan sebagainya.

Rencana aksi nasional di bidang sosial dan budaya mempunyai tujuan untuk mulai mengidentifikasi, membuat kajian serta mengubah pemahaman atas interpretasi agama, hukum adat, kebiasaan setempat yang masih bias gender dan melanggengkan adanya bentuk ketidakadilan terhadap perempuan.

#### **4. Ketenagakerjaan**

Ketidakadilan terhadap perempuan di bidang ketenagakerjaan terjadi di setiap sektor kerja dan wilayah industri, perkebunan, pertambangan, jasa, rumah tangga, buruh migrant, dan sektor lainnya. Bentuk-bentuk ketidakadilan terhadap perempuan di tempat kerja antara lain tidak ada perlindungan hukum, tidak ada jaminan keselamatan kerja dan kesehatan kerja (termasuk kesehatan reproduksi) kondisi kerja yang tidak memadai, diskriminasi perlakuan dalam hal upah, rekrutmen, jabatan dan tunjangan, pelecehan seksual, upah tidak layak, jam kerja panjang, pemakaian lembur, pemutusan hubungan kerja, serta tidak tersedianya tempat penitipan anak di tempat kerja. Ketidakadilan tersebut acapkali ditopang oleh kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang bias gender.

Perdagangan perempuan dan anak dalam industri seks dan hiburan merupakan bentuk lain ketidakadilan di bidang ketenagakerjaan. Banyak perempuan dan anak-anak yang terjerumus dalam sindikat ini menghadapi risiko tinggi terhadap kehamilan yang tidak dikehendaki, penularan penyakit kelamin, termasuk HIV/AIDS.

Rencana aksi di bidang ketenagakerjaan meliputi berbagai upaya untuk (a) menghapus diskriminasi gender di bidang ketenagakerjaan di seluruh sektor, baik dalam dan luar negeri, (b) menegakkan sistem perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja yang berkeadilan dan berkesetaraan gender di seluruh sektor dalam dan luar negeri, (c) menyediakan fasilitas, informasi,

jaminan dan pengawasan yang mendukung penghapusan ketidakadilan dan kekerasan terhadap perempuan di seluruh sektor baik di dalam maupun di luar negeri.

## 5. Kesehatan

Perempuan membutuhkan pelayanan di bidang kesehatan baik dari sisi perlindungan, rehabilitasi, dan pengobatan. Di lain pihak, berbagai kebijakan dan pelayanan kesehatan terhadap perempuan secara kualitatif masih sangat buruk. Perempuan hanya dilihat sebagai objek, bukan subjek dari kebijakan kesehatan, termasuk kebijakan keluarga berencana yang menggunakan paradigma “population control”, bukan pelayanan hak dan kesehatan reproduksi; juga mengabaikan tingkat kematian ibu melahirkan yang tinggi; mengabaikan status gizi perempuan yang buruk; dan mengabaikan rendahnya pengetahuan perempuan mengenai kesehatan dan hak reproduksi.

Rencana aksi nasional di bidang kesehatan menekankan pada upaya-upaya (a) perubahan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan agar responsif pada persoalan gender, (b) peningkatan sistem pelayanan kesehatan yang responsif gender, tersedianya *crisis center*, rumah aman (*shelter*), klinik kesehatan mental, dan organisasi nonpemerintah (ornop) perempuan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan, (c) peningkatan kesadaran perempuan atas pentingnya pengetahuan tentang kesehatan reproduksi, (d) peningkatan koordinasi antara lembaga terkait dengan lembaga di bidang kesehatan guna meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan terhadap perempuan, khususnya kelompok perempuan yang termarginalisasi, seperti buruh perempuan, perempuan miskin perkotaan dan nelayan perempuan.

## 6. Pendidikan

Pada prinsipnya, pendidikan terbentuknya karakter positif termasuk rasa saling menghormati dan menghargai, beretika, dan kemampuan kerja sama antara perempuan dan laki-laki. Pada kenyataannya, juga terdapat sistem pendidikan yang membentuk perilaku dan kebiasaan negatif yang melahirkan ketidakadilan terhadap perempuan.

Ketidakadilan tersebut terjadi sebagai akibat adanya ketidak seimbangan hubungan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan yang melahirkan budaya subordinasi terhadap perempuan. Misalnya, pendidikan dalam keluarga yang sangat mengadopsi pola patriarkhi (suami vs istri, orang tua vs anak), pendidikan di sekolah (guru vs murid) dan di tempat kerja (atasan vs bawahan).

Rencana aksi nasional di bidang pendidikan bertujuan untuk mendukung terciptanya sistem pendidikan yang membentuk rasa saling menghargai dan menghormati, beretika, serta mendorong kerja sama antara perempuan dan laki-laki serta menghapus budaya yang melahirkan ketidakadilan terhadap perempuan melalui kebijakan demokratisasi di bidang pendidikan, baik yang sifatnya formal, nonformal, pendidikan alternatif, dan pendidikan penjenjangan.

## 7. Media Massa

Media massa merupakan sarana yang seharusnya memberikan informasi yang layak dan memadai kepada khalayak sasaran dengan prinsip kejujuran dan keadilan. Pada praktiknya, masih banyak bentuk penyampaian dan peliputan yang bias gender dan masih menggunakan perempuan sebagai objek seksual dan pornografi.

Rencana aksi nasional diharapkan terjadi perubahan yang mendasar dalam bidang media menyangkut proses pengambilan keputusan, peliputan, dan penyajian informasi yang berperspektif gender. Perubahan ini diharapkan mampu mengurangi fakta-fakta ketidakadilan dan eksplorasi terhadap perempuan di media massa.

Rencana aksi nasional di bidang media massa bertujuan utama untuk menghapuskan budaya eksploratif terhadap perempuan di media massa, baik melalui pembentukan “code of conduct”, pelatihan dan sosialisasi gender untuk pekerja media massa, pembentukan kaukus media massa dan perempuan, maupun membentuk media massa yang membantu akses perempuan akan media yang berperspektif gender.

Dalam operasionalisasinya ketujuh bidang strategis tersebut, tidak selalu berdiri sendiri, namun dimungkinkan adanya sebuah kegiatan yang mencakup berbagai bidang sekaligus. Untuk itu diperlukan beberapa aspek lintas bidang pendukung, di antaranya

(1) peraturan dan perundang-undangan, (2) manajemen, (3) fasilitas, sarana, dan prasarana, (4) aspek data dan informasi, dan (5) sosialisasi.

### C. Penutup

Keberhasilan program aksi nasional sangat ditentukan oleh komitmen pihak-pihak yang terlibat dalam merumuskan rencana aksi tersebut, di antaranya adalah aktivis ornop, pusat studi wanita di berbagai perguruan tinggi, akademisi, peneliti, cendekiawan, wartawan, swasta, pemerintah, tokoh informal masyarakat bahkan para agamawan, budayawan, serta politisi. Para *stakeholders* tersebut dapat melakukan berbagai kegiatan penghapusan ketidakadilan terhadap perempuan secara independen sesuai dengan prioritas kebutuhan setempat serta menggunakan metode tertentu yang dipilihnya. Pihak-pihak (*stakeholders*) yang terlibat dalam rencana aksi berkedudukan setara, bertanggung jawab kepada masing-masing konstituennya, mengutamakan kepentingan perempuan korban ketidakadilan dan memegang teguh prinsip *zero tolerance* terhadap ketidakadilan.

Untuk mewujudkan program aksi tersebut diperlukan kerja sama berdasarkan prinsip-prinsip kemitraan guna mengimplementasikan dan mengawasi pelaksanaannya di semua lini dan bidang kehidupan strategis. Sistem dan mekanisme koordinasi yang efektif perlu dibentuk dan disetujui semua pihak dengan memperhatikan prinsip keterbukaan, saling mempercayai, dan bertanggung jawab.

## **Upaya Penghapusan Trafficking Perempuan dan Anak dalam Perspektif Hukum dan HAM**

Sumiati sudah menikah punya dua anak. Umurnya kira-kira 25 tahun. Dia pergi ke Batam ikut “joker” dengan membayar sejumlah uang. Suaminya tahu persis apa pekerjaan istrinya di Malaysia nantinya, karena kakak perempuan istrinya (iparnya) sudah beberapa kali ke Malaysia dengan joker tersebut. Dan, iparnyalah yang menginformasikan “pekerjaan” itu. Bahkan suaminya memaksa untuk melakukan hal itu karena mereka tidak punya pekerjaan lain. Sedangkan, kakak iparnya berhasil mengumpulkan uang dengan mudah dan cepat hasil pekerjaan seksualnya.

Proses *recruiting*nya oleh joker yang sudah kenal betul dengan kakak peremuannya, diantar ke Batam. Di Batam ada joker berikutnya yang mengatarnya ke Malaysia, sampai di Malaysia diserahkan ke joker yang ada di sana. Dari Blitar naik kendaraan umum ke Bandara Juanda, kemudian naik pesawat ke Batam dan dari Batam naik speed boat ke lokasi yang sudah ditentukan di Malaysia. Joker biasanya membawa maksimal tiga orang, karena kalau terlalu banyak takut diperhatikan orang lain.

Sumiati pergi ke Malaysia tidak menggunakan dokumen. Oleh karena itulah dia harus transit di Batam dan menggunakan speed boat untuk mencapai pantai di Malaysia, kemudian jalan kaki ke lokasi yang dituju. Di Malaysia, Sumiati beserta dua orang temannya dibawa ke pinggir hutan, disuruh melayani para TKI laki-laki yang nondokumen. Biasanya, semalam mereka bertiga dipaksa untuk melayani sekitar 25 sampai 40 orang pelanggan dengan dibayar 10 ringgit per orang. Sumiati tidak tahu berapa yang diterima oleh jokernya, pokoknya per orang dia diberi 10 ringgit itu. Mereka melakukan ini sampai enam bulan (Syafa'at, et., al., 2002:63- 64).

### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Kasus Sumiati sebagaimana tertuang dalam sinopsis tersebut hanya sebagai contoh kecil fenomena sindikasi *trafficking* yang telah mengglobal saat ini. Masih banyak Sumiati lain yang telah

dan akan menjadi korban *trafficking* di negeri ini. Peta dan pola jaringan *trafficking* telah menggurita dan telah menjadi ajang bisnis yang dengan cepat dapat meraup rupiah atau dolar yang jumlahnya sangat menggiurkan. Jaringan tentakelnya telah memasuki banyak ruang-ruang publik, seperti pasar, terminal, karaoke, pub, restoran, hotel, perkebunan, industri perdagangan narkotika, dan tempat-tempat lain yang strategis secara ekonomi.

Indonesia merupakan negara asal korban yang cukup besar jumlahnya, dari jumlah perempuan dan anak yang diperdagangkan di Malaysia pada tahun 1999-2000 sebanyak 6.809 orang, 62,7% atau sejumlah 4.268 orang berasal dari Indonesia. Jumlah ini hanya untuk satu negara, belum di negara-negara lain. Secara makro, diperkirakan satu sampai dua juta orang diperdagangkan, 225.000 orang berasal dari Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Dari jumlah tersebut, setiap tahun 40-70 ribu orang perempuan diperdagangkan setiap tahun untuk prostitusi dan 30% di antaranya adalah anak-anak yang berusia 14-17 tahun. Jaringan pelaku perdagangan perempuan dan anak di Indonesia merupakan bagian dari jaringan transnasional yang terorganisasi secara rapi dan canggih sehingga memungkinkan Indonesia dapat mengirim ke berbagai tempat di dunia, juga menjadi sumber, tempat transit, dan sasaran terjadinya *trafficking*.

Selain untuk prostitusi, perdagangan perempuan dan anak dapat berbentuk perkawinan antarwarga negara dengan alasan “perbaikan ekonomi”, sebagaimana ketentuan yang dinyatakan dalam Konferensi di Utrecht dan Maastricht di Belanda pada tanggal 15-19 November 1994. Setidaknya 5% dari 1,5 juta perempuan dari Kawasan Asia yang diperjualbelikan dengan cara tersebut. Pulau Kalimantan, khususnya Kalimantan Barat adalah daerah supplier yang terhitung produktif. Oleh karena itu, penelitian ini dikonsentrasi di Pontianak, Kalimantan Barat. Data statistik dari kantor catatan sipil setempat, sejak 1992 sampai 1998 yang lalu, setiap tahunnya rata-rata tercatat 2014 perempuan Indonesia dari keturunan Cina, yang berusia 16-18 tahun, menikah dengan laki-laki Cina yang kebanyakan berumur lebih dari 30 tahun yang tinggal di negara lain. Dipekerjakan sebagai pembantu rumah tangga, pengemis, sebagai pengedar narkoba, dan adopsi terselubung, serta

perkawinan pesanan merupakan tujuan untuk dilakukannya jual-beli perempuan dan anak.

Pada dasarnya, proses perdagangan perempuan dan anak mengandung beberapa unsur kualifikasi kejahatan, antara lain penipuan, paksaan, dan kekerasan, yang dilakukan dengan kedok perbaikan kualitas hidup dan ekonomi merupakan model-model kejahatan yang dilakukan oleh pelaku *trafficking*. Korban biasanya merupakan kelompok yang rentan secara sosial, ekonomi, dan politik serta tidak memiliki pilihan bidang pekerjaan alternatif. Akibat dari kejahatan ini biasanya berwujud trauma, tekanan psikis yang berat, kehamilan, cacat tubuh, bahkan ada beberapa yang berakibat kematian. Oleh karena itu, PBB menetapkan bahwa perdagangan manusia merupakan pelanggaran HAM berat.

Di Indonesia, korban kebijakan pembangunan yang tidak berpihak pada rakyat miskin selama Pemerintahan Orde Baru yang ditambah dengan krisis ekonomi yang melanda dunia, termasuk menambah jumlah penduduk miskin di Indonesia. Kondisi ini merupakan lahan subur bagi tumbuhnya perdagangan perempuan dan anak. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila orang-orang dekat (orang tua, paman), serta instansi terkait (RT, RW, lurah, camat, kepolisian) dengan pembuatan dokumen yang akan dibawa ke luar negeri (surat keterangan, KTP, SKKB, paspor) bagi calon korban, tidak menyadari bahwa perbuatan mereka memperlancar proses perekrutan *trafficking*. Mereka bahkan seringkali berpendapat bahwa mereka telah berjasa untuk meningkatkan kehidupan warga masyarakat menjadi lebih baik.

Padahal, Indonesia sebagai anggota PBB, terikat dengan Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) tahun 1948, dan deklarasi maupun konvensi-konvensi yang terkait dengan *trafficking*, antara lain Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan Terhadap Perempuan tahun 1993; CEDAW tahun 1979), Konvensi ILO No.182 tentang Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak. Namun demikian, sampai saat ini, beberapa UU yang berkaitan erat dengan hal ini, yaitu KUHP dan UU Ketenagakerjaan, belum disesuaikan. Hal ini antara lain disebabkan karena sebagian besar aparat penegakan hukumnya masih belum mengerti dan

memahami kejahatan *trafficking* yang dapat dikatakan masih baru di Indonesia. Program-program sosialisasi penaggulangan kejahatan *trafficking* baru dimulai tahun 2002 pada kalangan terbatas, belum sampai ke seluruh aparat penegak hukum di seluruh wilayah Indonesia.

Indonesia sampai saat ini masih tergolong dalam “standard ketiga”, yaitu negara yang diasumsikan tidak serius menangani masalah *trafficking*, tidak memiliki perangkat perundang-undangan yang dapat mencegah, melindungi, dan menolong korban, serta tidak memiliki perundang-undangan untuk melakukan penghukuman pelaku perdagangan manusia. KUHP hanya memiliki satu pasal saja yaitu pasal 297 yang mengatur secara eksplisit tentang perdagangan perempuan dan anak, namun ancaman pidananya masih terlalu ringan. Apalagi, perdagangan anak juga belum diantisipasi oleh UU Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak, yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hukum kepada anak. Jelas hal ini sangat memalukan dan harus segera ada langkah-langkah konkret dari pemerintah untuk memiliki perangkat pencegahan, perlindungan, dan pertolongan korban, serta penghukuman yang diperlukan untuk memberantas dan menghapus praktik perdagangan manusia.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, diperlukan kajian yang sangat mendesak dan strategis untuk dianalisis, yaitu (1) apa batasan dan bentuk-bentuk *trafficking* terhadap perempuan dan anak, (2) bagaimana instrumen hukum dan HAM dapat didayagunakan untuk penghapusan *trafficking* ?

## C. Pembahasan

### 1. Batasan dan Bentuk-bentuk *Trafficking* terhadap Perempuan dan Anak

*Trafficking* terhadap perempuan dan anak merupakan pelanggaran terhadap hak asasi manusia, hak asasi anak, hak asasi peremuan anak, hak perempuan, dan hak asasi pekerja/buruh yang memperlakukan korban seperti komoditi yang dapat dibeli, dijual dipindahkan dan dijual kembali. Gejala yang meluas ini sedang berkembang dan berubah bentuk dan kompleksitasnya

(yang tetap hanya kondisi perbudakan manusia atas manusia). Biasanya, *trafficking* dianggap sama dengan prostitusi, namun kenyataannya mencakup banyak bentuk lain dari kerja paksa.

*Trafficking* atau perdagangan digunakan untuk pengistilahan tindakan perdagangan manusia. Terminologi istilah *trafficking* merupakan issu baru di Indonesia. Sampai saat ini belum ada terjemahan yang tepat dalam bahasa Indonesia dan dapat dengan jelas membedakan dari “trading” (perdagangan). Meskipun dengan penggunaan persamaan kata yang kurang tepat, istilah perdagangan digunakan untuk menterjemahkan istilah *trafficking*.

Fenomena tentang perdagangan manusia ini telah ada sejak tahun 1949, yaitu sejak ditandatangani Convention on Traffic in Person. Hal ini kemudian berkembang ketika banyak laporan tentang terjadinya tindakan perdagangan perempuan pada Beijing Plat Form of Action yang dilanjutkan dengan Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women (CEDAW) dan telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan. Kemudian dipertegas dalam agenda Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW) di Thailand Tahun 1994.

Definisi tentang perdagangan perempuan menurut GAATW adalah: “semua usaha atau tindakan yang berkaitan dengan dengan perekutan, transportasi di dalam atau melintasi perbatasan, pembelian, penjualan, transfer, pengiriman atau penerimaan seseorang dengan menggunakan penipuan atau tekanan termasuk penggunaan atau ancaman penggunaan kekerasan atau penyalahgunaan kekerasan atau lilitan utang dengan tujuan untuk menempatkan atau menahan orang tersebut, baik dibayar atau tidak untuk kerja yang tidak diinginkan (domestik, seksual atau reproduktif) dalam kerja paksa atau ikatan kerja atau dalam kondisi seperti perbudakan, di dalam suatu lingkungan lain dari tempat di mana orang itu tinggal pada waktu penipuan, tekanan atau lilitan hutang pertama kali”.

Sedangkan PBB dalam Sidang Umum Tahun 1994 menyetujui resolusi menentang perdagangan perempuan dan anak perempuan memberikan definisi sebagai berikut:

“Pemindahan orang melewati batas nasional dan internasional secara gelap dan melanggar hukum, terutama dari negara berkembang dan dari negara dalam transisi ekonomi, dengan tujuan memaksa perempuan dan anak perempuan masuk ke dalam situasi penindasan dan eksplorasi secara seksual dan ekonomi, sebagaimana juga tindakan illegal lainnya yang berhubungan dengan perdagangan manusia seperti pekerja paksa domestik, kawin palsu pekerja gelap dan adopsi palsu demi kepentingan perekutan, perdagangan dan sindikat kejahatan”.

Definisi lain yang secara substansial lebih rinci dan operasional dikeluarkan oleh PBB dalam Protokol Tahun 2000 telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia pada November 2000 berisi upaya untuk mencegah, memberantas, dan menghukum pelaku perdagangan orang, terutama perempuan dan anak-anak, yang merupakan pelengkap Konvensi PBB tentang Kejajahan Terorganisir antar Negara Tahun 2000. Dalam protokol PBB ini dinyatakan bahwa:

“Perdagangan orang harus diartikan sebagai penerimaan, pengangkutan pengiriman, penyembunyian atau penerimaan orang-orang dengan maksud untuk memperlakukan atau menggunakan kekerasan atau bentuk-bentuk tekanan lain, dari penculikan, dari penipuan, dari kecurangan, dari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu kedudukan yang sifatnya mudah atau dari pemberian atau penerimaan pembayaran atau keuntungan-keuntungan guna mencapai kesepakatan dari orang yang memiliki kontrol terhadap orang-orang lain, dengan maksud pemerasan. Pemerasan harus meliputi pada tingkat minimum, pemerasan terhadap pelacuran dari orang lain, atau bentuk-bentuk pemerasan seksual lainnya, tenaga kerja atau pelayanan-pelayanan yang dipaksakan, perbudakan atau praktik-praktik yang sama terhadap perbudakan, kerja paksa, atau penghilangan organ-organ tubuh”

Dari beberapa definisi perdagangan perempuan dan anak tersebut, dapat di tarik beberapa unsur dari tindakan perdagangan, yaitu sebagai berikut.

- a. Semua usaha atau tindakan
- b. Berkaitan dengan pemindahan orang
- c. Di dalam atau melintasi perbatasan wilayah negara
- d. Adanya tindakan kekerasan atau ancaman kekerasan

- e. Adanya penipuan
- f. Lilitan utang
- g. Kekerasan dengan penyalahgunaan kekuasaan atau posisi dominan
- h. Pekerjaan yang tidak dikehendaki
- i. Kerja paksa atau kondisi seperti perbudakan
- j. Pemerasan terhadap pelacuran dari orang lain
- k. Pemerasan seksual
- l. Penghilangan organ tubuh.

Ruang lingkup perdagangan perempuan dan anak sangat beragam. Namun, untuk memudahkan identifikasi terdapat beberapa contoh tindakan yang dapat dikategorikan dalam ruang lingkup perdagangan perempuan dan anak.

- a. Adopsi/pengangkatan anak, yang tidak sesuai dengan prosedur atau diperjual belikan kepada warga sendiri atau warga negara asing.
- b. Pemesanan kemanten/mempelai perempuan atas permintaan dari tempat-tempat tertentu untuk dijadikan isteri kontrakkan.
- c. Melibatkan anak-anak dalam perdagangan obat-obat terlarang.
- d. Anak-anak yang diperkerjakan di jermal atau perkebunan.
- e. Eksplorasi pedophilia seksual.
- f. Pornografi perempuan dan anak.
- g. Perdagangan perempuan dan anak untuk kerja paksa.
- h. Memperkerjakan perempuan dan anak untuk pekerjaan pengemisan atau meminta-minta di jalanan.
- i. Memperkerjakan perempuan dan anak dalam kerja seks atau kegiatan pelacuran.

Khusus berkaitan dengan korban perdagangan anak diperlukan adanya perlindungan khusus sebagaimana diatur dalam UU Perlindungan Anak Tahun 2002, tertuang dalam Pasal 1 ayat (15) yang menyebutkan:

“Perlindungan khusus adalah perlindungan yang diberikan kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berhadapan dengan hukum, anak dari kelompok minoritas dan terisolasi, anak yang dieksplorasi secara ekonomi dan/atau seksual, anak yang

diperdagangkan, anak yang menjadi penyalahgunaan narkotika, alkohol, psikotropika, dan zat aditif lainnya (napza), anak korban penculikan, penjualan, perdagangan (cetak miring dari penulis), anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, anak penyandang cacat dan anak korban perlakuan salah”.

## **2. Upaya Hukum dan HAM Penghapusan Trafficking Perempuan dan Anak**

Kejahatan *trafficking* merupakan kejahatan terbesar terhadap kemanusiaan abad ini. Berbagai upaya penghapusan berbagai bentuk *trafficking* terhadap perempuan dan anak telah dilakukan baik pada tingkat regional, nasional maupun transnasional. Pada tingkat regional, berbagai provinsi mencoba merancang berbagai rencana aksi penghapusan dan penanggulangan perdagangan perempuan dan anak dengan membentuk kelompok kerja anti *trafficking*.

Pada tingkat nasional pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak (selanjutnya disingkat RAN- P3A). Kebijakan ini dikeluarkan dengan tujuan: (1) menjamin peningkatan dan pemajuan atas upaya-upaya perlindungan korban *trafficking* khususnya terhadap perempuan dan anak, (2) mewujudkan kegiatan-kegiatan baik yang bersifat preventif maupun represif dalam upaya melakukan tindakan pencegahan dan penanggulangan atas praktik-praktik *trafficking*, (3) mendorong untuk adanya pembentukan atau penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang berkait dengan *trafficking*.

Pada tingkat internasional, telah dilakukan berbagai konferensi dan kerja sama guna penghapusan dan penanggulangan korban *trafficking*. Februari 2002, pemerintah Indonesia telah menjadi tuan rumah penyelenggaraan Konferensi Regional Asia tentang Pemberantasan Perdagangan Manusia. Berbagai Konvensi Internasional juga telah dirumuskan dan diratifikasi keberlakuan oleh negara secara nasional.

Meskipun berbagai upaya telah dilakukan, baik pada level regional, nasional maupun internasional, belum menampakkan

hasil yang signifikan. Dalam konteks Indonesia praktik *trafficking* tampaknya terus berjalan, sementara aparat penegak hukum dan masyarakat “tidak banyak berbuat” atau bahkan “tidak berbuat apa-apa” melihat fenomena ini. Hasil penelitian di Jawa Timur dan Pontianak yang dilakukan oleh Syafa’at, dkk. (2002 dan 2003) semakin memperkuat kenyataan ini. Bahkan di beberapa kota besar, kasus *trafficking* terjadi di depan mata kita dan menjadi pemandangan keseharian warga kota, seperti pengemisan paksaan, jual beli bayi, perkawinan pesanan, eksplorasi seksual anak dan sebagainya.

Kenyataan ini dapat terjadi, salah satunya disebabkan tingkat pemahaman dan sensitivitas masyarakat dan aparat penegak hukum terhadap persoalan *trafficking* masih sangat rendah. Wacana *trafficking* masih bergerak dan bergaung di seputar kampus dan aktivis LSM serta beberapa birokrat yang terkait dengan pemberdayaan perempuan. Penyebab kedua, sampai saat ini tidak ada definisi hukum tentang *trafficking* di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), juga tidak ada undang-undang khusus tentang *trafficking*.

Secara normatif, sebenarnya aparat penegak hukum tidak harus membiarkan tanpa penanganan serius kasus-kasus *trafficking*. Sejumlah UU yang ada dapat digunakan menuntut kasus-kasus *trafficking*, sejauh mengacu pada unsur-unsur kriminal yang dilakukan pelaku *trafficking* terhadap korban. Misalnya, *trafficker* yang terkait dengan eksplorasi seksual terhadap perempuan dewasa dan anak dapat diberat dengan pasal-pasal KUHP seperti: Pasal 285 (perkosaan), 287 (perzinahan), 288 (persetubuhan dengan perempuan di bawah umur dalam pernikahan yang mengakibatkan luka-luka), 289 (pencabulan dengan kekerasan), 290 (pencabulan dengan anak dibawah umur 15 tahun), 292 (pencabulan dengan orang lain di bawah umur sama kelamin), serta pasal-pasal pencabulan lainnya seperti Pasal 293, 294, 295, dan 298.

Beberapa pasal KUHP yang berkaitan dengan eksplorasi seksual, terdapat beberapa pasal yang sangat terkait dan dapat digunakan sebagai instrumen untuk menjerat pelaku kejahatan *trafficking*, yaitu Pasal 297, dan 506. Pasal 297 KUHP menyebutkan “Perdagangan wanita dan perdagangan anak laki-laki yang belum cukup umur, diancam dengan pidana penjara paling lama

enam tahun". Sedangkan Pasal 506 memberikan penegasan "diancam dengan kurungan paling lama satu tahun, barang siapa menarik keuntungan dari perbuatan cabul seorang wanita dan menjadikan sebagai pencarian".

*Trafficker* yang berkaitan dengan eksplorasi tenaga kerja dan pekerja anak dapat digunakan, antara lain: (1) UU Nomor 1951 tentang Pernyataan berlakunya UU Tenaga Kerja No. 12 Tahun 1948, bila terjadi pelanggaran terhadap jam kerja. (2) Konvensi ILO No. 138 Tahun 1973 tentang Usia Minimum untuk Diperbolehkan Kerja dengan UU No. 20 Tahun 1999, bila memperkerjakan anak di bawah usia 15 tahun.

Di samping itu, KUHP masih dapat digunakan untuk menjerat *trafficker* yang berkaitan dengan penculikan dengan Pasal 332, 330, 328 dan 329. Bagi *trafficker* yang terkait dengan perampasan kebebasan dapat diberat dengan Pasal 331 dan 334. Sedangkan, *trafficker* yang terkait dengan perbudakan dapat diberat dengan Pasal 324. Namun sayang, pasal yang berkait dengan perbudakan ini sudah dinyatakan tidak berlaku sehingga praktik perbudakan yang ada saat ini lepas dari jerat hukum.

Kejahatan *trafficking* yang terkait dengan jual beli atau pemindahan organ tubuh dapat diberat dengan UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, meskipun UU ini tidak secara spesifik menyebut *trafficking*. Adapun pasal-pasal yang digunakan untuk menjerat pelaku adalah pasal 80 ayat (3) dan Pasal 81 ayat (1).

- a. Pasal 80 ayat (3): "Barang siapa dengan sengaja melakukan perbuatan dengan tujuan komersial dalam pelaksanaan transplantasi organ tubuh atau jaringan tubuh atau transfuse darah sebagaimana dimaksud dengan Pasal 33 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah).
- b. Pasal 81 ayat (1) huruf a: "Barang siapa yang tanpa keahlian dan kewenangan dengan sengaja melakukan: a) melakukan transplantasi organ atau jaringan tubuh (tanpa keahlian dan kewenangan) sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 ayat (1) dipidana dengan penjara paling lama 7 tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 140.000.000,00 (seratus empat puluh juta).

Hasil penelitian Syafa'at, dkk. menunjukkan bahwa kejahatan *trafficking* acap kali dilakukan secara terorganisasi. Artinya, tidak dilakukan oleh pelaku tunggal atau perseorangan. Terhadap kejahatan *trafficking* yang aktornya lebih dari satu dapat digunakan instrumen pasal-pasal KUHP, khususnya pasal 55 ayat (1) dan 56.

Kasus kejahatan *trafficking*, biasanya tidak berdiri sendiri. Praktik *trafficking* melibatkan lebih dari satu jenis kejahatan, seperti terjadinya penipuan, penyekapan, pemukulan atau bahkan perkosaan pada waktu yang berangkai. Dengan kata lain, *trafficker* mungkin telah melakukan banyak jenis kejahatan dalam satu waktu (*concurrence*) kepada lebih dari satu korban. Terhadap masalah ini, menurut pasal 63 KUHP, hukum Indonesia hanya akan mengenakan salah satu aturan yang memuat ancaman pidana pokok yang paling berat atas salah satu kejahatan *trafficker* tersebut.

Dewasa ini tidak ada regulasi dalam KUHP yang mengatur soal pemberian kompensasi untuk korban dan perlindungan saksi. Satu-satunya peraturan yang menyediakan soal ini adalah UU No. 26 Tahun 2000 tentang Hak Asasi Manusia, beserta peraturan pelaksananya PP 2 Tahun 2002 dan PP 3 Tahun 2002. UU ini menetapkan bahwa korban dapat menerima kompensasi (dari pemerintah), restitusi (dari pelaku atau pihak ketiga) dan rehabilitasi. Namun sayang, ketentuan ini hanya berlaku untuk kejahatan kemanusiaan berat, terhadap kasus *trafficking* yang oleh aparat penegak hukum tidak dikategorikan sebagai kejahatan kemanusiaan berat maka regulasi ini tidak digunakan.

## **D. Penutup**

Efektivitas KUHP dan perundang-undangan nasional serta instrumen HAM yang terkait dengan penanganan kejahatan *trafficking* masih sangat sulit diharapkan baik oleh aparat penegak hukum maupun korban. Terdapat beberapa kelemahan dalam legislasi tersebut. Misalnya, sanksi yang diancamkan dalam kebanyakan kasus terlalu ringan untuk digunakan sebagai instrumen penghapus *trafficking*. Tidak ada pengaturan tentang perlindungan saksi dan kompensasi untuk korban *trafficking* menjadikan saksi dan korban enggan melaporkan kasus ini pada aparat penegak hukum.

Oleh karena itu, agar upaya penghapusan *trafficking* dapat segera diwujudkan, maka seluruh *stakeholder* terkait dengan isu *trafficking* hendaknya melakukan beberapa hal, yaitu sebagai berikut.

1. Bagi aparat penegak hukum tidak perlu menunggu sampai terbitnya instrumen hukum dan HAM yang secara spesifik melarang praktik *trafficking*. Instrumen hukum dalam KUHP dapat didayagunakan untuk menjerat pelaku kejahatan *trafficking* untuk sementara waktu. Bahkan, dalam beberapa hal diperlukan keberanian aparat penegak hukum untuk melakukan penafsiran dan analogi secara kritis terhadap substansi dan implementasi pasal-pasal yang ada dalam KUHP guna menjerat *trafficker*.
2. Pemerintah pusat maupun daerah perlu segera mengimplementasikan secara sungguh-sungguh *strategic planning* yang telah disusun guna menghapuskan dan menanggulangi perempuan dan anak korban *trafficking* dengan melibatkan seluruh *stakeholder* yang terkait dengan isu *trafficking*.
3. Kalangan perguruan tinggi dan pusat studi yang memiliki komitmen terhadap penghapusan dan penanggulangan *trafficking* perempuan dan anak hendaknya segera merumuskan definisi, ruang lingkup, bentuk-bentuk, serta karakteristik perdagangan perempuan dan anak yang lebih operasional guna dijadikan acuan dalam perumusan legal drafting atau naskah akademis bagi penyusunan rancangan undang-undang anti perdagangan terhadap perempuan dan anak di Indonesia.
4. Kalangan LSM dan praktisi hukum hendaknya segera melakukan pendampingan dan hukum bagi korban, agar dapat dicegah kualitas maupun kuantitas korban *trafficking* terhadap perempuan dan anak, khususnya di Jawa Timur.
5. Segera diwujudkan pembentukan jaringan informasi dan jaringan kerja sama antara LSM, perguruan tinggi, pemerintah, intelektual, dan akademisi guna segera merumuskan rencana aksi nasional anti perdagangan perempuan dan anak yang lebih operasional. Kantor kementerian negara pemberdayaan perempuan dapat mengambil inisiatif pada level nasional. Sedangkan, pada level daerah dapat dimotori oleh kantor atau bagian pemberdayaan perempuan di masing-masing daerah kabupaten/kota.

## **Perlindungan Hukum Pembantu Rumah Tangga (PRT) dalam Konteks Hukum Perburuhan dan Ketenagakerjaan di Indonesia**

Pembantu rumah tangga (selanjutnya disingkat PRT) di Indonesia merupakan fenomena hukum yang sampai saat ini masih menjadi wacana perdebatan akademis. Berbagai upaya untuk merumuskan jaminan perlindungan hukum terhadap eksistensi mereka sebagai buruh, tampaknya sampai saat ini terus bergulir. Pemerintah yang memiliki otoritas politik yang besar dalam memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap komunitas ini, tampaknya tidak serius mewujudkannya. Di sisi lain, majikan, dengan berbagai *privilege* yang dimilikinya justru menikmati kondisi kevakuman hukum ini.

Keberadaan hukum perburuhan dan ketenagakerjaan yang ada saat ini secara substansial masih diorientasikan dan terbatas diperlakukan kepada buruh yang bekerja di sektor formal, baik yang bergerak pada industri, perdagangan maupun jasa. PRT dalam hubungan kerja dengan majikan praktis tidak tersentuh jaminan perlindungan hukum sama sekali. Kondisi semacam ini semakin menempatkan PRT dalam kondisi yang termarginalisasi dan terjauhkan dari akses sumber daya hukum perburuhan dan ketenagakerjaan. Pada gilirannya, mereka semakin rentan dan tidak berdaya menghadapi kekerasan, eksloitasi, pelecehan seksual, kondisi kerja yang buruk tanpa jaminan sosial, jam kerja yang panjang serta upah yang rendah.

Meskipun secara umum kondisi buruh di Indonesia memiliki standar yang buruk di bidang pengupahan, jaminan sosial, dan perlindungan hukum dan hak asasi manusia. Kondisi PRT bahkan jauh lebih buruk dibanding buruh pada umumnya, bahkan dibanding PRT yang bekerja di luar negeri. Menghadapi realita dan kondisi perburuhan dan ketenagakerjaan yang buruk ini, tampaknya terdapat perbedaan perlawanan atau resistensi buruh dan *stakeholders* yang terkait dengan masalah perburuhan dan ketenagakerjaan.

Gerakan perlawanan, resistensi, dan adovokasi yang mengarah pada perubahan dan perbaikan hak-hak buruh sektor formal dan PRT ke luar negeri jauh lebih intens, terorganisasi,

dan sistematik, substansial, kultural bahkan telah memasuki wilayah struktural. Sebaliknya pada PRT domestik, terkesan berbeda. Resistensi dan yang dilakukan lebih bersifat temporal, lambat, parsial, tidak terorganisasi bergerak pada ranah kelas menengah, terkesan sangat elitis dan tidak membumi. Dalam forum semiloka yang pernah dilakukan misalnya, tidak terlihat wakil PRT yang memberikan testimoni. Kebutuhan dan perlindungan hukum mereka dirumuskan oleh kelompok-kelompok kepentingan strategis yang berada di luar PRT yang tidak jarang sarat kepentingan bahkan terkesan sangat subjektif.

## A. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut, perlu dilakukan kajian mendalam tentang permasalahan perlindungan hukum yang dihadapi PRT yang bekerja di sektor domestik dalam negeri. Beberapa permasalahan dasar yang patut dikritisi, antara lain 1) kondisi dan karakteristik PRT, 2) terminologi dan ruang lingkup PRT, 3) perlindungan hukum PRT, 4) kebijakan perlindungan hukum PRT: dari mana harus mulai?

## B. Pembahasan

### 1. Kondisi dan karakteristik PRT

Dalam skala nasional maupun regional Jawa Timur, tidak ada data yang secara kuantitatif menunjukkan secara tepat jumlah PRT yang bekerja di sektor domestic dalam negeri. Buruh yang bekerja sebagai PRT oleh Kantor BPS dalam banyak publikasinya, dikategorikan sebagai bagian dari "jasa-jasa lain" atau "jasa kerumah tanggaan. Hasil olahan data BPS tahun 2005 mengemukakan bahwa jumlah PRT di Jawa Timur sebesar 81.602 orang terdiri atas 92% perempuan dan 8% laki-laki. Angka ini merupakan "puncak gunung es", yang pada kenyataannya jumlahnya jauh lebih besar.

Data BPS ini memberikan informasi yang sangat menarik untuk dicermati, yaitu perbedaan jumlah yang cukup mencolok antara PRT perempuan dan laki-laki. Hal ini selaras dengan hasil penelitian Ananta dan Nurvidya (1995), yang memprediksi adanya feminisasi tenaga pada tahun-tahun mendatang. Dalam skala nasional, pada tahun 1990 sekitar 38 orang perempuan aktif di pasar kerja dari tiap 100 orang perempuan yang masuk usia kerja.

Dalam tahun 2005, telah mendapatkan tambahan sebanyak 10 orang perempuan yang aktif di pasar kerja. Bahkan, pada tahun 2025, jumlah tersebut menjadi 56 orang tiap 100 orang perempuan usia muda.

Jumlah angkatan kerja perempuan usia produktif (15-49 tahun) akan meningkat dari 20,25 juta pada tahun 1990 menjadi 25,25 pada tahun-tahun berikutnya. Pada tahun 2005 jumlah mereka menjadi kira-kira sebanyak 30,11 juta, dan tahun 2025 jumlah angkatan kerja perempuan usia produktif akan menjadi 43,44 juta. Melimpahnya jumlah angkatan kerja perempuan ini menurut Wibowo (1992), disebabkan intensifikasi pertanian dan revolusi hijau di Pedesaan Jawa, tekanan demografis serta hancurnya industri kecil dan industri rumah tangga pedesaan. Deprivasi yang terjadi di sektor pertanian itu telah menyebabkan terjadinya urbanisasi besar-besaran. Tidak semua urbanis pedesaan bekerja di sektor industri, karena sektor ini semakin kompetitif, sebagian yang lainnya masuk ke sektor informal perkotaan menjadi buruh musiman, pedagang kaki lima (PKL), pemulung, perajin, pekerja seks komersial atau menjadi PRT.

Ini artinya, sektor informal tampaknya telah memberikan jawaban terhadap masalah-masalah pekerjaan di perkotaan. Sektor ini secara tidak proporsional telah merekrut tenaga kerja yang terlalu mudah, kaum perempuan dan orang-orang yang kurang berpendidikan. (Mazumdar, 1979; Merrick 1976). Aktivitas-aktivitas sektor informal pada umumnya dikesampingkan, jarang didukung, bahkan seringkali diatur oleh aturan yang ketat, dan terkadang tidak diperhatikan sama sekali oleh pemerintah. (Gilbert dan Gugler, 1996). Aktivitas-aktivitas informal tidak terbatas pada pekerjaan-pekerjaan di pinggiran kota besar, tetapi bahkan juga meliputi berbagai aktivitas ekonomi.

Aktivitas-aktivitas sektor informal menurut Gilber dan Gugler (1996), memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Mudah untuk dimasuki.
- b. Bersandar pada sumber daya lokal.
- c. Usaha milik sendiri.
- d. Operasinya dalam skala kecil.
- e. Padat karya dan teknologinya bersifat adaptif.

- f. Keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal.
- g. Tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif.

Konsep sektor informal menurut Bromley (1978:1034), memuat berbagai kelemahan mendasar, yakni di samping tidak analitis, konsep ini bahkan tidak mendorong lahirnya kebijakan pemerintah yang menentukan. Kebijakan atau regulasi pemerintah terhadap sektor ini acapkali memuat berbagai kelemahan yang mendasar, di samping bersifat generalisasi, dalam tingkat tertentu sangat otoriter bahkan bersifat represif. Sebagaimana dikemukakan Bromley (1978):

Seringkali secara keliru diyakini bahwa sebuah kebijakan pemerintah dapat diterapkan untuk seluruh sektor informal sehingga pemerintah harus memberlakukan beberapa program yang sama terhadap pengrajin yang membuat barang-barang rumah tangga, pengrajin industri petasan, para penjual barang pokok, para pelacur dan para penjual obat jalanan. Sektor informal cukup luas dan bervariasi sehingga memerlukan kebijakan yang berbeda-beda sehingga mendorong pemerintah untuk menggabung-gabungkan peningkatan bantuan, hal-hal yang perlu dihilangkan, rehabilitasi dan tuntutan dalam keseluruhan kebijakan secara total.

Kritik Bromley tehadap kebijakan pemerintah yang salah ini, tampaknya mengingatkan para perumus dan pengambil kebijakan untuk memperhatikan spesifikasi karakteristik, permasalahan serta kebutuhan masing-masing aktivitas pekerjaan yang berada di sektor informal. Dalam konteks perlindungan hukum bagi PRT. Misalnya, yang akan dirancang dan dirumuskan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur hendaknya berbasis pada masalah, potensi, kebutuhan, dan kendala yang dihadapi PRT sebagaimana telah diidentifikasi oleh Sugianto dan Adriani (2005) dan Sukesi dan Zuhriyah (2005).

## 2. Terminologi dan ruang lingkup PRT

Dalam terminologi bahasa, istilah pembantu rumah tangga acapkali disalah artikan. Keberadaan mereka dalam rumah tangga dianggap hanya membantu menyelesaikan pekerjaan rumah tangga yang untuk sebagian atau keseluruhan tidak dapat

atau tidak dikerjakan oleh anggota rumah tangga. Istilah ini tidak representatif dan ekomodatif bagi PRT. Oleh karena pada hakikatnya, mereka secara mandiri otonom menyelesaikan pekerjaan atas perintah atau di bawah perintah majikannya. Bahkan, tidak jarang, PRT mengambil alih seluruh pekerjaan rumah tangga, mulai dari memasak, mencuci pakaian, menyapu lantai, ngepel, setrika, membersihkan kebun, menjaga balita, dan antarjemput anak sekolah serta melayani kebutuhan manula.

Meskipun pekerjaan membantu tersebut cukup menyita tenaga, waktu bahkan pikiran tetap dikategorikan dalam konteks “membantu”. Dengan demikian, kompensasi atau *reward* yang diperoleh sangat rendah dan besarannya tergantung kepada kemauan majikan. Hasil wawancara penulis dengan beberapa kolega dosen, upah PRT tetap dan tinggal serumah dengan majikan dalam satu bulan berkisar antara Rp 150.000,00 per bulan hingga Rp 300.000,00.

Perbedaan besarnya upah yang diterima PRT juga dipengaruhi oleh jam kerja, dan jenis pekerjaan. Bagi buruh yang jam kerjanya insidentil, sekitar 5-8 jam per hari dan tidak tinggal serumah dengan majikan atau kerja borongan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu di rumah tangga memperoleh upah relatif lebih kecil dibandingkan PRT yang tinggal bersama majikannya.

Apapun status PRT dalam hubungannya dengan majikan, baik sebagai PRT tetap maupun musiman atau borongan, mereka melakukan pekerjaan atas perintah majikan dan menerima upah atas perkerjaan yang telah dilakukan. Dalam konteks seperti ini, menurut Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan Pasal 1 ayat 3 dikategorikan sebagai pekerja/buruh. Secara lengkap isi pasal tersebut sebagai berikut, “pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain”.

Tampaknya, secara historis sosiologis, terminologi istilah PRT dalam kurun waktu relatif lama sengaja dipertahankan untuk mengaburkan status PRT sebagai buruh. Dengan menggunakan istilah “pembantu”, keberadaan PRT sengaja dikeluarkan dalam substansi hukum perburuhan dan ketenagakerjaan. Hubungan kerja majikan dan PRT akhirnya tunduk pada kesepakatan di antara mereka yang memiliki posisi yang sangat tidak seimbang

serta kebiasaan-kebiasaan setempat yang acapkali menguntungkan majikan secara sepihak. Istilah yang paling tepat dan memiliki implikasi hukum yang lebih jelas bagi PRT baik hak, kewajiban maupun tanggung jawab dalam hubungannya dengan majikan adalah pekerja/buruh rumah tangga.

Sebagaimana diingatkan oleh Bromley (1978), pemerintah hendaknya mengatur secara spesifik hubungan kerja majikan dan PRT, guna memperjelas hak, kewajiban dan tanggung jawab masing-masing pihak. Hubungan kerja yang selama ini tidak seimbang, sangat eksploratif, berupah murah, tanpa jaminan sosial, jam kerja yang panjang dan rawan atas tindakan kekerasan, pelecehan seksual, kerja paksa dapat ditransformasikan kedalam hubungan kerja yang lebih manusiawi, upah yang layak, aman serta memiliki jaminan sosial yang memadai.

### **3. Perlindungan hukum PRT**

Kebijakan atau regulasi yang akan dirumuskan untuk memberikan jaminan perlindungan hukum bagi PRT tidak hanya mengubah istilah dari pembantu rumah tangga menjadi pekerja/buruh rumah tangga. Akan tetapi, yang lebih penting dari itu, yakni kemampuan mentransformasikan hak-hak dasar buruh rumah tangga sebagaimana telah diakui dalam berbagai konvensi ILO dan hukum perburuhan dan ketenagakerjaan secara nasional ke dalam substansi kebijakan tersebut.

Hak-hak dasar buruh yang selayaknya diakomodasi, antara lain sebagai berikut.

- a. Hak untuk memperoleh upah yang layak dan manusiawi.
- b. Hak untuk bekerja dan tidak diputuskan hubungan kerjanya secara sepihak.
- c. Hak untuk istirahat dan cuti.
- d. Hak untuk memperoleh perlindungan atas keselamatan, kesehatan, kesusilaan, pemeliharaan moril kerja serta perlakuan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia dan moral agama.
- e. Hak untuk mendapat perlindungan atas cuti reproduksi, seperti melangsungkan perkawinan, haid, hamil, dan menyusui bayi.

- f. Hak untuk memperoleh jaminan sosial yang memadai.
- g. Hak untuk berorganisasi.
- h. Hak untuk memperoleh penyelesaian perburuhan yang lebih manusiawi dan adil (Rokhani, 2002).

Secara struktural, seluruh *stakeholders*, khususnya DPRD dan aparat penegak hukum di bidang perburuhan, seperti Dinas Tenaga Kerja dituntut untuk memiliki *political will* untuk secara konsisten mengorganisasi dan mewujudkan terbentuknya peraturan daerah (perda) tentang perlindungan PRT. Untuk kegiatan ini, dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi untuk menyusun naskah akademis perda dan rancangan peraturan daerah tentang perlindungan PRT.

Pada tataran kultural perlu dilakukan proses penyadaran dan pendidikan bagi PRT agar mereka memiliki kemampuan dan keberanian mengartikulasikan kebutuhan dan hak-hak dasar perburuhan yang dijamin oleh hukum internasional maupun nasional. Kegiatan ini dapat dilakukan oleh organisasi buruh dan LSM yang bergerak di bidang perburuhan dan ketenagakerjaan.

#### **4. Kebijakan perlindungan hukum PRT: dari mana harus memulai?**

Melakukan perubahan kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan perlindungan hukum PRT bukanlah hal yang mudah dan sederhana. Beberapa kendala substansial, struktural maupun kultural acapkali muncul dan kadang kala sulit diatasi, namun bila semua peserta pada berbagai semiloka Perlindungan Hukum PRT yang hadir saat ini memiliki komitmen untuk mentransformasi dan mereformasi hukum guna memberikan jaminan perlindungan hukum bagi PRT kesulitan itu dapat ditepis. Untuk itu diperlukan rencana strategis melakukan. Ada beberapa tahapan yang harus dilakukan sebagai berikut.

- a. Menyusun *action plan* jangka pendek dan panjang arah gerakan kebijakan yang dituju.
- b. Melakukan riset aksi tentang kebutuhan hukum dan hak-hak dasar PRT.
- c. Menyusun tim pokja guna menyusun naskah akademis dan draft perda perlindungan hukum PRT.

- d. Melaksanakan dialog publik dengan *stakeholder* PRT, guna menjaring kebutuhan dan keinginan *stakeholders* tentang substansi naskah akademis dan draft perda perlindungan hukum PRT.
- e. Melaksanakan lobi-lobi dan *hearing* dengan DPRD Provinsi Jawa Timur untuk menyampaikan naskah akademis dan draft raperda perlindungan hukum PRT.

## C. Kesimpulan dan Rekomendasi

### 1. Kesimpulan

- a. Eksistensi hubungan kerja PRT dan majikan telah berlangsung cukup lama dan bersifat patron-klien. Meskipun secara kuantitatif jumlah PRT dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan meningkat, namun secara kualitatif hubungan kerja mereka praktis tanpa perlindungan hukum, termarginalisasi bahkan tereksplorasi.
- b. Penggunaan istilah PRT terkesan dilestarikan untuk mengaburkan hubungan kerja antara buruh dan majikan yang tunduk pada hukum perburuhan dan ketenagakerjaan. Sebaiknya digunakan istilah pekerja/buruh rumah tangga.
- c. Sudah saatnya hubungan kerja antara PRT dan majikan dijamin perlindungannya dalam payung hukum baik dalam bentuk UU maupun peraturan daerah. Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dapat membuat terobosan untuk membuat perda perlindungan hukum PRT tanpa menunggu adanya UU yang secara nasional mengatur hubungan kerja mereka.
- d. LSM dan perguruan tinggi secepatnya merancang agenda strategis kebijakan untuk memberikan jaminan perlindungan hukum bagi TKI.

### 2. Rekomendasi

- a. Pemerintahan provinsi atau kabupaten/kota, hendaknya segera menyusun *action plan* guna memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap PRT yang lebih konkret.
- b. Dengan prakarsa Dinas Tenaga Kerja provinsi dan atau kabupaten/kota secepatnya disusun pokja untuk merumuskan naska akademis dan rancangan perda tentang jaminan perlindungan hukum PRT.

## **Perkembangan Hak-Hak Dasar Buruh dan Politik Hukum Perburuhan Indonesia dalam Era Ekonomi Global**

Melakukan refleksi kritis atas keberpihakan hukum positif dalam memberikan jaminan perlindungan buruh dari eksploitasi pemodal dan negara di tengah-tengah perubahan tata ekonomi dunia baru merupakan langkah strategis sekaligus pragmatis yang mendesak dilakukan saat ini. Seminar nasional ini merupakan salah satu agenda penting di dalam upaya memberikan sum-bangan pemikiran untuk merumuskan jaminan perlindungan hukum atas hak-hak dasar buruh dan penguatan gerakan buruh Indonesia agar dapat keluar dari belenggu kemiskinan struktural yang melingkar di "leher buruh" dan marginalisasi buruh dalam era ekonomi global. Secara substansial, bahasan pada bagian ini lebih banyak menggunakan pendekatan telaah hukum kritis yang terkait dengan perkembangan politik hukum perburuhan Indonesia dalam memberikan jaminan perlindungan hak-hak dasar buruh.

Kondisi politik hukum perburuhan di Indonesia sampai saat masih sangat memprihatinkan. Artinya, seluruh kebijakan, hukum bahkan peraturan perundang-undangan di bidang perburuhan tidak berpihak pada buruh. Beberapa parameter yang memperkuat kondisi ini dapat kita cermati dengan semakin meningkatnya gelombang aksi buruh turun ke jalan yang menuntut perbaikan secara struktural politik hukum perburuhan yang lebih manusiawi dan berkeadilan dalam hubungannya dengan pemodal dan negara. Aktivitas gerakan buruh secara signifikan akan meningkat menjelang hari buruh internasional (May Day, 1 Mei).

Setiap menjelang tanggal 1 Mei, kita dapat menyaksikan ribuan buruh turun ke jalan memperingati hari buruh internasional di berbagai kota besar, seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Yogyakarta, Medan, Malang, dan kota besar lainnya di Indonesia. Mereka menamakan dirinya Komite Aksi Satu Mei yang didukung lebih dari 60 organisasi yang berasal dari elemen serikat buruh dan organisasi nonpemerintah (ornop) yang komitmen dengan gerakan buruh di Indonesia. Dalam aksi demonstrasi

turun ke jalan tersebut, mereka mengajukan tiga belas tuntutan strategis dan mendasar yang ditujukan kepada pemerintah dan para pemilik modal (kapitalis) menyangkut hak-hak buruh, yaitu (1) menetapkan tanggal 1 Mei sebagai Hari Buruh dan Hari Libur Nasional berdasarkan UU No. 1 Tahun 1951 tentang Pernyataan Berlakunya Undang-undang Kerja Tahun 1948 No. 12 dari Republik Indonesia untuk seluruh Indonesia; (2) cabut kepres produk Orde Baru, yaitu Kepres No. 1968. dan Keppres No. 9 Tahun 1991; (3) tolak RUU Pembinaan Perlindungan Tenaga Kerja (Bina Lindung) serta UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI); (4) segera dibentuk sistem pengupahan yang adil dan beradab sebagai hak asasi buruh; (5) menjamin kebebasan berserikat dan tawar-menawar kolektif berdasarkan Konvensi ILO No. 87 Tahun 1948 dan Konvensi ILO No. 98 Tahun 1949; (6) hapuskan sistem kontrak yang melanggar hak atas pekerjaan; (7) hentikan pemecatan atau pemutusan hubungan kerja (PHK) sepihak; (8) hentikan kekerasan, keterlibatan militer dan premanisme dalam perburuhan dan masyarakat; (9) usut tuntan kasus-kasus hingga kematian aktivis buruh, seperti Marsinah (Sidoarjo, 1993), Rusli (Medan 1994), Udin (Yogyakarta, 1996), Lasimo (Sidoarjo, 1998), Kimun Efendi (Jakarta 2001), Rachmad Hidayat (Jakarta 2001) serta kasus-kasus penganiayaan hingga kematian buruh rumah tangga, seperti Sunarsih (Surabaya, 2001), dan kematian buruh-buruh migran; (10) hentikan eksplorasi pekerja dan buruh anak di sektor formal maupun informal; (11) hentikan diskriminasi, eksplorasi, dan kekerasan terhadap buruh perempuan; (12) segera disusun peraturan dan perundang-undangan tentang perlindungan buruh migran dan anggota keluarganya, buruh rumah tangga dan buruh sektor informal; (13) segera bentuk peradilan perburuhan yang independen, terbuka, demokratis, dan adil.

Gerakan buruh tersebut, dalam kurun waktu tiga bulan terakhir ini semakin mengkristal dan terakumulasi dalam gerakan menolak UU ketenagakerjaan yang telah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan saat ini diajukan ke Presiden RI untuk memperoleh persetujuan. Keberadaan UU ini dirasakan tidak responsif dan akomodatif terhadap perwujudan hak-hak mendasar buruh. Lebih-lebih dalam proses pembuatannya tidak melibatkan

elemen buruh sehingga mendapat perlawanan sangat keras dari elemen buruh.

Apabila dicermati dan dikritisi ketiga belas tuntutan tersebut, menunjukkan potret muram dan carut marutnya kondisi buruh di era Reformasi. Kondisi buruh Indonesia masih menghadapi berbagai masalah baik politik, ekonomis, budaya maupun hukum. Dari sisi politik, posisi buruh dimarginalkan, baik di hadapan pengusaha maupun penguasa dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut hak-hak dasar buruh. Hak kebebasan berserikat, tawar-menawar secara kolektif dan mogok masih dipasung. Dari sisi ekonomi, kondisi kehidupan buruh sangat buruk. Di antaranya, upah rendah, jam kerja panjang, jaminan sosial, dan kesehatan yang buruk, pemecatan, diskriminasi, pelecehan seksual, khususnya terhadap buruh perempuan. Dari sisi budaya, potensi buruh untuk berpikir kritis masih dihambat oleh serangkian nilai-nilai dan pemahaman yang dipaksakan oleh pengusaha maupun penguasa. Buruh perempuan juga masih dihambat oleh nilai-nilai yang menempatkan perempuan pada posisi sekunder, baik dalam keluarga, hubungan kerja maupun masyarakat. Sedangkan dari sisi hukum, buruh masih ditempatkan sebagai faktor produksi dan selalu ditempatkan pada posisi kalah dan “tersangka”. Sistem hukum yang ada sangat berpihak pada pengusaha maupun penguasa (Komite Aksi Satu Mei, 2001).

## A. Permasalahan

Mengingat luasnya bidang dan permasalahan perburuhan di Indonesia sebagaimana tergambar dalam uraian terdahulu, dalam tulisan ini hanya memfokuskan pada bahasan a) perkembangan hak-hak buruh dalam era globalisasi ekonomi; b) politik hukum perburuhan dalam konteks kapitalisme global di Indonesia Era Orde Baru dan Reformasi. Kajian kritis terhadap eksistensi politik hukum perburuhan ini menggunakan pendekatan telaah hukum kritis yang menempatkan bagaimana seharusnya peran negara (baik lembaga eksekutif, legislatif maupun yudikatif) dalam menjamin dan melindungi hak-hak dan kepentingan buruh serta agenda aksi strategis yang dapat dilakukan buruh dan serikat buruh serta kalangan *stakeholders* guna meningkatkan posisi tawar buruh di hadapan pemodal dan negara.

## B. Pembahasan

### 1. Perubahan hak-hak buruh dalam era ekonomi global

Secara substansial, perkembangan hak-hak dasar buruh di Indonesia dipengaruhi oleh perkembangan dan perubahan tata ekonomi internasional. Perubahan ini, pada gilirannya juga akan memengaruhi hubungan buruh di satu sisi dengan negara dan pemodal di sisi yang lain. Untuk itu, perlu dicermati beberapa perubahan mendasar perkembangan ekonomi internasional yang terkait dan relevan dengan hukum perburuhan.

Perkembangan ekonomi internasional yang relevan dengan hukum perburuhan menunjukkan dua model besar yang patut dicermati, yakni: pertama, sejak tahun 1990-an perkembangan perjanjian perdagangan internasional secara bilateral, regional, dan global. Saat ini terdapat lebih dari 40 perjanjian multilateral dan blok perdagangan regional di ekonomi dunia. Implikasi dari perjanjian tersebut, umpamanya terlihat dalam NAFTA. Begitu juga Masyarakat Eropa memasukkan dalam social protocol of the European Union masalah standar perburuhan internasional.

Kedua, gelombang perubahan politik global ke arah transisi menuju mekanisme pasar dan demokrasi. Perkembangan ini disertai dengan swastanisasi perusahaan negara, deregulasi perekonomian, dan restrukturisasi perekonomian yang akan menimbulkan permasalahan perburuhan, menyebabkan pola perburuhan, dan hukum perburuhan lama sudah tidak cocok lagi.

Di samping kedua hal tersebut, globalisasi ekonomi menciptakan semakin berkembangnya integrasi internasional dari produk, modal, dan pasar tenaga kerja. Meskipun volume migrasi buruh transnasional lebih kecil daripada mengalirnya produk dan modal, tetapi integrasi produk dan pasar uang akan menimbulkan pula integrasi dari pasar kerja dunia. Hal ini dapat dilihat dari adanya perbedaan upah dan kondisi kerja di suatu negara dengan negara lain akan memengaruhi lapangan kerja negara tertentu. Ongkos produksi yang murah karena upah buruh yang rendah menyebabkan produk suatu negara yang upah buruhnya lebih tinggi, tidak dapat bersaing di pasar dalam negeri sendiri.

Standar perburuhan, lingkungan hidup, dan hak asasi manusia akan bertambah peranannya dalam penyelesaian sengketa per-

dagangan internasional dan akan menjadi konflik antara negara maju dan negara berkembang dalam dekade yang akan datang. Negara kapitalis yang umumnya negara maju dari sisi ekonomi selalu menempatkan standar perburuhan, lingkungan hidup, dan hak asasi manusia dalam hubungan perdagangan internasional memiliki motivasi untuk melindungi lapangan kerja di negaranya sendiri terhadap persaingan yang semakin kuat dari negara-negara berkembang. Sebaliknya, penekanan terhadap hak-hak buruh bisa menimbulkan konflik sosial yang kronis. Hal tersebut dapat memicu ketidakstabilan politik dan ekonomi di negara berkembang.

Standar perburuhan dalam hubungannya dengan perdagangan internasional telah menimbulkan perdebatan. Dari sudut negara berkembang, standar perburuhan yang dimasukkan sebagai *social clause* dalam perdagangan internasional tidak lain merupakan proteksi terselubung. Di pihak lain, negara maju bahwa hukum perburuhan tersebut mempunyai hubungan langsung dengan liberalisasi perdagangan dan berusaha memperluas pelaksanaan standar perburuhan yang fundamental di semua negara dan sektor.

Amerika Serikat berusaha memasukkan social clause dalam GATT waktu pembicaraan Uruguay-Round di bawah tekanan Serikat Buruh Amerika Serikat. Ide tersebut diikuti oleh Parlemen Eropa. Sedangkan, ILO belum menyetujui keinginan Amerika Serikat dan Eropa. Oleh karena putusan ILO harus berdasarkan persuasif dan sukarela dalam pelaksanaan kewajiban internasional.

Memasukkan standar perburuhan dalam perjanjian multilateral memunculkan perdebatan yang tajam. Dengan demikian, lahir dua pandangan mengenai hal ini, yaitu pandangan *free trade* dan *fair trade*. Pandangan “*free trade*” berpendapat bahwa GATT tidak perlu menetapkan *international labour* standar karena perjanjian multilateral mengenai hal ini akan menciptakan standar baku bagi semua negara. Hal tersebut, tidak sesuai dengan prinsip mekanisme pasar. Perbedaan pengaturan merupakan *comparative advantage*. Argumen terhadap perlunya perbedaan merupakan argumen terhadap rasional perdagangan itu sendiri.

Doktrin ekonomi liberal melihat standar perburuhan merupakan intervensi terhadap proses pasar, mengesampingkan efisiensi, menyimpang dari persaingan, mengurangi investasi, dan menghambat pertumbuhan. *Free-trade* menganggap *social clause* dipakai sebagai proteksi. Doktrin ini menganggap mekanisme pasar jalan yang paling baik untuk mengatur standar.

Fair trade, sebaliknya berpendapat masalah standar perburuhan internasional harus dibicarakan dalam kerangka GATT/WTO. Proteksi sosial yang optimal memerlukan negosiasi politik dan standar yang diinginkan tidak dapat diserahkan kepada kekuatan pasar. Fair trade menunjukkan bahwa mobilitas modal dan kebebasan bagi perusahaan untuk menempatkan investasinya di mana saja di dunia ini, menyebabkan tekanan terhadap negara yang bersangkutan untuk menurunkan standar perburuhan mereka, yang akan menciptakan *social dumping*.

Dumping dalam pengertian yang umum adalah menjual barang di luar negeri lebih murah daripada harga di dalam negeri atau lebih murah daripada harga di negara ketiga, atau lebih murah dari harga yang sebenarnya setelah dikurangi ongkos produksi dan pengangkutan. *Social dumping* adalah proses ketika suatu negara menggunakan praktik perburuhan yang tidak dapat diterima dalam usaha menekan ongkos produksi.

Standar perburuhan internasional harus mencegah praktik *sosial dumping* tersebut, termasuk mempekerjakan buruh anak, buruh narapidana, kerja paksa, kondisi kerja yang mengabaikan keselamatan dan kesehatan kerja, upah yang tidak adil, dan praktik diskriminasi. Tekanan modal asing agar standar perburuhan tetap rendah, dapat mengurangi otonomi suatu negara untuk mengatur industri mereka, atau dengan perkataan lain menghilangkan kedaulatan negara tersebut (Rajagukguk, tanpa tahun).

Standar perburuhan di Indonesia, masih dalam kendali dan tekanan pemodal. Para kapitalis memiliki posisi tawar lebih tinggi untuk mananam modalnya ke negara-negara dunia ketiga, termasuk Indonesia. Dengan demikian, praktik *social dumping* acapkali terlihat sangat dominan dalam hubungan perburuhan di Indonesia. Dengan standar buruh yang rendah, produk barang dan jasa Indonesia mampu bersaing di pasar internasional.

## **2. Perkembangan politik hukum perburuhan dalam konteks ekonomi global**

Eksistensi hukum perburuhan pada awal perkembangannya merupakan hukum perdata biasa. Pada dasarnya, hukum ini berangkat dari perjanjian antara pihak yang mempunyai pekerjaan (majikan/pengusaha) tetapi tidak dapat mengerjakan sendiri pekerjaan itu dengan pihak buruh yang melakukan pekerjaan. Seperti asas yang melekat pada perjanjian, yakni asas kebebasan berkontrak, maka perjanjian kerja pun awalnya juga bersifat bebas. Artinya, masing-masing pihak bebas menentukan isi perjanjian sesuai dengan kehendak bebas mereka. Dalam perkembangannya terdapat fakta bahwa pihak yang melakukan pekerjaan (buruh) adalah orang-orang yang lemah ekonominya (dengan perkataan lain mereka miskin). Ternyata, lemahnya perekonomian ini mengakibatkan lemahnya posisi tawar-menawar dalam menentukan isi perjanjian berhadapan dengan majikan. Misalnya, dalam penentuan upah, jenis pekerjaan penentuan jam kerja, jaminan sosial, dan lain-lain.

Melihat fakta tersebut, pemerintah kemudian ikut campur-tangan dan mengintervensi hubungan kerja buruh dan majikan. Intervensi pemerintah terwujud lewat kebijakan dan hukum perburuhan yang tertuang dalam berbagai perundang-undangan. Lewat perundang-undangan inilah diletakkan serangkaian hak, kewajiban, dan tanggung jawab kepada majikan. Bahkan, di antaranya disertai sanksi pidana dan denda. Lewat perundang-undangan inilah pemerintah menentukan pilihan tujuan yang hendak diformalkan dalam mengatur hubungan antara buruh di satu sisi dengan majikan di sisi yang lain. Pilihan tujuan yang hendak diformalkan oleh negara dalam perundang-undangan ini bukannya bebas nilai, tetapi dipengaruhi oleh paradigma hukum dan pembangunan yang dikukuhkan oleh negara tersebut. Dalam konteks inilah politik hukum perburuhan di Indonesia menemukan corak visi, misi, dan subtansinya dalam mengatur hubungan buruh dan majikan di satu sisi dengan negara di sisi yang lain.

Dalam melihat perkembangan dan keberadaan aspek hukum perburuhan, sama sekali tidak dapat lepas dari kerangka kerja proteksi negara atas pemilik modal (kapitalis), baik dalam skala nasional maupun global. Hukum perburuhan dalam konteks

ini ternyata tidak dapat dipandang sebagai suatu instrumen nilai yang otonom dan independen. Hukum ternyata tampil dalam sosoknya sebagai bagian dari upaya rekayasa sosial (*law is a tool of social engineering*) yang dilakukan oleh negara.

Kerangka kerja pembangunan politik perburuhan dalam konteks Indonesia ternyata juga mengikuti arus utama dan digunakan sebagai alat rekayasa sosial guna mewujudkan berkembangnya investasi, industrialisasi, dan akumulasi modal. Tuntutan pertumbuhan industri yang cukup besar segera akan diikuti perkembangan manajemen modern, akumulasi modal, kecenderungan perilaku eksploratif tidak dapat dihindari. Akumulasi modal (kapital) sebagai salah satu pertumbuhan industri, justru menuntut banyak kebijakan dan hukum negara yang bersifat protektif. Dengan demikian, kebijakan negara dalam mengakumulasi modal memiliki fungsi sebagai berikut.

- a. Penciptaan situasi dan jaminan agar pengembangan modal berjalan baik, secara khusus mengatur pula hubungan industrial. Keselarasan hubungan industrial dianggap akan mampu memberikan jaminan yang cukup bagi pengembangan modal, apabila mekanisme konflik tidak mengurangi nilai proteksi dan keamanan produksi. Mekanisme secara meluas dikembangkan, mulai aturan kelembagaan, sampai sistem keorganisasian, dan distribusi partisipasi di bidang perburuhan.
- b. Memeratakan sebagian penghasilan kepada kelompok buruh yang terarah pada dua tujuan, upah buruh tetap murah. Akan tetapi, amarah buruh diredam dengan upah dalam sistem kelayakan normatif (serba menurut ketentuan, misalnya ketentuan upah minimum). Dalam kaitan ini terdapat dua permasalahan penting, yakni ketertutupan mekanisme dan kecilnya partisipasi dalam penentuan dan aplikasi upah minimum. Dengan demikian, partisipasi buruh terhadap tuntutan kelayakan upah justru mendapat momentum pada aksi pemogokan.
- c. Pola pendekatan keamanan digunakan secara aktif dalam menyelesaikan permasalahan perburuhan. Hal ini dilakukan melalui penggunaan hukum yang bersifat represif, maupun melalui keterlibatan aparat keamanan dalam konflik perburuhan. Konsepsi ini digunakan dengan asumsi bahwa rasa ketakutan dalam hubungan kerja, justru membangun hubungan kerja.

Perangkat hukum perburuhan jelas digunakan sebagai alat akumulasi modal yang memiliki tugas polisionil terhadap modal, kebijakan ekonomi serta stabilitas politik. Hukum perburuhan menempati posisi sebagai alat represi bagi tuntutan yang dipandang mengganggu distribusi dan pertumbuhan ekonomi dan akumulasi modal. Keberadaan hukum perburuhan menjadi bagian dari kebutuhan supra struktur politik dan modal, yang mengatur saluran partisipasi dan tuntutan dalam sistem yang mapan dan dikendalikan negara (Munir, 1997).

### **3. Politik Hukum Perburuhan Rezim Orde Baru**

Dalam ruang dan kesempatan terbatas ini, fokus kajian politik hukum perburuhan hanya dibatasi pada saat rezim Orde Baru dan masa reformasi. Kedua momentum ini dipilih mengingat sistem politik hukum perburuhan rezim Orde Baru berpengaruh sangat kuat dalam penataan substansi politik hukum perburuhan masa reformasi. Ini artinya, di Era Reformasi tidak ada perubahan yang berarti baik dari sisi paragdimatik maupun pengaturan dan implementasi politik hukum perburuhan di Indonesia dalam rangka membangun dan menciptakan sistem hubungan perburuhan yang lebih manusiawi, berkeadilan, dan demokratis.

Secara umum pengaturan politik hukum perburuhan pada periode Orde Baru diwarnai semangat penataan struktur politik menurut pembagian masyarakat secara fungsional. Struktur politik demikian buruh diposisikan sebagai “bahan bakar” lokomotif pembangunan ekonomi dalam proses produksi dan secara politis ditempatkan sebagai massa pendukung elite penguasa. Dengan kata lain, arah pengaturan politik hukum perburuhan nasional adalah menjamin kendali negara atas masyarakat buruh dan hubungan dengan majikannya dan dalam waktu bersamaan mengupayakan kesejahteraan buruh secara terbatas, setingkat pendapatan subsistensi agar buruh masih dapat bekerja. Pada masa awal Orde Baru berkuasa, politik hukum perburuhan dirancang sebagai bagian dari depolitisasi kehidupan politik. Pada pertengahan tahun 1980-an Indonesia memasuki fase industrialisasi orientasi ekspor dan memperkuat pola pengaturan politik hukum perburuhan melalui pendekatan korporatisme

negara dan represi. Kebijakan demikian untuk menyediakan kondisi umum bagi akumulasi modal dalam bentuk buruh murah dan patuh secara politik, sesuai dengan politik ekonomi Orde Baru. Pada fase ini dan berikutnya, pemerintah RI pun sangat gencar mempromosikan upah murah sebagai keunggulan komperatif guna menarik investasi demi pertumbuhan ekspor dan memperluas kesempatan kerja.

Pengaturan politik hukum perburuhan Orde Baru dilakukan dalam bentuk 1) penjabaran ideologi negara ke dalam konsep otoritarianisme Hubungan Industrial Pancasila (HIP); 2) Politik penunggalan organisasi buruh dalam bentuk organisasi buruh korporatis, yaitu Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (FSPSI) di bawah kontrol pemerintah; 3) kanalisasi sistem penyelesaian sengketa perburuhan di bawah lembaga administrasi pemerintah; 4) memberikan peluang sekaligus meligitimasi keterlibatan aparan ABRI dalam penyelesaian perselisihan perburuhan; 5) kebijakan jaminan sosial tenaga kerja dan monopoli pengelolaannya di bawah BUMN; 6) politik hukum pengupahan yang menempatkan badan pengupahan di bawah otoritas pemerintah; 7) komoditisasi ekspor jasa buruh Indonesia ke luar negeri; 8) diskriminasi dan eksplorasi buruh perempuan, dan 9) eksplorasi buruh anak (YLBHI, 1998).

Pengaturan politik hukum perburuhan yang demikian telah melahirkan dominasi pemerintah dalam hubungan industri di satu sisi dan melahirkan buruh yang tidak memiliki kekuatan tawar-menawar dalam berhadapan dengan pemerintah dan pengusaha. Akibatnya, negara kehilangan sosial kontrol dari golongan buruh dalam kehidupan ekonomi dan sosial politik. Terbukti dengan jelas bahwa hasil pembangunan ekonomi selama lebih dari 30 tahun hanya berada dalam genggaman segelintir pengusaha seketika menjadi hancur oleh perilaku bisnis mereka sendiri yang lepas dari kendali sosial. Hasil pembangunan tidak mengalir bagi peningkatan kesejahteraan rakyat, tetapi terancam diambil alih oleh kekuatan modal asing. Sisanya berbentuk barisan buruh yang miskin, pengangguran yang tidak berketerampilan, hiperinflasi, daya beli masyarakat yang ambruk, dan sederetan persoalan lainnya.

#### **4. Politik Hukum Perburuhan Era Reformasi**

Gerakan reformasi telah memaksa Soeharto memilih mundur dari tumpuk kekuasaan. Kemunduran rezim Suharto ternyata tidak dengan sendirinya meruntuhkan struktur ekonomi politik yang telah dibangun bersama kroninya selama lebih dari 30 tahun. Ketergantungan terhadap lembaga donor internasional, IMF, ADB, Word Bank, CGI, G7 terhadap struktur ekonomi pasca Orde Baru ternyata tidak surut. Bahkan, utang Indonesia akhir tahun 2000 telah mencapai US\$ 143,3 miliar, yang di dalamnya US\$ 75,1 miliar adalah utang pemerintah dan US\$ 68,2 miliar utang swasta. Derasnya arus reformasi, ternyata sama sekali tidak menyediakan ruang politik bagi kaum buruh untuk ikut serta dalam menentukan agenda perubahan politik ekonomi-politik. Gerakan buruh untuk menuntut hak-hak normatifnya yang marak memasuki era reformasi dinilai mengganggu jalannya agenda reformasi karena akan memacetkan aliran modal ke Indonesia.

Krisis ekonomi dan moneter sejak awal 1997, ternyata menghadirkan persoalan yang sangat sulit bagi buruh. PHK massal, naiknya harga kebutuhan pokok, bahan bakar, biaya kesehatan dan sekolah membumbung naik lebih dari 200%. Sementara itu, usul untuk menaikkan UMR 15% dari UMR tahun 1997 ditolak oleh para pengusaha.

Melihat ancaman dan tantangan yang begitu besar kaum buruh bergerak untuk mempertahankan diri agar tidak menjadi korban. Gerakan untuk mempertahankan diri itu telah lama berlangsung melalui berbagai bentuk demonstrasi, pemogokan, dan aksi solidaritas lainnya. Dalam aksi-aksi tersebut, tuntutan buruh berkisar tentang kenaikan upah, tunjangan kesejahteraan, seperti uang makan, uang transport, kesehatan, dan premi harian, jaminan sosial, seperti tunjangan kerja dan tunjangan kecelakaan kerja serta jaminan hari tua atau pesangan. Cuti haid atau melahirkan bagi buruh perempuan. Adapun tuntutan utama sekarang ini adalah penghentian tindakan PHK massal oleh pengusaha dan kenaikan upah.

Maraknya aksi mogok dan demonstrasi itu oleh para pengusaha sudah dianggap mengganggu proses akumulasi dan produksi. Mereka kemudian menekan pemerintah untuk menghentikan segala bentuk protes buruh serta meminta aparat keamanan

mengendalikan keadaan dan menjamin keamanan berusaha dari gangguan buruh.

Akibat tekanan organisasi pemilik modal, seperti Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) dan Asosiasi Pertekstilan Indonesia, maka Menteri Tenaga Kerja (Menaker) Fahmi Idris menyatakan aksi-aksi mogok dan demonstrasi buruh di tengah reformasi sebagai tindakan anarkhis dan destruktif serta memaksakan kehendak. Lebih jauh Fahmi Idris menyatakan bahwa para pengusaha tidak perlu khawatir karena pemerintah akan tetap melindungi pengusaha.

Pernyataan Fahmi Idris ini ternyata meligitimasi tindakan aparat keamanan di Bekasi dengan menembaki buruh PT Gunung Garuda yang sedang melakukan aksi mogok dengan tuntutan perbaikan kesejahteraan di depan perusahaan. Pada insiden tersebut, 23 buruh luka-luka dan dirawat di rumah sakit serta 140 buruh digiring ke kantor polisi untuk diperiksa dengan sangkaan sebagai provokator. Penembakan oleh militer terhadap buruh juga terjadi di Surabaya ketika buruh PT Sinar Indo Megantara dan PT Palunesia mogok menuntut kenaikan upah dan perbaikan kesejahteraan. Akibatnya, empat orang jadi korban penembakan dan satu orang luka karena dipukul pakai popor senapan (Bisnis Indonesia, 12 Februari 1999).

Gelombang reformasi ini ternyata sama sekali tidak memberikan respons yang memadai dan positif terhadap gerakan buruh. Banyak sekali partai politik dan komite terbentuk dan ribuan seminar tentang politik dan ekonomi diadakan, namun persoalan buruh terlupakan sama sekali. Bahkan, pandangan yang berkembang saat ini semakin menunjukkan gejala anti buruh dengan mengatakan jika buruh mogok terus menuntut perbaikan upah dan kesejahteraan maka investor akan enggan masuk ke Indonesia. Selain itu, dikatakan aksi buruh mengganggu stabilitas politik dan ekonomi nasional.

Gerakan dan aksi buruh menuntut perbaikan di berbagai wilayah kota besar, seperti Jakarta, Bandung, Madan, Surabaya, dan Malang tanpa ada pembelaan dan sokongan dari partai politik atau komite-komite serta tokoh-tokoh yang menyatakan diri proreformasi politik dan ekonomi. Sedangkan, pembelaan dari mahasiswa hanya sayup-sayup terdengar. Pembelaan mahasiswa terhadap buruh memang ada di Surabaya, Jakarta, dan Malang

yang dilakukan oleh beberapa kelompok. Namun, kehendak mahasiswa itu tenggelam dalam arus besar kehendak reformasi yang dikooptasi oleh pertarungan para elite politik berebut kursi kekuasaan (Amiruddin, 1999).

Era rezim Habibie, pemerintah telah meratifikasi konvensi ILO No. 87 Tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi. Kebijakan ini berjalan efektif 1 Oktober 1998. Ratifikasi ini dilakukan oleh pemerintahan Habibie setelah muncul berbagai desakan baik dari dalam maupun dari luar negeri tentang kebebasan berserikat dan hak berorganisasi bagi buruh. Sejak saat itu, dideklarasikan beberapa serikat buruh, seperti Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI), Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia (PPMI), Gabungan Serikat Buruh Independen (GSBI), Serikat Buruh Muslimin Indonesia (Sarbumusi), Gabungan Serikat Pekerja Merdeka Indonesia (Gasper-mindo), Kesatuan Buruh Marhaen, Pusat Perjuangan Buruh Marhaenis (KBM), Pusat Perjuangan Buruh Indonesia (PPBI), Serikat Buruh Jabotabek dan lain-lain yang saat ini jumlahnya lebih dari 70-an. Dengan demikian, saat ini organisasi buruh tidak lagi dimonopoli oleh FSPSI.

Sebelum meratifikasi konvensi ILO tersebut, Kabinet Reformasi telah mengeluarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 05/MEN/1998 tanggal 27 Mei 1998 tentang Pendaftaran Organisasi Pekerja dengan mencabut Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 03/MEN/1993 dengan menentukan bahwa organisasi pekerja yang didaftar sesuai Permenaker No. 03/MEN/1993 dan 04/MEN 1994 dapat tetap menjalankan fungsinya.

Permenaker No.05/MEN/1998 ini, merupakan alat kontrol dan pengendali pemerintah terutama dalam menentukan asas dan tujuan organisasi, baik yang berbentuk serikat pekerja, gabungan serikat pekerja, federasi maupun konfederasi. Penyeragaman asas dan tujuan ini tertuang dalam Pasal 3 Permenaker No. 05/MEN/1998 yang mewajibkan setiap organisasi buruh mencantumkan Pancasila dan UUD 1945 sebagai asas organisasi dalam anggaran dasar maupun anggaran rumah tangga. Tujuan organisasi telah ditetapkan meliputi (1) meningkat kesejahteraan pekerja dan keluarganya, (2) peningkatan keterampilan, pengetahuan dan produktivitas, dan (3) meningkatkan perlindungan anggotanya.

Banyaknya organisasi buruh ini ternyata secara politik menjadikan kekuatan buruh terfragmentasi. Hal ini disebabkan lemahnya jaringan informasi, jaringan kerja serta solidaritas organisasi buruh. Sedangkan, secara hukum keberadaan organisasi buruh atau serikat pekerja ini ditentukan oleh pemerintah dengan ketentuan wajib daftar. Dengan sendirinya serikat pekerja yang banyak tidak akan ada artinya karena kontrol pemerintah tetap besar. Fragmentasi kekuatan buruh ini sengaja dilakukan pemerintah agar organisasi buruh tidak memiliki kekuatan dalam perundingan.

Guna meneguhkan serta memperkuat legitimasi negara atas kontrol dan pengendali buruh serta gerakan buruh di Indonesia, pemerintahan Megawati Soekarnoputri mengesahkan UU Pokok Ketenagakerjaan bulan Februari 2003. Keberadaan UU ini cacat hukum mengingat secara prosedural dan substansial tidak menyertakan elemen dan kebutuhan hukum buruh di Indonesia. Keberadaan UU ini ditolak secara tegas oleh elemen buruh melalui berbagai aksi buruh, khususnya yang ada di Jakarta. Kebijakan dan hukum semacam ini semakin mudah membaca kemana arah politik hukum perburuhan di Indonesia Era Pemerintahan Megawati. Negara digunakan sebagai alat bagi pemodal untuk melakukan akumulasi modalnya di Indonesia dengan merepresi dan memperlemah buruh pada titik nadir. Kondisi ini menempatkan negara sebagai alat pengendali sekaligus pengontrol posisi tawar buruh di hadapan pemodal dapat terlaksana.

#### D. Penutup

Dalam sistem kapitalisme yang berkembang di Indonesia, secara politis semua unsur dalam proses ekonomi, kecuali buruh, secara legal mendapatkan saluran perjuangan mereka, yakni dengan bebas melakukan pengorganisasian, pengembangan serta dalam menentukan visi dan misi mereka ke depan. Akan tetapi, kaum buruh malah sebaliknya, mereka seringkali mengalami kesulitan untuk berorganisasi secara independen, melakukan pendidikan, analisis sosial secara kritis serta dalam menentukan visi perjuangan mereka. Letak persoalannya, dalam sistem kapitalisme, buruh justru tidak diletakkan sebagai faktor utama dalam proses ekonomi, melainkan hanya dianggap sebagai salah

satu unsur dari proses produksi selain modal dan alat produksi. Dalam sistem ini kaum wiraswasta dan para manager mendapat posisi sentral. Posisi struktural buruh yang demikian ini membuat mereka tidak mendapatkan jalan lain melainkan hanya dengan jalan pemogokan dan protes. Namun sebaliknya, justru protes dan pemogokan, dalam kaitannya dengan pasar investasi global haruslah dihindari karena seringkali dianggap sebagai indikator utama akan ketidakstabilan suatu negara dan semangat untuk menjaga stabilitas inilah yang membawa pada situasi dilematis yang dihadapi baik oleh negara maupun buruh sendiri.

Analisis tersebut, menunjukkan bahwa kaum buruh secara struktural dalam posisi yang sangat penting sekaligus kritis. Posisi buruh yang secara struktural dalam ekonomi sebagai penghasil nilai surplus tersebut, secara tidak langsung menjadi penentu sektor-sektor lain untuk *survive*. Untuk itu, sektor-sektor lain berkepentingan terhadap langgengnya status quo posisi struktural kaum buruh. Dinamika kontradiksi kaum buruh dengan sektor lainnya inilah yang seringkali menimbulkan kasus perburuhan dewasa ini. Oleh karena itu, pelanggaran terhadap hak-hak buruh jelas tidak hanya dipusatkan pada hubungan buruh dengan pengusaha belaka, serta menyalahkan pihak penguasa belaka. Persoalan kaum buruh merupakan akibat dari posisi struktural yang tidak menguntungkan antara buruh sebagai suatu bagian dari *civil society* dengan keseluruhan sektor negara, seperti pemerintah, universitas, media massa, partai politik, dan sebagainya. Oleh karena itu, langgengnya posisi struktural kaum buruh menjadi tanggung jawab semua aparat sistem yang saling berkait tersebut. Artinya, posisi kelas buruh bergantung pada teori dan visi pembangunan yang diterapkan dan mereka yang mendukung dan memperjuangkan agar teori dan visi tersebut dilanggengkan (Mansur Faqih, 1997).

Oleh karena itu, semua pihak harus mulai memikirkan upaya perbaikan posisi struktural kaum buruh dengan mengaitkan dan usaha yang lebih menyeluruh, yakni selain memberi ruang pada buruh untuk berorganisasi secara independen dan otonom, juga meningkatkan martabat dan posisi mereka, yakni sebagai subjek utama pembangunan. Ini berarti melibatkan mereka dalam segenap pengambilan keputusan yang menyangkut nasib mereka,

baik dalam membagi akumulasi surplus yang didapat maupun dalam berbagai keputusan lainnya. Dengan pendekatan ini, berarti mengusahakan perubahan posisi struktural kaum buruh, yakni dari penghasil nilai surplus menjadi menikmati surplus tersebut. Dalam konteks ini, agenda reformasi politik hukum perburuhan harus terus-menerus secara konsisten dilakukan, khususnya mengenai (1) paradigma dan asas hubungan industrial yang memberikan pengakuan yang sama terhadap kepentingan buruh dan majikan, (2) sasaran pembangunan meletakkan buruh sebagai subjek pembangunan yang memiliki hak-hak politik dan peningkatan kualitas kesejahteraan, (3) hak atas kebebasan berorganisasi, berunding, dan mogok harus sepenuhnya dibuka dan tatanan demokrasi industri diberi peluang tumbuh sehat secara alamiah, (4) membangun sistem penyelesaian konflik perburuhan melalui sistem peradilan buruh yang lebih sederhana, efisien, dan independen serta bebas dari campur tangan pemerintah dan pembentukan lembaga arbitrase penyelesaian sengketa perburuhan, (5) pemerintah harus segera mengeluarkan kebijakan nasional untuk menghentikan PHK massal akibat krisis moneter yang umumnya dilakukan secara ilegal oleh pengusaha, (6) penentuan upah minimum tidak lagi menjadi otoritas pemerintah, tetapi harus melibatkan partisipasi buruh dengan standar yang disepakati bersama. Tidak ada diskriminasi upah bagi buruh perempuan dan laki-laki, (7) perlu segera disusun UU perlindungan bagi buruh migran dan anggota keluarganya, (8) pemerintah dalam jangka panjang dan secara bertahap harus menghentikan penggunaan buruh anak di perusahaan, (9) secara konsisten melaksanakan konvensi penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap pekerja perempuan, (10) menyelenggarakan sistem jaminan sosial bersama antara negara dan buruh dalam program tabungan hari tua dan tunjangan bagi pengangguran, (11) penyelenggaraan program asuransi dan kecelakaan kerja menjadi tanggungan perusahaan.

Upaya perubahan struktural dan kultural ke arah perlindungan dan penguatan posisi tawar buruh hanya dapat dilakukan oleh buruh dengan cara mengubah format gerakan dari model gerakan buruh yang eksklusif menuju pada gerakan sosial. Perubahan format paradigmatis gerakan buruh ini memang bukanlah hal

yang mudah. Pola pemikiran hegemonik yang memapangkan telah mengukung dan membelenggu elemen kritis dan strategis di masyarakat, seperti mahasiswa, akademisi kampus, aktivis LSM, serta para intelektual. Dalam kondisi ini tidak jarang memosisikan buruh sebagai “pejuang kesepian” dalam menuntut terwujudnya hak-hak dasar buruh secara lebih adil dan manusiawi. Perbaikan kualitas standar perburuhan di Indonesia, bukan saja karena faktor perdagangan internasional, tetapi sudah merupakan tuntutan kemanusiaan dan keadilan. Dalam konteks ini, undang-undang ketenagakerjaan yang baru haruslah lebih responsif dan akomodatif terhadap jaminan perlindungan standar hak-hak buruh guna memasuki era perdagangan bebas.

## Bagian 7

# Revitalisasi Biro Hukum Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah

**Telaah Kritis Implementasi *Good Governance* pada Biro-Biro Hukum Pemerintah:**

**(Akuntabilitas Publik, Transparansi, dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan)**

Perkembangan wacana atau diskursus demokratisasi saat ini terfokus pada tren baru, yaitu pada isu pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan lokal (*local government*). Kebangkitan ekonomi politik global dan tuntutan partisipasi rakyat memberikan ruang pada bangkitnya tuntutan pelaksanaan asas pemerintahan yang baik dan otonomi daerah yang mengakomodasi lokalitas-lokalitas sebagai suatu alternatif untuk menegakkan kehidupan demokratis sebuah bangsa. Gerakan demokrasi berorientasi pada terwujudnya pemerintahan yang baik serta perdamaian dan kemakmuran lokal semakin hari semakin kuat dan menjadi gerakan sosial politik yang masif.

Diskursus ini menumbuhkembangkan kesadaran kritis di kalangan cendekiawan dan aktivis ornop/LSM bahwa sesungguhnya komunitas negara terdiri atas *civil society* dan *political society*. Dalam konteks *civil society*, ditandai oleh bangkitnya gerakan ke

arah (1) penguatan masyarakat sipil untuk lebih demokratis, partisipatif, dan reflektif, (2) mengupayakan ruang publik untuk melibatkan secara penuh potensi aspiratif dalam masyarakat sekaligus melakukan kritik secara terus-menerus terhadap ketimpangan yang terjadi, (3) reorientasi perjuangan demokratis untuk lebih menekankan pada pencapaian masyarakat politik secara bertahap, transformatif, dan berjangka panjang.

Pada tingkatan *political society*, operasionalisasinya lebih terfokus pada penegakan kedaulatan pada legislatif dan eksekutif di pusat dan daerah yang dipengaruhi oleh beberapa hal yang mendasar, yakni (a) *political will* pemerintah pusat dan derajat transfer kewenangan bagi daerah, (b) derajat budaya, perilaku, dan sikap yang kondusif bagi pembuatan keputusan dan administrasi yang desentralisasi, (c) kesesuaian kebijakan dan program yang dirancang bagi pembuatan keputusan dan menjalankan yang *de-centralized*, (d) derajat ketersediaan sumber daya finansial, manusia, dan fisik bagi organisasi yang mengemban tanggung jawab yang diserahkan.

Membangun *civil society* dan *political society* pada masa pemerintahan transisi (sudah tentu transisi dari masa yang lama ke suatu keadaan yang baru) saat ini tidaklah mudah. Hal ini mengingat keberadaan rezim pemerintahan Orde Baru yang sangat sentralistik, totaliter, uniform, hegemonik, dan korup ternyata mampu membangun sebuah komunitas yang tidak memiliki akses politik dan ekonomi di satu sisi dan dominasi kelompok tertentu pemegang kekuasaan (*the rulling class*). Secara politis kelompok pemegang tampuk kekuasaan cenderung hanya memikirkan kepentingan ideologis kelompoknya. Dengan demikian, keberadaan kelompok dominan pemegang kekuasaan baik di legislatif maupun eksekutif acapkali bukan mewakili kepentingan sebagian besar rakyat (*grass root*). Kondisi ini ternyata bertahan sampai saat ini sehingga implementasi atas *good governance* dan *local government* mengalami kendala struktural dan kultural yang mendasar.

Dalam bidang penataan hubungan pemerintahan pusat dan daerah, pemerintahan pusat sampai saat ini masih berusaha menguasai sumber daya manusia dan alam di daerah agar dapat

terintegrasi dalam sistem politik dan ekonomi nasional. Terintegrasinya masyarakat di daerah dalam sistem ekonomi dan politik nasional akan menjamin stabilitas keamanan modal yang merupakan salah satu prasyarat penting bagi stabilitas ekonomi dan politik nasional.

Ketidakseimbangan hubungan antara pusat dan daerah pada gilirannya justru menghilangkan kebebasan dan kemandirian pemerintahan daerah. Keberadaan pemerintahan daerah menjadi ajang "sapi perahan" khususnya pada daerah-daerah kaya sumber daya alamnya, seperti Aceh, Riau, Kalimantan, dan Papua Barat (d/h Irian Jaya). Kondisi ini akan meneguhkan proses terjadinya peralihan ekonomi (kekayaan hasil eksplorasi sumber daya alam) secara besar-besaran dari daerah kemudian terkonsentrasi ke pusat.

Kondisi ini ternyata membangkitkan resistensi masyarakat di daerah, khususnya daerah yang kaya sumber daya alamnya. Munculnya kasus kerusuhan di daerah dan diikuti dengan tuntutan "merdeka" lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti Aceh, Riau, Maluku, dan Papua. Reaksi ini, sebenarnya menunjukkan bangkitnya *cultural counter movement* masyarakat yang merupakan gejala persistensi atas penyingkiran pranata dan kelembagaan lokal serta pencaplokan sumber daya alam mereka.

Berdasarkan pengalaman buruk selama lebih dari tiga dasa warga rezim Orde baru, kemudian lahirlah wacana dan diskursus baru yang tidak ingin mengambil risiko untuk memperburuk situasi yang melahirkan pemerintahan sentralistik, totaliter, hegemonik, dan korup. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan benar (*good and clean government*) dan hubungan pemerintahan pusat dan daerah ditata kembali dengan paradigma baru. Dari paradigma masyarakat birokratik (*bureaucratic society*) menuju masyarakat madani (*civil society*) yang kritis. Pergeseran kekuasaan berpusat pada negara yang sentralistik, represif, dan otoriter beralih pada kekuasaan yang akomodatif terhadap prinsip kedaulatan rakyat, penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM), penegakan supremasi hukum, pembagian kekuasaan dengan prinsip keseimbangan, kontrol kekuasaan, desentralisasi berbasis pada penguatan masyarakat lokal, serta penghargaan yang tinggi terhadap pluralitas dengan semangat toleransi dan anti diskriminasi.

## **A. Perubahan Paradigmatik dan Implikasinya Bagi Terwujudnya Good Governance**

Perubahan paradigmatis dari masyarakat birokratik ke masyarakat madani menuntut perubahan setting politik perilaku penyelenggaraan negara serta hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, antara lain (1) tuntutan akan lahirnya penyelenggaraan negara yang dibangun atas pilar *good governance*, (2) ketidakpuasan terhadap kebijakan yang sentralistik yang otoritarian, korup, dan mengkooptasi fungsi desentralisasi, (3) perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan (4) tumbuhnya semangat demokrasi yang menuntut ruang partisipasi masyarakat yang lebih riil dan luas.

Dalam konteks inilah persoalan pemerintahan di masa mendatang merupakan keseimbangan peran antara negara (*state*) dengan masyarakat (*society*). Peran negara menyangkut: pertama, pemerintahan yang bersih (*clean governance*) serta kedua, pemerintahan yang baik dan terbuka (*good and open governance*). Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih, baik, dan terbuka harus didukung oleh tiga pilar utama, yaitu (1) akuntabilitas publik (*public accountability*), (2) transparansi (*transparency*) dan patisipasi (*participation*). Keberadaan hukum dalam negara hukum yang mewujudkan *good governance* tidak boleh lagi menjadi alat dari kekuasaan politik untuk mengontrol masyarakat. Untuk itu disyarakatkan adanya (a) pelaksanaan demokrasi dan hak asasi manusia, (b) perlindungan lingkungan hidup dan sensitivitas gender dalam setiap proses pembangunan, (c) perbaikan standar perburuhan, (d) peningkatan peran perempuan, dan (e) pemberantasan korupsi dan penekanan terhadap etika moral.

Kaidah-kaidah tersebut, saat ini, menjadi standar bagi idiom ideologis baru di berbagai negara dan menjadi prasyarat terbentuknya sistem sosial kemasyarakatan baru menuju pembentukan masyarakat madani (*civil society*) yang menjunjung tinggi etika moral dan nilai dasar kemanusiaan. Indikatornya di dalam masyarakat ditumbuhkan solidaritas, toleransi, penghargaan yang tinggi terhadap perbedaan dan keberagaman serta mengedepankan aspek sosial dan moral. Adapun prinsip-prinsip yang dapat dikembangkan ke arah pembentukan masyarakat madani yang terpenting, yakni (1) prinsip hubungan ideologis: suatu masyarakat atau kawasan

tertentu harus diberi kebebasan untuk membangun garis-garis ideologis dengan masyarakat lain, baik bersifat regional atau global, (2) prinsip pluralitas (keberagaman) setiap unsur negara atau masyarakat harus selalu menyesuaikan diri ketika ia membuka hubungan atau dialog dengan masyarakat atau kelompok lain, sebagai konsekuensi hubungan dialogis yang meningkat.

## B. Keberadaan Biro-Biro Hukum Pemerintahan dalam Konteks Perwujudan Otonomi Daerah dan *Good Governance*

Kajian mengenai eksistensi biro hukum sebagai institusi pemerintahan, misalnya yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Komisi Hukum Nasional dan Fakultas Hukum Univeritas Muhammadiyah Malang, hendaknya selalu diletakkan dalam konteks perwujudan otonomi daerah dan *good governance* dengan semangat membangun *civil society* dan *political society* yang secara konseptual telah dibahas terdahulu. Dalam konteks inilah terdapat beberapa hal yang mendasar untuk dilakukan pengkajian secara kritis sebagai berikut:

- Bagaimana bentuk pengakuan (*recognized*), pengesahan (*legitimated*), dan kewenangan (*authority*) biro hukum pemerintah dalam substansi hukum positif?
- Apakah kinerja biro hukum pemerintah telah mengakomodasi prinsip-prinsip perwujudan otonomi daerah dan *good governance*?
- Bagaimana alternatif model biro hukum pemerintahan yang akomodatif terhadap perwujudan otonomi daerah dan *good governance*?

### 1. Analisis Pengakuan, Pengesahan, dan Kewenangan Biro Hukum Pemerintah dalam Hukum Positif

Keberadaan biro hukum pemerintah hasil pengkajian tim peneliti secara normatif telah diakui dan disahkan oleh berbagai peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkat (level) kedudukannya. Pada tingkat departemen diatur dalam Kepres Nomor 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen. Kemudian secara sektoral, tiap-tiap departemen menyusun organisasi dan tata kerja biro hukum berdasarkan keputusan menteri masing-masing sektor. Dalam keputusan menteri inilah

dapat dijumpai berbagai perbedaan nama biro hukum pemerintah di masing-masing departemen. Perbedaan nama lembaga ini, pada akhirnya, berdampak pada variasi pembebanan tugas, kewenangan, peran, dan fungsi lembaga tersebut. Akan tetapi, disayangkan tim peneliti tidak memerinci dan mendeskripsikan dampak yang muncul akibat perbedaan nama tersebut. Terhadap persoalan ini tim peneliti hanya memberikan kajian secara umum tentang keragaman bidang tugas dan kewenangan biro hukum pemerintah.

Keberagaman tugas dan kewenangan biro hukum pemerintahan hanya dipaparkan secara umum. Seharusnya hasil penelitian juga dapat menjelaskan perbedaan dalam setiap level atau tingkatan sesuai dengan keberadaan biro hukum pemerintahan tersebut. Tugas dan kewenangan biro hukum tingkat departemen, pemerintahan provinsi, pemerintahan kota, Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan Daerah hasil penelitian tampaknya belum dideskripsikan secara spesifik. Penjelasan ini sangat penting guna menjelaskan (1) "apakah ada perbedaan tugas dan kewenangan biro hukum pemerintahan pada masing-masing level baik yang ada pada departemen, pemerintahan provinsi, pemerintahan kabupaten/kota maupun pada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi maupun kabupaten kota?", (2) "Apabila ada perbedaan, dalam hal apa saja terjadinya perbedaan tugas dan kewenangan tersebut?", (3) "Apakah perbedaan kewenangan tersebut menimbulkan "gradasi" penurunan kapasitas tugas dan kewenangan biro hukum pemerintahan pada setiap tingkat?"

Pertanyaan-pertanyaan kritis yang berkaitan dengan perbedaan nama biro hukum ini, tampaknya belum terjawab dalam laporan sementara tim peneliti. Apabila terdapat perbedaan yang signifikan hasil penelitian tim peneliti tentang perbedaan tugas dan kewenangan biro hukum pemerintah pada setiap tingkatan baik yang ada di pemerintahan maupun dewan, selanjutnya perlu dianalisis apakah perbedaan tersebut sampai berpengaruh dan menghambat pelaksanaan perwujudan otonomi daerah dan *good governance*?

Berkaitan dengan analisis isi masing-masing produk hukum dan perundang-undangan yang memberikan legitimasi, pengakuan, dan kewenangan biro hukum pemerintahan, tim peneliti juga tidak menganalisis terjadinya degradasi kewenangan biro hukum

pemerintahan yang diatur dalam setiap rezim, khususnya sebelum reformasi (Rezim Orde Baru) dan setelah reformasi. Hal ini sangat penting bagi perumusan rekomendasi perubahan substansi hukum yang mengatur tugas dan kewenangan biro hukum pemerintahan yang akomodatif bagi terwujudnya otonomi daerah dan *good governance*.

Meskipun fungsi, tugas, dan kewenangan biro hukum pemerintah yang diberikan dalam Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 lebih luas dibandingkan kewenangan yang diberikan oleh Kepres 188 Tahun 1998 tentang Prosedur Penyusunan Racangan Peraturan Perundang-undangan. Namun, secara yuridis politis perlu dianalisis apakah besarnya kewenangan yang diberikan tersebut dapat dijalankan dan dilaksanakan oleh biro-biro hukum pemerintahan pada saat itu. Dalam konteks perwujudan otonomi daerah dan *good governance* apakah fungsi, tugas, dan kewenangan tersebut masih perlu dipertahankan ataukah perlu dilakukan reformasi yang mendasar? Analisis tim peneliti ke arah ini, tampaknya belum dideskripsikan dalam laporan sementara secara detail. Analisis tim peneliti pada halaman 195 masih terkesan sangat umum, belum sampai pada analisis perbedaan di masing-masing level, baik di pemerintahan maupun dewan.

Apabila dicermati struktur organisasi biro hukum pemerintahan hasil penelitian tim peneliti baik pada level pusat, provinsi, dan kabupaten kota, tampaknya belum terlihat peran serta masyarakat dan *stakeholder*. Tidak adanya peran serta masyarakat dan *stakeholder* dalam struktur organisasi ternyata luput dari analisis tim peneliti, khususnya dalam membangun institusi pemerintah yang akuntabel, transparan, dan partisipatif. Struktur organisasi biro hukum hanya dideskripsikan pada halaman 196-205 tanpa analisis tentang kelemahan struktur organisasi tersebut dalam konteks mewujudkan otonomi daerah dan *good governance*.

## **2. Kinerja Biro Hukum Pemerintah dalam Konteks Perwujudan *Good Governance* dan Otonomi Daerah**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, *good governance* ditegakkan atas tiga pilar utama, yaitu *public accountability*, *transparency*, dan *participation*. Dalam konteks ini, seharusnya tim peneliti melakukan analisis kinerja biro hukum pemerintahan.

Apabila akuntabilitas publik biro hukum pemerintah dimaknai sebagai pertanggungjawaban biro hukum pemerintah yang lebih ditekankan pada respons institusi tersebut terhadap protes/keluhan masyarakat atas penyimpangan yang berkaitan dengan produk kebijakan dan perundang-undangan yang telah dihasilkan, di mana mereka harus mengadu, bagaimana tindak lanjut atas pengaduan tersebut, bentuk-bentuk pertanggungjawaban apa saja yang dapat diberikan oleh biro hukum pemerintahan. Tampaknya, kinerja biro hukum tidak mengakomodasi prinsip *public accountability*.

Transparansi biro hukum pemerintah hendaknya diartikan sebagai suatu proses untuk menjelaskan secara rinci dan komunikatif mengenai manfaat, tujuan, dan dampak suatu produk kebijakan dan hukum serta adanya interaksi informasi yang dibangun antar*stakeholder* serta bagaimana informasi harus dikemas sedemikian rupa sehingga mudah dipahami oleh *stakeholder*. Hasil penelitian tim peneliti pada halaman 205-210, tampaknya belum banyak memberikan uraian mengenai hal ini. Topik bahasan tentang transparansi dan akuntabilitas publik masih dipersamakan atau, bahkan, dirancukan dengan pemanfaatan pendapat masyarakat dan koordinasi internal lembaga dan antarlembaga.

Kajian tim peneliti terhadap implementasi *good governance* biro hukum masih terfokus pada salah satu pilar, yaitu *participation*. Sementara itu, dua pilar yang lainnya belum dianalisis secara mendalam dan kritis. Untuk itu, sebaiknya tim peneliti menganalisis dalam subbab tersendiri tentang persoalan akuntabilitas publik maupun transparansi biro hukum pemerintah sebagai instansi pemerintah guna mewujudkan *good governance*, baik di pusat maupun di daerah. Sedangkan, peran biro hukum pemerintah dalam konteks perwujudan otonomi daerah, tampaknya sengaja tidak dianalisis. Mengingat, saat ini, persoalan ini sangat mengedepankan, maka kajian *good governance* sebaiknya dilengkapi dan disandingkan dengan kajian tentang otonomi daerah.

### **3. Alternatif Model Biro Hukum Pemerintahan yang Akomodatif terhadap Perwujudan Otonomi Daerah dan Good Governance**

Model alternatif proses transparansi dan akuntabilitas yang ideal ditawarkan oleh tim peneliti dampaknya terlalu rumit

dipahami. Barangkali komponennya sudah cukup memadai, tetapi sebagai suatu model belum representatif untuk menggambarkan kinerja suatu institusi. Diagram lingkar tampaknya kurang memberikan gambaran dinamis dan akomodatif terhadap proses yang progresif terhadap perubahan. Diagram lingkar terkesan menggambarkan sistem tertutup dan statis. Akan lebih akomodatif dan dinamis bila dibuat dalam bentuk diagram alir dengan menggunakan bulatan, kotak, dan panah (*bulkonah*). Setiap pilar *good governance*, yaitu akuntabilitas publik, transparansi, dan partisipasi dibuat terpisah, meskipun goal akhirnya menuju titik yang sama. Bagaimana model alternatif yang ideal dan akomodatif perlu didiskusikan ulang dalam sidang-sidang komisi. Akan lebih sempurna bila memasukkan konsep otonomi daerah ke dalam model tersebut.

### C. Penutup

Secara konseptual beberapa variabel penelitian masih memerlukan divinisi operasional variabel agar tidak menimbulkan kerancuan dalam melakukan analisis. Misalnya, konsep tetang *good governance*, akuntabilitas publik, transparansi, dan partsipasi. Ketiadaan definisi operasional variabel akan berpengaruh pada konsistensi dalam melakukan pembahasan atau analisis.

Untuk itu, laporan sementara ini, perlu dilakukan perbaikan baik dari sisi substansi, metodologi, sistematika maupun pengorganisasian tulisan. Tim peneliti ada baiknya juga membuka-buka kembali data hasil penelitian lapang, maupun perpustakaan guna memperkaya dan mempertajam analisis. Beberapa permasalahan penelitian tampaknya belum dilakukan analisis secara kritis sebagaimana telah dicanangkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian yang hendak dicapai.

Apabila masih cukup waktu perlu dilakukan refleksi kembali di antara anggota tim peneliti guna melakukan pengayaan dan penajaman analisis setiap subbab yang telah dideskripsikan. *Focus group discusion* (FGD) dengan pelibatan *stakeholder* perlu dintensifkan dan dioptimalkan hasilnya.

## ***Legislative Drafting: Revitalisasi Partisipasi Politik Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah***

Perjalanan sejarah pemerintahan yang demokratik di Indonesia dapat dikatakan memiliki riwayat yang suram dan kelam. Perjalanan itu, mulai dari demokrasi parlementer 1945-1949, demokrasi terpimpin 1959-1965, dan demokrasi Pancasila 1965-1998 kesemuanya tidak mampu membangun partisipasi politik rakyat yang "genuine" dalam merumuskan kebijakan maupun dalam menentukan gerak dan langkah pembangunan bangsa dan negara ini. Partisipasi politik rakyat cenderung terpasung, bahkan terjadi depolitisasi rakyat baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh partai politik. Ekisistensi pemerintah dan partai politik yang seharusnya mampu mengakomodasi dan mengartikulasikan kehendak dan kebutuhan rakyat secara luas dan aktif dalam menata kehidupan berbangsa dan bernegara justru sebaliknya menjadikan rakyat kehilangan kesadaran dan hak-hak politik.

Bahkan, kebijakan politik era Orde Baru dengan sengaja menciptakan masyarakat yang mengambang dalam politik atau masyarakat yang tidak memiliki ikatan dengan salah satu partai politik, tujuannya untuk mengisolasi partai politik di tingkat akar rumput atau lapisan bawah masyarakat. Situasi ini oleh pakar politik disebut sebagai "floating mass" yang bertujuan untuk menjinakkan radikalisme politik melalui proses depolitisasi massa untuk membatasi keterlibatan masyarakat secara langsung dalam kehidupan politik, membatasi jumlah partai politik dan ruang geraknya (Fadjar, 2006 dan Haris, 1998).

### **A. Latar Belakang Permasalahan**

Transformasi politik tata pemerintahan dari rezim Orde Baru ke Orde Reformasi diharapkan banyak pihak mampu mewujudkan tata pemerintahan demokratis yang selama ini terpasung. Namun kenyataannya, hampir satu dasawarsa perjalanan reformasi berlalu, partisipasi politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara semakin kehilangan peran dan makna. Partisipasi politik rakyat hanya terwujud dalam mobilisasi politik ketika berlangsungnya pelaksanaan pemilihan umum, baik pada saat pemilihan presiden, gubernur, bupati/wali kota anggota DPR, DPD atau DPRD, baik

di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Partisipasi politik rakyat yang “genuine” ternyata sulit diwujudkan.

Kalaupun ada perubahan pada Era Reformasi hanya sebatas perubahan struktur lembaga politik dari sentralistik menjadi desentralisasi serta pemilihan presiden, gubernur, bupati/walikota secara langsung. Sedangkan, dalam perspektif politik lainnya belum mengalami perubahan yang signifikan. Masyarakat selalu dibuat untuk tidak terlibat lebih jauh dalam urusan politik. Masyarakat cukup dimobilisasi dalam pemilihan umum (pemilu) untuk memilih partai apa yang akan dicoblos. Soal siapa yang akan duduk sebagai wakilnya di lembaga legislatif merupakan urusan partai, meskipun pada akhirnya mereka yang duduk di legislatif belum tentu dikehendaki oleh rakyat.

Dalam konteks desentralisasi, semula diharapkan mampu mewujudkan partisipasi politik rakyat pada tingkat lokal dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pembangunan di daerah, ternyata justru semakin memarginal partisipasi politik rakyat. Perubahan Konstitusi UUD RI 1945 dan berbagai perangkat perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan susunan dan kedudukan DPRD, partai politik, dan otonomi daerah sampai dengan peraturan daerah tentang tata tertib DPRD belum mencerminkan sistem demokrasi yang sebenarnya (Hamidi, 2008). Bahkan, otonomi daerah justru semakin mempersulit akses rakyat dalam ikut serta dalam pengambilan keputusan baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah, DPRD maupun pada tingkat partai politik di daerah (Hamidi, 2008).

Marginalisasi partisipasi politik rakyat di daerah berimplikasi pada meningkatnya aksi unjuk rasa dan demonstrasi di jalanan yang sifatnya anarkhis, kriminalisasi pelaku unjuk rasa dan demonstrasi menuntut hak-hak dasar sebagai warga masyarakat, tindakan represif aparat keamanan atau kepolisian dalam menangani aksi unjuk rasa dan demonstrasi, terbatasnya ruang atau forum dialog publik yang mempertemukan pejabat publik dengan rakyat di daerah untuk membahas masalah publik, banyaknya produk peraturan daerah yang tidak sesuai dengan aspirasi, dan kebutuhan masyarakat di daerah.

Dari fakta yang ada terdapat 1.406 peraturan daerah bermasalah yang isinya kontroversial di tengah masyarakat, melanggar

HAM, diskriminatif, bias gender, dan berpotensi memicu pencemaran lingkungan serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi telah dibatalkan oleh pemerintah (Jawa Pos, Selasa, 27 November 2007). Hal ini mengindikasikan bahwa produk legislasi di daerah dibuat secara tidak profesional, mengabaikan aspirasi masyarakat, tidak mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat, serta mengabaikan sumber daya manusia dari kalangan LSM dan akademisi khususnya kalangan dosen dan peneliti profesional dari fakultas atau universitas yang ada di daerah.

## **B. Fokus Permasalahan**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, perlu dikaji lebih mendalam empat hal, yakni: pertama, bagaimana penguatan (revitalisasi) partisipasi politik masyarakat dalam ikut serta mengusulkan rancangan peraturan daerah berbasis riset? Kedua, bagaimana penyusunan naskah akademis rancangan peraturan daerah berbasis riset? Ketiga, bagaimana teknik penyusunan rancangan peraturan daerah? Keempat, bagaimana indikator dan parameter mengukur kesalahan peraturan daerah?

## **C. Pembahasan**

### **1. Penguatan (Revitalisasi) Partisipasi Politik Masyarakat dalam Menyusun Ranperda**

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (termasuk perda) secara normatif tertuang dalam Pasal 139 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda”.

Dalam praktiknya, pasal ini sulit diwujudkan karena keengganhan pemerintah daerah atau DPRD untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Alasan pemerintah daerah dan DPRD karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mewajibkan atau mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembuatan peraturan daerah termasuk model partisipasi yang harus diterapkan.

Padahal partisipasi masyarakat dalam perumusan peraturan daerah memiliki makna yang penting karena: pertama, dalam menjaring pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan daerah yang dibuat benar-benar memenuhi syarat sebagai peraturan daerah yang baik; kedua, menjamin peraturan daerah tersebut sesuai dengan kenyataan dan kebutuhan masyarakat, baik di bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial; ketiga, menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggung jawab atau peraturan daerah tersebut; keempat, mengakomodasi aspirasi masyarakat di daerah.

Partisipasi masyarakat dalam merumuskan peraturan perundang-undangan tidaklah datang dengan serta merta, tetapi perlu diperjuangkan dan diwujudkan dalam tataran praktis. Membangun posisi tawar melalui komunikasi politik yang intensif diharapkan dapat mencairkan kebekuan antara lembaga legislatif dan kelompok masyarakat. Forum diskusi, dialog publik dan, dengar pendapat umum perlu dirancang bersama untuk merumuskan program legislasi di daerah yang lebih progresif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat di daerah.

Salah satu kelompok masyarakat yang memiliki potensi dan kompetensi akademis dalam merumuskan peraturan daerah yang lebih progresif dan responsif yakni kalangan peneliti dan dosen yang berada di lembaga penelitian maupun yang ada di fakultas di suatu perguruan tinggi, khususnya dari kalangan disiplin ilmu hukum. Hal ini disebabkan mereka memiliki bekal keilmuan yang memadai dalam merumuskan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*).

Untuk itu, para dosen dan peneliti dari kalangan akademisi perlu merevitalisasi diri dengan cara membangun jaringan atau aliansi kelembagaan dan kerja sama dengan berbagai pihak (*stakeholders*) guna memperkuat posisi tawar dalam ikut serta merumuskan peraturan daerah. Berbagi (*sharing*) pengalaman dengan kalangan praktisi hukum dan dengan teman sejawat dosen dan peneliti yang memiliki ketrampilan dalam merumuskan naskah akademis dan rancangan peraturan daerah perlu terus dikembangkan. Pendidikan dan pelatihan guna meningkatkan

keterampilan dalam merumuskan naskah akademis maupun perundang-undangan perlu dirancang dan digairahkan di fakultas hukum agar apresiatif dengan program legislasi yang dirancang di daerah.

## **2. Penyusunan Naskah Akademik Berbasis Riset**

Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, ribuan perda bermasalah telah dirumuskan dan telah dibatalkan oleh pemerintah. Faktor penyebab banyaknya perda bermasalah salah satunya disebabkan oleh proses pembuatan yang kurang cermat. Peraturan daerah akan lebih baik dan operasional, jika dalam pembentukannya didasarkan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan naskah akademis lebih dahulu.

Pada dasarnya, naskah akademis bukan suatu keharusan dalam proses pembentukan peraturan daerah, tetapi keberadaan naskah akademis sangat dibutuhkan dalam proses pembentukan peraturan daerah. Naskah akademis ini juga merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah. Bahkan inisiatif penyusunan naskah akademis dapat berasal dari masyarakat, khususnya kalangan akademisi.

Keberadaan naskah akademis sangat diperlukan dalam rangka penyusunan rancangan peraturan daerah dengan tujuan agar peraturan daerah yang dihasilkan nanti akan sesuai (harmonis dan konsisten) dengan sistem hukum nasional dan kebutuhan hukum masyarakat. Naskah akademis memuat pemaparan tentang alasan yang mendasari diterbitkan peraturan daerah, fakta-fakta atau latar belakang yang berisikan hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam peraturan daerah.

Naskah akademis disusun dengan menggunakan metode tertentu. Metode yang digunakan dalam naskah akademis merupakan bagian yang sangat penting untuk menjelaskan jenis dan sumber data dan atau bahan hukum, cara memperoleh data dan atau bahan hukum, serta bagaimana cara mengorganisasikan dan menganalisis data dan, atau bahan hukum yang diperoleh selama penelitian. Hal ini sangat diperlukan untuk memberikan kepastian bahwa data dan bahan hukum yang ditulis dalam naskah akademis

benar-benar diperoleh melalui metode dan cara yang memang dibenarkan dalam metodologi penelitian.

Dalam naskah akademis juga memuat landasan atau dasar pemikiran tentang pentingnya permasalahan tersebut diatur dalam peraturan daerah, baik secara filosofis (cita-cita hukum, *rechtidea*), normatif, politis maupun sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat). Rumusan landasan atau dasar pemikiran ini sangat penting untuk dijadikan landasan operasional dan materi muatan peraturan daerah. Untuk mendapatkan sebuah peraturan perundang-undangan yang baik, maka dalam proses penyusunan naskah akademis sangat penting memperhatikan agenda ROCCIP yang memuat tujuh kategori pokok penyusunannya, yaitu (i) *Rule* (peraturan), (ii) *Opportunity*, (peluang/kesempatan), (iii) *Capacity* (kemampuan), (iv) *Communication* (komunikasi), (v) *Interest* (kepentingan), (vi) *Process* (proses), (vii) *Ideology* (nilai dan sikap).

Tujuan perumusan naskah akademis adalah (1) menguraikan secara mendalam berbagai aspek yang berkaitan dengan sebuah rancangan undang-undang, (2) merumuskan pokok-pokok pikiran yang akan menjadi bahan dan dasar penyusunan sebuah rancangan undang-undang.

Adapun manfaat perumusan naskah akademis, yakni (1) membantu mempermudah pemahaman atas suatu rancangan undang-undang bagi pejabat pemerintah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan masyarakat dan (2) mempermudah pengkaidahan atau perumusan dalam pasal atas masalah-masalah/hal-hal yang akan diatur oleh undang-undang. Tidak ada metode khusus untuk menyusun sebuah naskah akademis. Dalam praktiknya, penyusunan naskah akademis dilakukan dengan metode yang berbeda-beda.

Tahap-tahap yang ditempuh dalam penyusunan naskah akademis dipengaruhi oleh kebutuhan, situasi, dan kondisi. Ada naskah akademis yang membutuhkan penelitian lapangan (*field research*) yang mendalam. Sementara itu, naskah akademis lainnya cukup dilakukan dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dan studi dokumen, meliputi literatur, laporan penelitian, laporan departemen/nondepartemen terkait, peraturan perundang-

undangan, putusan pengadilan, keputusan lembaga negara, dan sebagainya.

Namun demikian, pada umumnya naskah akademis dimulai dengan "pengkajian" suatu problematika hukum. Pengkajian ini dapat dilakukan oleh perorangan (*expert*), kelompok atau lembaga (instansi). Forum-forum yang dapat digunakan adalah seminar, lomba karya, *focus group discussion*, dan sebagainya. Dari berbagai bahan dokumen dan kepustakaan serta hasil kajian, penyusunan naskah akademis secara teknis dapat dilakukan oleh perorangan, tim khusus, instansi atau antarinstansi.

Biasanya, penyusunan naskah akademis dilakukan secara sistematis dalam bab-bab. Namun demikian, tidak ada sistematika yang baku. Pada umumnya, yang sama atau baku itu ialah sistematika itu didahului dengan pendahuluan dan diakhiri dengan penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Bab-bab antara pendahuluan dan penutup tersebut berbeda-beda, baik jumlah babnya maupun isi/materi yang dibahas.

Sebagai pegangan, penyusunan naskah akademis dapat dilakukan dengan bab-bab sebagai berikut.

### **Bab I: Pendahuluan**

Bab ini terdiri atas beberapa sub-sub yang menguraikan tentang latar belakang yang mendorong perlunya sebuah peraturan perundang-undangan. Latar belakang ini dapat berupa uraian atau penjelasan problematik faktual dan/atau problematik normatif, yaitu problem yang nyata-nyata dihadapi masyarakat dan/atau problem yang menyangkut hukum. Misalnya, uraian tentang fakta/problema meningkatnya konflik yang sangat mengkawatirkan antara perusahaan yang mengeksplorasi sumber daya alam dengan masyarakat lokal/masyarakat adat yang akan sulit diselesaikan karena ada *problem hukum*, yaitu hukum yang ada tidak akan mungkin dapat menyelesaikan konflik secara adil.

Dalam bab pendahuluan ini, sebaiknya juga diuraikan tentang (subbab) tujuan dalam kegunaan dari undang-undang yang akan dibuat.

### **Bab II: Pengkajian**

Bab ini disarankan menjadi bab yang berisi pengkajian teoritis dan konsepsional atau teoritis normatif. Bab ini dapat

dipecah menjadi beberapa sub-bab. Misalnya subbab: pengkajian atas peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (judulnya dapat dirumuskan tersendiri). Kemudian subbab lainnya. Misalnya, "studi perbandingan hukum di beberapa negara" dan seterusnya.

Bab-Bab Selanjutnya: dapat dikembangkan dalam beberapa bab sesuai kebutuhan hingga bab penutup. Namun yang paling penting adalah harus ada satu bab yang khusus membahas substansi undang-undang. Pada bab khusus materi perundang-undangan ini, dibahas beberapa subbab sesuai dengan sistematika perundang-undangan yang akan dibuat. Misalnya sebagai berikut.

#### 1. Ketentuan umum

Subbab ini menguraikan, menjelaskan atau mendefinisikan beberapa istilah yang digunakan dalam undang-undang. Tidak semua istilah yang digunakan harus dijelaskan. Cukup yang pokok-pokok saja.

#### 2. Asas-asas

Subbab ini menjelaskan asas-asas yang dijadikan landasan undang-undang yang akan dibuat.

#### 3. Hak dan kewajiban.

Bab ini menjelaskan hak-hak dan kewajiban-kewajiban apa saja yang harus dipikil oleh subjek-subjek yang terkait undang-undang.

#### 4. Kewenangan

Subbab ini menjelaskan/menganalisis kewenangan apa saja yang akan diatur dan diberikan dalam perundang-undangan. Analisis pemberian luas/sempitnya kewenangan harus diberikan sesuai dengan "paradigma atau asas-asas"nya.

#### 5. Kelembagaan

Subbab ini menguraikan kelembagaan apa saja yang akan diberi kewenangan. Apa cukup kelembagaan yang ada atau perlu kelembagaan baru.

#### 6. Mekanisme penyelesaian sengketa

Subbab ini menjelaskan lembaga-lembaga dan prosedur penyelesaian sengketa.

7. Dan seterusnya sesuai kebutuhan
8. Sanksi

Bab ini menjelaskan sanksi apa saja yang dapat diberikan dalam perundang-undangan ini. Sanksi administratif, pidana dan lainnya. Untuk sanksi pidana, harus memperhatikan ketentuan KUHP.

9. Ketentuan peralihan, merumuskan (bukan menjelaskan) ketentuan peralihan yang akan dipakai.
10. Ketentuan penutup, Ketentuan ini sudah terumus secara baku.

### **3. Teknis Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda)**

Untuk penyusunan suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang meliputi rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, rancangan keputusan presiden dan raperda merupakan suatu pekerjaan yang tidak mudah. Bagi mereka yang bekerja dalam bidang pembuatan peraturan, perundang undangan pasti akan merasakan kesulitan tersebut. Oleh karena bila peraturan perundang-undangan kurang sempurna membuatnya, maka akibatnya kurang dapat dimengerti oleh mereka yang menggunakan atau dikenai peraturan tersebut. Suatu rumusan peraturan perundang-undangan yang tidak jelas maka pihak-pihak yang terkena peraturan perundang undangan tersebut akan sulit melakukannya. Dan, apabila dilaksanakan mungkin akan menyimpang dari kehendak pemerintah atau akan terjadi bermacam-macam penafsiran. Untuk itu rumusan suatu peraturan perundang-undangan harus tegas, jelas, dan mudah dimengerti semua pihak dan rumusan bahasa hukum harus diperbaiki pula.

Dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan baik dalam persiapan maupun dalam penyusunan rancangan peraturan dituntut suatu pengetahuan yang mendalam mengenai materi yang akan diatur dan pengetahuan hukum yang luas serta pengetahuan tentang pedoman teknik perundang-undangan. Selain itu, juga dituntut pula suatu kecakapan untuk mencari dan menemukan inti/pokok dari kumpulan dan fakta yang sudah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat untuk dituangkan dalam rumusan peraturan perundang-undangan yang singkat

namun jelas sehingga maksud yang akan dituju dapat dicapai dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut sangat diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak dibuat untuk suatu ketika saja. Akan tetapi, pada umumnya, dimaksudkan untuk dapat berlaku lama. Dengan demikian dapat diperoleh suatu kepastian hukum.

Di samping itu, tidak boleh dilupakan juga bahwa peraturan perundang-undangan tidak mengatur keadaan yang masih merupakan anggapan hukum (*rechta opvatigen*), tetapi justru kehidupan masyarakat yang dinamis di dalam suatu bidang yang diatur. Dengan demikian, dalam undangan harus diusahakan agar peraturan perundang-undangan itu sejauh mungkin dapat digunakan dari kondisi dan situasi yang berkembang.

Merancang suatu peraturan perundang-undangan hakikatnya sekadar soal pengetahuan, tetapi terdapat pula seninya. Mengenai pengetahuan seharusnya mengetahui secara mendalam masalah yang akan diatur serta kecakapan untuk menguraikan dan menuangkanannya ke dalam bagian-bagian yang esensial. Sedangkan, soal seni diperlukan di dalam peraturan atau kaidah umum yang ada sedemikian rupa sehingga perundang-undangan itu tidak saja memberikan kepastian hukum yang cukup, namun masih membuka juga kemungkinan untuk perkembangan di masa yang akan datang sesuai dengan kebutuhan praktik. Jadi di satu pihak, perundang-undangan itu bersifat tetap/ajeg dan di pihak lain bersifat supel dan elastis sehingga memungkinkan dapat mengikuti perkembangan masyarakat. Para perancang peraturan perundang-undangan harus merumuskan dalam bentuk yang sebaik mungkin, sederhana, dan sejelas mungkin. Dengan demikian, perancang atau pembuat peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

#### 1. Bahasa hukum

Peraturan perundang-undangan yang kurang jelas bahasannya dengan sendirinya akan menimbulkan keragu-raguan, mungkin pula arti kembar, sehingga dapat lebih banyak menimbulkan salah paham yang seharusnya tidak perlu ada. Untuk itu,

hendaknya penyusunan peraturan perundang-undangan memperhatikan serta mengikuti tata bahasa dan dapat merasakan keindahan bahasa (estetika).

## 2. Keseragaman istilah

Penggunaan istilah sedapat mungkin sesuai dengan arti yang biasa dipakai dalam masyarakat. Untuk itu agar dihindari sejauh mungkin penggunaan istilah memberi yang terlalu jauh menyimpang dari arti yang biasa dipakai dalam bahasa dalam masyarakat. Hindarilah pemakaian beberapa istilah yang berbeda untuk pengertian yang sama dan, sebaliknya, hindari untuk menggunakan suatu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.

## 3. Pengecualian

Suatu peraturan perundang-undangan pada umumnya tidak dapat mengatur atau menampung semua permasalahan. Oleh karena itu, diperlukan pengecualian yang tidak masuk dalam ruang lingkup pengaturan yang tidak bersangkutan.

## 4. Penundukan

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan diusahakan agar tiap-tiap pasal itu merupakan suatu kebulatan ketentuan tanpa menunjuk ke pasal lain. Misalnya, dengan mencantumkan di dalam pasal tersebut sesuatu yang harus diambil dari pasal lain.

## 5. Penjelasan

Sering suatu peraturan perundang-undangan memerlukan penjelasan yang resmi yang dapat membantu untuk mengetahui maksud atau latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan, serta menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan.

## 4. Indikator dan Parameter Kesalahan Perda

Syarat keberlakuan peraturan perundang-undangan tidak hanya berupa bahwa undang-undang tersebut telah ditetapkan, tetapi undang-undang tersebut juga bisa berlaku secara efektif. Suatu produk hukum yang baik dan benar adalah yang sah dan berlaku efektif. Syarat-syarat ini juga merupakan titik pangkal dalam mengidentifikasi kesalahan dalam produk perundangan.

undangan, khususnya perda. Syarat-syarat keberlakuan tersebut sebagai berikut.

a. Memenuhi syarat filosofis

Norma hukum berlaku efektif jika memenuhi cita-cita kolektif masyarakatnya.

b. Memenuhi syarat yuridis

Secara yuridis, ada tiga kriteria suatu norma bisa berlaku efektif, yaitu sebagai berikut.

- 1) Norma tersebut tidak bertentangan dan sesuai dengan norma yang lebih tinggi (*materiil toetsing*).
- 2) Bertentangan (*contra legem*), tidak sesuai (penyimpangan, misalnya penambahan sesuatu yang pada norma di atasnya sudah ditegaskan).
- 3) Norma yang berlaku ditetapkan dengan prosedur yang sah (*formel toetsing*).
- 4) Norma yang berlaku ditetapkan oleh lembaga yang berwenang (*formel toetsing*).

c. Memenuhi syarat sosiologis

Syarat sosiologis diperlukan untuk memperoleh *social support*. Ada berbagai teori tentang berlakunya hukum secara sosiologis. Di antaranya sebagai berikut.

- 1) Harus diterima oleh masyarakat (teori social acceptance)
- 2) Diakui oleh masyarakat (teori social recognition)
- 3) Diberlakukan dengan kekuasaan (power theory)
- 4) Kenyataannya berlaku (teori faktisitas)
- 5) Memenuhi syarat politis

Berlakunya hukum harus mendapatkan dukungan politis. Hukum merupakan produk dari konfigurasi politik (lihat buku Moh. Mahfud).

Dalam ilmu hukum, juga dalam studi dokumen yang lain, terdapat aturan penafsiran atas suatu teks. Penafsiran hukum terdiri atas penafsiran (1) gramatikal, (2) sistemik, (3) historis, dan (3) sosiologis. Keempat penafsiran ini harus dilakukan secara berurutan. Dalam memahami suatu pasal kali pertama harus digunakan penafsiran gramatikal. Apabila tidak bisa dipahami

dari kata dan kalimat pasal tersebut baru dilakukan penafsiran sistemik dari seluruh substansi produk hukum tersebut. Begitu selanjutnya sampai pada penafsiran sosiologis.

Perda yang baik adalah perda yang menggunakan bahasa hukum yang jelas dan bermakna tunggal bagi setiap orang yang membacanya. Hanya dibutuhkan penafsiran gramatikal untuk memahami perda yang menggunakan bahasa hukum yang baik. Jika cukup digunakan penafsiran gramatikal, maka perbedaan penafsiran dapat diperkecil. Penggunaan penafsiran lain akan menambah perbedaan yang tentu menyulitkan dalam penerapan hukumnya.

Tidak semua tolak ukur dapat dengan mudah diidentifikasi bentuknya dalam indikator dan parameter kesalahan perda. Tabel di bawah ini merupakan beberapa aspek identifikasi yang relatif mudah dan sering digunakan dan dilakukan untuk melakukan penilaian kesalahan penyusunan peraturan daerah.

**Tabel 2. Indikator dan Parameter Kesalahan Peraturan Daerah.**

TOLAK UKUR	INDIKATOR	PARAMETER
Aspek Filosofis	Penolakan dari masyarakat	Kehendak umum, norma kesusaiaan, norma agama, norma adat.
Aspek Normatif	1. Substansi Bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. 2. Pembuatan tidak sesuai dengan prosedur. 3. Dibuat oleh lembaga yang tidak berwenang 4. Terjadi pertentangan antarpasal 5. Substansi bertentangan dengan aturan lain yg sejajar	1. Aturan yang lebih tinggi. 2. Kepatuhan <i>Judicial review</i> . 3. Batal demi hukum dan dapat dibatalkan.
Aspek Sosiologis	1. penolakan dari masyarakat, terutama "subjek" yang diatur. 3. banyak dilanggar. 2. diberlakukan dengan paksaan (kekuasaan/kekuatan)	Norma yang hidup dalam masyarakat dan rasa keadilan.
Aspek Politis	Tidak berlaku secara efektif	Konfigurasi politik saat itu.
Penafsiran	Multi-intepretable	Bahasa hukum yang "clear".

## **D. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Dari pembahasan pada bagian terdahulu pada bagian ini diberikan kesimpulan dan rekomendasi sebagai berikut:

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, terdapat beberapa hal yang mendasar perlu disimpulkan sebagai berikut:

- a. Partisipasi politik masyarakat dalam ikut serta merumuskan kebijakan publik di daerah maupun penyusunan peraturan daerah tidak datang dengan sendirinya, tetapi merupakan hak sekaligus kewajiban yang masih perlu diperjuangkan secara konsisten.
- b. Tidak ada metode khusus untuk menyusun sebuah naskah akademis. Dalam praktiknya penyusunan naskah akademis dilakukan dengan metode yang berbeda-beda. Tahap-tahap yang ditempuh dalam penyusunan naskah akademis dipengaruhi oleh kebutuhan, situasi, dan kondisi.
- c. Dalam penyusunan suatu rancangan peraturan daerah dituntut suatu pengetahuan yang mendalam mengenai materi yang akan diatur dan pengetahuan hukum yang luas serta pengetahuan tentang pedoman teknik perundang-undangan. Selain itu, juga dituntut suatu kecakapan untuk mencari dan menemukan inti/pokok dari kumpulan dan fakta yang sudah tumbuh dan berkembang dalam masyarakat untuk dituangkan dalam rumusan peraturan perundang-undangan yang singkat namun jelas sehingga maksud yang akan dituju dapat dicapai dengan sebaik-baiknya.
- d. Indikator dan parameter peraturan daerah yang baik bila memenuhi syarat filosofis, yuridis, sosiologis, politis, dan bahasa perundang-undangan serta teknik penyusunan perundang-undangan.

### **2. Rekomendasi**

- a. Agar FGD ini berjalan efektif perlu secepatnya ditindaklanjuti dengan pelatihan tentang *legislative drafting* bagi kalangan anggota DPRD yang memiliki kewenangan dalam merancang dan menyusun peraturan daerah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat di daerahnya.

- b. Agar perencanaan dan penyusunan ranperda sesuai dengan kaidah-kaidah dasar *legislative drafting*, DPRD dapat bekerja sama dengan organisasi masyarakat atau pusat-pusat kajian otonomi atau pemerintahan daerah yang ada di perguruan tinggi untuk melakukan kajian bersama kebutuhan hukum masyarakat di daerah yang penting dan mendesak untuk dirumuskan dalam ranperda.
- c. DPRD dapat meminta staf akademisi dari fakultas hukum pada perguruan tinggi tertentu untuk menjadi konsultan dewan dalam menyusun ranperda.
- d. Secepatnya dibangun aliansi kerja sama antara DPRD dengan berbagai *stakeholders* untuk meningkatkan partisipasi masyarakat (khususnya kalangan akademisi) dalam merancang dan menyusun rancangan peraturan daerah.

# **Terorisme, Kearifan Lokal, dan Perlindungan Lingkungan**

## **Terorisme: Pola, Tipologi, Penyebab, dan Regulasi**

Hampir setiap hari kita disuguhi berita tentang terorisme. Namun pemaknaan orang awam tentang keberadaan terorisme tidak semakin kritis dan cerdas. Bahkan, terkesan semakin kontraproduktif dan reaktif. Untuk itu diperlukan pelurusan kembali konsep terorisme utamanya tentang pola, tipologi, penyebab, dan regulasinya.

Bahasan ringkas ini tidak bermaksud mengkaji secara mendalam isu terorisme, tetapi hanya memberikan pemahaman elementer persoalan terorisme yang saat ini marak di Indonesia.

### **A. Fenomena Teror dan Terorisme**

Teror merupakan fenomena yang cukup tua dalam sejarah. Menakut-nakuti, mengancam, memberi kejutan kekerasan atau membunuh dengan maksud menyebarluaskan rasa takut merupakan taktik yang sudah melekat dalam perjuangan merebut kekuasaan, memengaruhi kebijakan, bahkan dalam menyingkirkan lawan

politik atau bisnis. Kata “teror” masuk dalam kosa kata politis pada revolusi Prancis. Di akhir abad ke-19, awal abad ke-20, dan menjelang PD II, “terorisme” menjadi teknik perjuangan revolusi. Misalnya, dalam Rezim Stalin pada 1930 juga disebut “pemerintahan teror”. Di Era Perang Dingin “teror” dikaitkan dengan ancaman senjata nuklir.

Istilah “terorisme” pada tahun 1970-an dikenakan pada beragam fenomena. Misalnya, dari bom yang meletus di tempat-tempat publik sampai dengan kemiskinan dan kelaparan. Dalam tubuh pemerintahan bahkan menstigma lawan-lawan politiknya sebagai “teroris” dan aksi mereka disebut “terorisme”. Istilah terorisme memang sangat rentan dipolitisasi. Kekaburuan definisi membuka peluang penyalahgunaan. Namun, pendefinisian juga tidak lepas dari keputusan politis (Hardiman, 2005).

Meskipun secara umum istilah terorisme telah dipahami oleh banyak kalangan di masyarakat, namun pada saat terorisme didefinisikan secara khusus dalam rumusan kata-kata, ternyata pemaknaannya tidak mudah. Hal ini dikarenakan berubahnya wajah terorisme dari waktu ke waktu. Pada saat tertentu, terorisme merupakan tindakan yang dilakukan negara, pada waktu yang lain dilakukan oleh kelompok nonnegara atau oleh keduanya (Vermonte, 2003).

Walter Lacquer dalam bukunya *The Age of Teorisme* (1987), bahkan menyatakan bahwa “tidak akan mungkin ada sebuah definisi yang bisa mengcover ragam terorisme yang pernah muncul dalam sejarah”. Umumnya, pendefinisian terorisme beranjak dari asumsi bahwa sejumlah tindakan kekerasan, khususnya menyangkut kekerasan politik (*political violence*), merupakan *justifiable* dan sebagian lagi adalah *unjustifiable*. Kekerasan jenis terakhir inilah yang sering disebut sebagai “teror”. Sedangkan, terorisme merupakan paham yang berpendapat bahwa penggunaan cara-cara kekerasan dan menimbulkan ketakutan adalah cara yang sah untuk mencapai suatu tujuan (Syafa’at, 2003).

Terorisme ke dalam kekerasan politik (*political violence*), seperti kerusuhan, huru-hara, pemberontakan, revolusi, perang saudara, gerilya, pembantaian, dan lain-lain. Namun, terorisme tidak

selalu politis, misalnya penyanderaan oleh seorang psikopat, sadistik atau orang iseng. Untuk itu, yang terakhir ini di luar pembahasan dalam bagian ini.

Pada dasarnya, kekerasan politik memiliki karakteristik (1) merupakan intimidasi yang memaksa; (2) memakai pembunuhan dan penghancuran secara sistematis sebagai sarana untuk mencapai tujuan tertentu; (3) korban bukan tujuan, melainkan sarana untuk menciptakan perang urat-saraf, yakni “bunuh satu orang untuk menakuti seribu orang”; (4) target aksi teror dipilih, bekerja secara rahasia; (5) pesan aksi itu cukup jelas, meskipun pelaku tidak menyatakan diri secara personal; (6) para pelaku kebanyakan dimotivasi oleh idealisme yang cukup keras. Misalnya “berjuang demi agama dan kemanusiaan”. *Hard core* kelompok teroris adalah fanatikus yang siap mati.

## B. Pola Terorisme Global

Pencarian pola terorisme global berdasar deskripsi yang dikeluarkan oleh United States Department of State dalam sebuah laporannya yang berjudul Patterns of Global Terrorism 2000, sebagai berikut (1) jumlah serangan terorisme internasional, (2) target serangan terorisme, (3) kawasan-kawasan yang rawan terhadap serangan terorisme, dan (4) kelompok-kelompok terorisme internasional.

Pola pertama yang ingin dicari adalah jumlah serangan terorisme internasional. Data yang ada menunjukkan bahwa sejak 1981 hingga 2000, dunia internasional diguncang oleh 9.181 serangan terorisme internasional. Angka serangan tertinggi terjadi pada decade 1980-an, yaitu sekitar 548 serangan per tahun. Sedangkan, angka serangan terendah terjadi dekade 1990-an sebesar 386 serangan per tahun. Namun, pada tahun 1999 hingga 2000 serangan terorisme kembali meningkat tajam, yakni sekitar 392-423 serangan.

Pola serangan terorisme internasional lain yang menarik untuk dicermati, yakni target serangan. Dari tabel ini dapat dilihat bahwa dalam 6 tahun terakhir kelompok terorisme internasional cenderung memilih fasilitas-fasilitas bisnis (1.740 kasus) sebagai

target serangan utama. Dalam tabel yang sama juga memperlihatkan bahwa target-target militer dan pemerintah justru cenderung tidak diprioritaskan.

Serangan terorisme internasional di tahun 1995-2000 yang ditujukan langsung ke fasilitas-fasilitas militer hanya mengambil 1,8% (48 kasus) dari seluruh populasi serangan terorisme. Serangan untuk fasilitas pemerintah dan diplomasi juga tidak terlalu dominan, yaitu masing-masing 97 kasus (3,6%) dan 200 kasus (7,5%).

**Tabel 3. Jumlah Serangan Terorisme Internasional Terhadap Berbagai Fasilitas Internasional (1995-2000).**

Tahun	Bisnis	Diplomat	Pemerintah	Militer	Lain-lain	Total
1995	238	22	20	4	126	2405
1996	235	34	12	6	90	2363
1997	327	30	11	4	80	2449
1998	282	35	10	4	67	2396
1999	276	59	27	17	95	2473
2000	384	30	17	13	113	2557
Total	1742	200	97	48	571	2658

**Sumber:** Patterns Of Global Terrorism 2000 (The Office of the Coordinator for Counterterrorism, U.S. Department of State).

Deskripsi ketiga, yakni menemukan kawasan yang rawan terhadap serangan terorisme. Dari sumber data yang sama menunjukkan bahwa sebagian besar (62%) serangan terorisme internasional terjadi di dua kawasan, yaitu Amerika Latin (729 kasus) dan Eropa Barat (608 kasus). Kawasan yang paling aman dari serangan terorisme, yakni Amerika Utara yang hanya mengalami 25 serangan terorisme internasional (1,1%), Kawasan Timur Tengah hanya mengalami 57 serangan teroris per tahun atau 9% dari seluruh populasi serangan terorisme internasional.

Deskripsi keempat, merupakan kelompok terorisme Internasional. Berdasarkan Data Patterns of Global Terrorism 2000, terdapat 43 kelompok yang bersifat religius, etnonasionalisme,

dan ideologi. Mereka tersebar di Afrika, Asia, Euroasia, Amerika Latin, Eropa Barat, dan Timur Tengah. Secara lengkap dapat dilihat dalam Tabel di bawah ini.

**Tabel 4. Kawasan, Kelompok dan Karakter Kelompok Terorisme Internasional.**

No	Kawasan	Nama Kelompok	Karakter Kelompok
1	Afrika	Armed Islamic Group	Religius
2		Al-Gama'a Al-Islamiyyah	Religius
3		Army for the Liberation of Rwanda	Etnonasionalisme
4		People Against Gangsterism and Drugs	Religius
5	Asia	Aum Supreme Truth	Religius
6		Harakat ul- Mujahidin	Religius
7		Japanese Red Armu	Idiologi
8		Liberation Tigers of Tamil Eelam	Etnonasionalisme
9		Alex Boncayao Brigade	Idiologi
10		Jaish-e-Mohammed	Religius
11		Laskhare-e-Tayyiba	Religius
12		New People Army	Idiologi
13		Revolution United Front	Idiologi
14	Eurpasia	Islamic Movement of Uzbekistan	Religius
15	Amerika Latin	National Liberation Army Columbia	Etnonasionalisme
16		Revolutionary Armed Forces of Columbia	Idiologi
17		Sandero Luminoso	Idiologi
18		Tupac Amaru Revolutionary Movement	Idiologi
19		Autodefensas Unidas de Columbia	Etnonasionalisme

20	Eropah Barat	Basque Fatherland and Liberty	Idiologi
21		Revolution Organization 17-11	Idiologi
22		Revolutionary People Struggle	Idiologi
23		Irish Republican Army	Religius
24		Continuity IRA	Religius
25		Real IRA	Religius
26		First of October Antifacist Resistence Group	Idiologi
27		Orange Volunteer	Religius
28		Revolutionary People's Liberation Party	Religius
29		Red Hand Defender	Religius
30		Loyalist Volunteer Force	Religius
31		Abu Nidal Organisation	Religius
32		Abu Sayyaf Group	Religius
33		HAMAS	Religius
34		Hizbullah	Religius
35		Al-Jihad	Religius
36		Kach and Kahane Chai	Religius
37		Kurdistan Workers' Party	Religius
38		Mujahedin-e Khalq	Religius
39		The Palestine Islamic Jihad	Religius
40		Palestine Liberation	Religius
41		Popular Front for the Libertion of Palestine	Religius
42		PFLP-General Command	Religius
43		Al Qaida	Religius

Sumber: Patterns Of Global Terrorism 2000 (The Office of the Coordinator for Counterterrorism, U.S. Department of State)

### Tipologi Terorisme

Menurut Wilkinson (1977:56-57), terdapat empat tipologi terorisme berdasarkan tujuan dan ciri-cirinya, yaitu (1) terorisme epif nominal, (2) terorisme revolusioner, (3) terorisme subrevolusioner, dan (4) terorisme represif. Tipe, tujuan dan ciri terorisme dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

**Tabel 5. Tipologi, Tujuan dan Ciri-ciri Terorisme.**

Tipe	Tujuan	Ciri-ciri
terorisme epife nominal (teror dari bawah)	Tanpa tujuan khusus, suatu hasil samping kekerasan horizontal berskala besar	Tak terencana rapi, terjadi dalam konteks perjuangan yang sempit
terorisme revolusioner (teror dari bawah)	Revolusi atau perubahan radikal atas sistem yang ada	Selalu merupakan fenomena kelompok, struktur kepemimpinan, program idiologi, konspirasi; elemen paramiliter
terorisme subrevolusioner terror dari bawah	Motif politis, menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan atau hukum, perang politis dengan kelompok rival, menyingkirkan pejabat tertentu.	Berkembang menjadi teror masa, ada aparat teror ada aparat teror,
terorisme represif (teror dari atas atau terorisme negara.	Mewindas individu atau kelompok (oposisi) yang tak dikenal penindas	

**Sumber: Wilkinson (1977:56-57)**

**Tabel 6. Tipologi Terorisme Berdasarkan Skala Aksi dan Organisasinya.**

Terorisme intranasional	Jaringan organisasi dan aksi terbatas oleh teritorial negara tertentu.
Terorisme internasional	1)diarahkan pada orang-orang asing dan aset-aset asing, 2) diorganisasikan oleh pemerintah atau organisasi yang lebih dari satu negara, 3) bertujuan untuk memengaruhi kebijakan pemerintahan asing.
Terorisme transnasional	Jaringan global yang mempersiapkan revolusi global untuk tatanan dunia baru (bagian dari terorisme internasional yang menjadi radikal).

**Sumber: Wilkinson (1977)**

### C. Faktor Penyebab

Usaha berbagai pihak untuk memahami akar persoalan (*root cause*) dari terorisme umumnya menyimpulkan bahwa persoalan, seperti kemiskinan (*poverty*), ketidakadilan (*injustice*), dan kesenjangan (*inequality*) merupakan penyebab paling mendasar yang harus diselesaikan lebih dahulu untuk memerangi terorisme. Lebih jauh fenomena globalisasi juga disebut sebagai faktor pemicu terorisme. Hal ini beralasan globalisasi diyakini ikut menjadi faktor signifikan dalam terjadinya kemiskinan, ketidakadilan, dan kesenjangan global.

Dalam kaitan ini menarik menarik untuk dipelajari temuan United Nation Development Program (UNDP) bahwa kawasan yang memiliki indeks human development terendah memiliki kecenderungan dekat dengan kelompok-kelompok terorisme. Sebab utamanya, yakni warga di kawasan ini merasa tidak mendapat keuntungan dari kemakmuran yang dijanjikan oleh proses globalisasi dan akses untuk kebebasan. Akibatnya, meluasnya antipati pada Amerika Serikat yang dipersepsikan sebagai mesin utama proses globalisasi tersebut.

### D. Catatan Kritis Regulasi Penanganan Terorisme di Indonesia

Peristiwa serangan teroris 11 September 2001 serta peristiwa lain yang mengikuti termasuk peristiwa Bali 12 Oktober 2002, telah menjadi bukti nyata bahwa aksi teror menjadi ancaman yang serius dalam kehidupan masyarakat sipil. Kedua peristiwa itu menjadi hentakan keras bagi pemerintahan Indonesia dan berimplikasi munculnya suasana kecemasan dalam masyarakat umum.

Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan terorisme perlu dihadapi sungguh-sungguh oleh pemerintahan Indonesia. Pertama, bahwa kelompok-kelompok teroris di berbagai tempat di dunia dengan cermat memanfaatkan kemudahan yang ditawarkan oleh perkembangan pesat kemajuan teknologi dan komunikasi untuk mencapai tujuannya. Dengan demikian, di samping tetap menggunakan metode klasik, aksi sejenis di masa lalu. Sebuah kemungkinan yang menunjang pendapat ini adalah kemungkinan penggunaan senjata pemusnah masal (*weapon of mass destruction/WMD*), seperti senjata kimia dan biologis oleh kelompok

teroris (O'Neil:2003). Walaupun demikian, teknologi lama dan sederhana sebagaimana terlihat dalam aksi peledakan bom Bali atau bom Filipina Selatan misalnya, tetap dimaksimalkan pemanfatannya oleh kelompok teroris. Singkatnya, ruang dan peluang yang dimiliki oleh kelompok teroris untuk menjalankan aksinya semakin meluas. Hal ini menjadikan teroris sebagai sebuah ancaman serius karena relatif sulit menentukan kapan dan di mana kelompok teroris akan melakukan aksinya.

Kedua, tindakan terorisme berlaku indiskriminatif terhadap warga biasa yang tidak terkait langsung dengan tujuan politik yang hendak dicapai aksi teror yang dilakukan dan juga pada instalasi negara yang dipandang sebagai target yang sah dalam pemahaman konvensional atas konsepsi perang.

Ketiga, kelompok teroris tidak lagi bergerak dalam situasi isolasi. Fakta menunjukkan bahwa saat ini terorisme sulit dipisahkan dari berkembangnya organisasi kejahatan transnasional terorganisasi (*transnational organized crime*) dalam berbagai ragam dan bentuknya, yakni mulai dari tindak kejahatan pencucian uang (*money laundering*), perdagangan ilegal obat bius, dan juga perdagangan senjata secara gelap. Berdasarkan ketiga alasan tersebut, pemerintah selaku pemegang otoritas yang bertanggung jawab dalam menjaga keamanan negara merasa berkepentingan untuk membuat regulasi yang mengatur tindakan terorisme, pemerintah kemudian menerbitkan dua perpu yang mengatur tentang pemberantasan tindak pidana terorisme yang tercantum dalam Perpu No 1/2002 dan Nomor 2/2002 yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 15/2003 tentang Pengesahan Perpu No1/2002 dan Undang-Undang No. 16/2003 tentang pengesahan Perpu No. 2/2002.

Pengaturan terhadap aksi terorisme sesungguhnya menjadi hal yang mutlak diperlukan sebagai upaya melakukan tindakan preventif untuk menjaga munculnya aksi teror. Tindakan pemerintah yang menginginkan adanya pengaturan terhadap aksi teror merupakan suatu hal yang tepat. Akan tetapi, kemudian yang menjadi pertanyaan, yakni apakah kebijakan melalui perpu yang dibuat dalam waktu singkat tersebut memenuhi prasyarat dalam mengatasi aksi terorisme secara lebih komprehensif ataukah malah menjadi peluang yang akan mengancam kebebasan masyarakat sipil.

Paradigma negara dalam mendefinisikan dan memandang fenomena terorisme menjadi pertimbangan yang kuat apakah substansi dari perpu tersebut memang mencerminkan adanya penghargaan kebebasan terhadap masyarakat sipil atau bahkan berisi sebaliknya yang mengancam kebebasan masyarakat sipil. Ada dua paradigma yang berbeda dalam memahami istilah terorisme. Pertama, pengertian awal terorisme yang dikategorikan sebagai perbuatan atau tindakan pidana yang ditujukan terhadap negara atau *crime against state*. Kedua, definisi terorisme yang diperluas menjadi *crimes against humanity*, yang meliputi tindak pidana untuk menciptakan suatu keadaan yang mengakibatkan individu, golongan, dan masyarakat umum dalam suasana teror dan ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil. Apabila pengertian terorisme diarahkan pada kepentingan negara (*crime against state*), dikhawatirkan akan muncul jubah subversif dalam peraturan perundang-undangan antiterorisme, yang akan mengeliminasi kebebasan berbicara dan jaminan untuk memperoleh rasa aman sebagai ekspresi demokrasi dan hak asasi manusia (HAM).

Apabila dicermati secara kritis pasal perpasal, perpu antiterorisme lebih mencerminkan ancaman terhadap masyarakat sipil dibanding untuk menjaga aksi teror. Definisi tindak pidana terorisme, seperti yang tercantum dalam pasal 6 dan 7, bersifat multitafsir sehingga sangat mungkin diperluas untuk kepentingan yang tidak sebenarnya. Kebijakan ini jelas semakin memberikan pemberar untuk melakukan tindakan represif kepada kebebasan masyarakat sipil. Tidak menutup kemungkinan bila kasus penolakan pengambilan sidik jari terhadap warga kalangan pesantren oleh pihak kepolisian, kasus aksi masyarakat di Porsea yang menolak berdirinya kembali Fabrik Toba Pulp Lestari, dan juga aksi Serikat Petani Pasundan (SPP) yang melakukan penuntutan atas pengembalian tanahnya dikategorikan sebagai bentuk tindakan terorisme dan dapat dikenakan perpu ini.

Selain itu Perpu 1/2002 dipandang juga memberikan kekuasaan yang luas kepada Badan Intelijen Negara/BIN untuk campur tangan dalam wilayah judicial. Keterlibatan aparat intelijen non-judicial seperti BIN tentunya akan mengancam independensi judicial sistem dan mengakibatkan lumpuhnya pengawasan

publik terhadap institusi hukum serta terbaikannya hak-hak untuk mengajukan keberatan (*habeas corpus*) bagi tersangka.

Menjadi sangat disayangkan kemudian DPR selaku lembaga perwakilan rakyat mengesahkan perpu tersebut menjadi undang-undang. Sebagai lembaga aspirasi rakyat seharusnya DPR mempertimbangkan beberapa permasalahan dalam perpu tersebut maupun implikasi yang muncul terhadap kelompok-kelompok masyarakat sipil.

## E. Penutup

Mempersempit ruang yang potensial untuk berkembangnya tindakan teror dapat dilakukan dengan mengatur secara komprehensif segala sesuatu yang berkaitan dengan jenis dan cara perpindahan sumber daya yang dapat digunakan untuk melakukan dan mendukung aksi teror. Termasuk dalam kategori pertama, antara lain pengawasan perbatasan, keamanan transportasi, (darat, laut, dan udara), bea cukai, keimigrasian, *money laundering*, milisi, dan latihan militer. Kategori kedua pencegahan terhadap sumber daya meliputi pengaturan, antara lain terhadap keuangan, bahan peledak, bahan kimia, dan persenjataan.

Tindakan kontra teror hendaknya dijalankan dan dimaksudkan sebagai tindakan mencegah terjadinya teror, bukan untuk memberangus kebebasan rakyat. Di bidang operasional, prinsip penting yang dianut, yakni proporsionalitas penggunaan institusi koersif dengan tetap memperhatikan lingkup fungsi utama mereka. Misalnya, penegak hukum (kepolisian negara). Untuk itu diperlukan regulasi yang rinci mengenai *code of conduct*, *rule of engagement* dan ketentuan pidana bagi aparat yang melakukan pelanggaran.

Upaya pemberantasan terorisme hendaknya juga diikuti usaha maksimal berbagai pihak untuk memahami akar persoalan (*root cause*) dari terorisme dan melakukan berbagai upaya untuk mengatasi kemiskinan (*poverty*), menegakkan keadilan (*justice*), dan pemerataan sumber daya ekonomi, memberi akses, dan memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat yang termarjinalkan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya sebagai dampak globalisasi.

## **Kearifan Lokal pada Masyarakat Adat di Indonesia: Tinjauan Kritis Politik Hukum Otonomi Daerah dalam Konteks Pengakuan Hak-Hak Masyarakat Adat**

Sepanjang sejarah manusia, selalu ada sekelompok masyarakat yang begitu peduli terhadap penggunaan sumber daya alam yang berkelanjutan, kelompok tersebut telah mempraktikkan sistem konservasi sumber daya alam dengan tepat. Praktik-praktik ini biasanya didasarkan atas beberapa aturan sederhana tetapi mampu menjamin penggunaan sumber daya alam dalam jangka panjang. Aturan-aturan tersebut didapatkan melalui proses uji coba. Dengan meneruskan praktik-praktik yang dianggap mempertahankan sumber daya alam, serta meninggalkan praktik-praktik yang dianggap merusak lingkungan (Gadgil dan Barkes, 1991:136).

Konsep sistem kearifan lingkungan lokal berakar dari sistem pengetahuan dan pengelolaan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan kedekatan hubungan mereka dengan lingkungan dan sumber daya alam. Melalui proses interaksi dan adaptasi dengan lingkungan dan sumber daya alam yang panjang, masyarakat adat mampu mengembangkan cara untuk mempertahankan hidup dengan menciptakan sistem nilai, pola hidup, sistem kelembagaan, dan hukum yang selaras dengan kondisi dan ketersediaan sumber daya alam di sekitar daerah yang ditinggalinya.

Pada awalnya, masyarakat adat tidak selalu hidup harmoni dengan alam, mereka juga menyebabkan kerusakan lingkungan. Pada saat yang sama karena kehidupan mereka bergantung pada dipertahankannya integritas ekosistem tempat mereka mendapatkan makanan dan rumah, kesalahan besarnya biasanya tidak akan terulang. Pemahaman mereka tentang sistem alam yang terakumulasi biasanya diwariskan secara lisan, serta tidak dapat dijelaskan melalui istilah-istilah ilmiah (Mitchell, et. al., 2000).

Pengalaman berinteraksi dan beradaptasi secara erat dengan alam telah memberikan pengetahuan yang mendalam bagi kelompok-kelompok masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam lokalnya. Mereka telah memiliki pengetahuan lokal untuk mengelola tanah, tumbuhan, dan binatang baik di hutan maupun di laut untuk memenuhi segala kebutuhan hidup

mereka seperti makanan, obat-obatan, pakaian, dan permukiman. Harus diakui bahwa masyarakat adat yang hidup puluhan ribu tahun merupakan “ilmuwan-ilmuwan yang paling tahu” tentang alam lingkungan mereka. Sayangnya, sistem pengetahuan lokal mereka belum banyak didokumentasikan, dipublikasi, dan disosialisasikan, bahkan dalam percepatan pembangunan keberadaan mereka cenderung tersingkir dan terpinggirkan (Syafa’at, dkk, 1999 dan 2000).

Keberadaan dan peranan masyarakat adat dalam sistem pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan belum mendapat perhatian dan tempat dalam sistem perencanaan pembangunan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Percepatan pembangunan ternyata menyebabkan banyak kelompok masyarakat adat kehilangan akses atas sumber daya alam berupa hutan, pesisir, dan lautan serta tanah yang pada gilirannya juga menghancurkan kelembagaan dan hukum masyarakat adat setempat. Hal ini dapat terjadi karena dalam proses perencanaan dan peruntukan tanah, hutan, pesisir, dan lautan oleh pemerintah, masyarakat adat tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 1999; Koentyaraningrat dkk., 1993; dan Kusumaatmadja, 1993).

Paradigma dan kebijakan dasar pembangunan yang dominan saat ini hakikatnya berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi (Rostow, 1960). Paradigma dan kebijakan pembangunan ini bersumber pada ideologi kapitalisme yang bersandar pada paradigma ilmu pengetahuan modern yang menganggap bahwa “tradisi adalah suatu masalah” dan menghambat pembangunan. Padahal ilmu pengetahuan modern tidak sepenuhnya berhasil menjelaskan sistem ekologi yang kompleks. Sistem ekologi yang kompleks ini sangat beragam, baik secara spasial maupun temporal, dan menyebabkan usaha generalisasi mempunyai arti kecil terutama untuk memberi masukan pada usaha perspektif penggunaan sumber daya yang berkelanjutan. Masyarakat ilmiah selama ini cenderung menyederhanakan sistem akologi yang kompleks. Akibatnya, timbul serangkaian persoalan dalam penggunaan sumber daya alam serta kerusakan lingkungan.

Guna mendukung paradigma dan kebijakan pembangunan semacam ini diciptakan banyak perangkat hukum dan politik

yang sangat sentralistik bercorak teknokratis dan represif. Hukum nasional diberlakukan secara seragam dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal. Dengan keseragaman tersebut, pada gilirannya mematikan otonomi, hukum, dan kelembagaan masyarakat adat. Proses pemunggiran (*marginalisasi*) masyarakat adat dalam pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam ini pada gilirannya membangkitkan *cultural counter movement*, gerakan perlawanan budaya masyarakat adat terhadap persistensi dan penyingkiran kelembagaan, dan hukum lokal yang selama ini dihargai dan dikukuhi dalam pengelolaan sumber daya alamnya (Wignyosoebroto, 1994).

Kondisi dan permasalahan yang dihadapi masyarakat adat diatur daerah dengan daerah lainnya di Indonesia kenyataannya berbeda-beda. Namun demikian, ada kesamaan yang mendasar di antara mereka sebagai kelompok penduduk minoritas, yaitu pengalaman hidup ditindas, dieksplorasi, dan disingkirkan dalam waktu yang sedemikian panjang oleh kelompok penduduk lain yang mayoritas dan dominan. Masyarakat adat ini menjadi minoritas bukan semata-mata karena populasi mereka yang kecil, tetapi lebih banyak bersumber dari kondisi mereka sebagai kelompok penduduk yang memiliki ideologi, sistem sosial budaya, dan sistem sosial politik yang khas dan bersifat lokal spesifik, baik yang dibangun atas kesamaan wilayah hidup bersama secara turun-temurun (basis teritorial) maupun atas kesamaan nenek moyang (hubungan darah) atau perpaduan antara keduanya (AMAN, ICRAF, dan FPP, 2003).

### A. Permasalahan

Berdasarkan kenyataan tersebut, diperlukan kajian yang mendasar tentang (a) bagaimana politik hukum terhadap kearifan lokal dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam praktik ketatanegaraan serta pengaruhnya terhadap hak-hak masyarakat adat?; (b) bagaimana politik hukum dan tata hukum pemerintah daerah yang responsif dan akomodatif terhadap kearifan lokal dan pengakuan hak-hak masyarakat adat dapat dirumuskan? Kajian ini sangat diperlukan untuk (1) masukan penting dalam mengembangkan strategi pembangunan berkelanjutan dalam pengelolaan sumber daya alam yang akomodatif dan

responsif terhadap kearifan lokal masyarakat adat, (2) mencari sistem perlindungan dan pengakuan kelembagan dan hukum alternatif dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan yang berbasis pada sistem kearifan lokal pada masyarakat adat.

## B. Pembahasan

### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Politik Hukum dalam Perspektif Gerakan Studi Hukum Kritis

Setiap masyarakat yang teratur dapat menentukan pola-pola hubungan yang bersifat tetap antara anggotanya dalam masyarakat untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai. Politik merupakan bidang dalam masyarakat yang berhubungan dengan tujuan masyarakat tersebut. Struktur politik menaruh perhatian pada pengorganisasian kegiatan kolektif untuk mencapai tujuan yang secara kolektif menonjol (Parson dalam Rahardjo, 2000: 351-352). Politik juga merupakan aktivitas memilih suatu tujuan sosial tertentu. Dalam hukum pun kita juga akan berhadapan dengan persoalan serupa, yaitu dengan keharusan untuk menentukan pilihan mengenai tujuan maupun cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan tersebut. Kesemua itu, termasuk dalam bidang studi politik hukum.

Secara substansial, menurut Rahardjo (2002), politik hukum diarahkan pada hukum yang seharusnya berlaku (*iure constituendo*). Beberapa pertanyaan mendasar yang dipersoalkan dalam studi politik hukum, yakni (a) tujuan yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada, (b) cara-cara apakah dan yang manakah yang paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut. Termasuk di dalamnya menyangkut persoalan pemilihan antara hukum tertulis atau tidak tertulis, antara sentralisasi dan desentralisasi, (c) kapankah hukum itu perlu diubah dan melalui cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan? dan (d) dapatkah dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan? Termasuk di dalamnya proses untuk memperbarui hukum secara efisien dengan perubahan total? Atau, dengan perubahan bagian demi bagian?

Dalam skala yang lebih besar, tujuan yang dikonsepsikan oleh masyarakat dalam bernegara yang kemudian terumuskan dalam hukum nasional, lebih banyak dipengaruhi oleh pemikiran kelompok strategis dalam masyarakat tersebut, seperti bankir, konglomerat, direktur, insinyur, politisi, dan birokrat. Sedangkan, kelompok etnis minoritas, masyarakat adat, kaum miskin kota, buruh tani, buruh industri, dan buruh perikanan serta buruh perkebunan, kaum miskin kota, anak-anak, serta perempuan kebutuhan hukumnya tidak pernah terakomodasi. Dengan demikian, secara substansial, hukum positif telah menciptakan jurang pemisah antara kelompok strategis yang memiliki banyak akses dalam proses pengambilan keputusan dan menentukan tujuan masyarakat. Sedangkan di sisi lain, terdapat kelompok yang sama sekali tidak memiliki akses dan pengaruh dalam menentukan dan merumuskan kebutuhan sendiri, lebih-lebih kepentingan publik.

Dalam konteks inilah diperlukan pemikiran alternatif guna mewujudkan konsepsi hukum yang lebih responsif dan akomodatif terhadap kebutuhan hukum masyarakat yang termarginal. Lahirlah kemudian sebuah gerakan pemikiran yang berbasis pada perubahan paradigmatis maupun substansi hukum di negara berkembang, yaitu gerakan studi hukum kritis. Gerakan studi hukum ini dibangun atas dasar hubungan antarmanusia yang lebih egaliter, menghargai, dan merawat alam dan sesama manusia, bukannya menguasainya. Wacana pembangunan yang selama ini didominasi oleh aktor-aktor seperti bankir, direktur, insinyur, politisi, dan birokrat sudah saatnya ditrasformasikan pada kelompok Sasaran yang selama ini menjadi objek material, seperti kelompok etnis minoritas, orang kulit hitam, kaum miskin kota, buruh tani, industri dan perikanan serta perkebunan, anak-anak, serta perempuan korban kekerasan baik domestik maupun publik (Joke Schrijvers, 2000).

Gerakan studi hukum kritis ini dibangun atas dasar nilai-nilai kasih sayang, kemajemukan, saling bertanggung jawab, menghormati satu sama lain, perbedaan pendekatan dan ruang gerak dari bawah ke atas. Dalam pemikiran ini, pembentukan hukum dan kebijakan merupakan proses terus menerus tanpa titik akhir, tidak tertutup dan dipaksakan. Pembangunan hukum lebih responsif

dan akomodatif terhadap perubahan di masyarakat, proses pembuatannya lebih partisipatif, dan memiliki akuntabilitas publik.

Filsafat sosial dan keagamaan pascamodern semakin bertambah pengaruhnya pada gerakan studi hukum kritis belakangan ini, yang menghasilkan dekonstruksi konsep Barat tentang paradigma hukum sebagai alat rekayasa sosial. Kecenderungan pascamodern ini memiliki segi yang sangat positif. Ia menyumbang pada degradasi pola pemikiran dualistik dan menentang paradigma universalitas, totaliter, etnosentris dan antroposentris. Gerakan studi hukum kritis membuka ruang bagi kemajemukan tidak terbatas pengalaman, perspektif, dan wacana. Gerakan studi hukum kritis memadukan proses berpikir dan bertindak, antara teori dan tindakan.

Gerakan studi hukum kritis acapkali mendekonstruksikan gagasan hukum dan kebijakan masa lalu dan masa kini, merekonstruksi hukum dan kebijakan sekarang dengan pendekatan yang lebih trasformatif dengan didasarkan pada keikutsertaan memikul tanggung jawab sosial guna mewujudkan masa depan yang lebih baik. Dengan demikian, gerakan studi hukum kritis juga mengarahkan sasarannya untuk mencermati secara kritis kebijakan dan produk hukum tertentu dari pemerintah yang menyangkut kepentingan umum (*public policy*).

## **2. Terminologi, Eksistensi dan Akses Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Secara terminologis, peristilahan atau sebutan yang dilabelkan pada masyarakat adat masih berkonotasi negatif. Misalnya, istilah yang banyak kita jumpai dalam literatur dan kebijakan pemerintah menyebut dengan suku-suku bangsa terasing (Departemen Sosial, 1989:1), masyarakat yang diupayakan berkembang (Koentjaraningrat, 1990:10), kelompok penduduk rentan (Kusumaatmadja, 1993), masyarakat terasing, masyarakat primitif, masyarakat tradisional, masyarakat terbelakang, peladang berpindah, perambah hutan, penduduk asli, suku asli (*tribals*), orang asli (*aborigines*), kaum minoritas (*minorities*), orang gunung (*highlanders*), orang hutan (*forest people*).

Terminologi istilah, julukan atau pelabelan ini dirasakan oleh masyarakat adat sangat melecehkan, menyakitkan bahkan

memarginalkan eksistensi mereka. Masyarakat adat di Indonesia memiliki akar kesejarahan yang berbeda dari masyarakat lain, khususnya dalam menghadapi hegemoni dan represiasi negara. Terminologi istilah “masyarakat adat” ini telah disepakati penggunaannya dalam Kongres Masyarakat Adat Nusantara (Catatan Hasil Kongres Masyarakat Adat Nusantara, Jakarta, 15-22 Maret 1999).

Masyarakat adat dimaksudkan sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun-temurun) di wilayah geografis tertentu serta memiliki sistem nilai, ideologi, politik, ekonomi, budaya, sosial, dan wilayah sendiri. Pengertian ini sesuai dengan Konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 169 Tahun 1969 Pasal 1 (1.b) yang isinya sebagai berikut, *tribal peoples* adalah mereka yang berdiam di negara-negara merdeka di mana kondisi-kondisi sosial, budaya, dan ekonominya membedakan mereka dari masyarakat lainnya di negara tersebut.

Eksistensi masyarakat adat di Indonesia diakui secara konstitusional, sebagaimana tertuang dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang berbunyi, “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 menyebutkan bahwa:

“Dalam teori negara Indonesia terdapat + 250 zelfbesturende landschappen dan olksgemeenschappen seperti desa di Jawa dan Bali, Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karena dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia bersifat menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara mengenai daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut”.

Selanjutnya, pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat secara de jure juga diakui dan disahkan dalam UUD 1945 pasal 28 I ayat (3) yang menyebutkan, bahwa “Identitas budaya dan hak

masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban". Pengakuan terhadap eksistensi masyarakat adat tidak hanya berhenti pada konstitusi, tetapi lebih dari itu juga dioperasionalkan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya pasal 6 yang berbunyi:

- (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat dan pemerintah.
- (2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hat atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Akses masyarakat adat atas pengelolaan sumber daya alam diakui dan dijamin keabsahannya dalam beberapa undang-undang seperti (1) UU No. 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati yang memuat prinsip *free and prior informed-consent*, (2) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang sangat mendorong ke arah pencapaian tujuan pengelolaan sumber daya alam yang berkeadilan, demokratis, dan berkelanjutan.

Namun demikian, akses masyarakat adat atas sumber daya alam, di luar kedua perundang-undangan yang disebutkan terakhir tersebut, khususnya dalam perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam ternyata masih belum secara utuh dan proporsional merespons dan mengakomodasi keberadaannya. Ambiguitas sikap dan politik hukum pemerintah ini dijabarkan dalam pembahasan berikutnya.

### 3. Politik Hukum dan Hak-hak Masyarakat Adat Terhadap Akses Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumber daya Alam

Guna memahami politik hukum pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam perlu dilakukan kajian kritis terhadap paradigma pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam yang termuat dalam konstitusi sebagai acuan normatif tertinggi, sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Paradigma pengelolaan lingkungan hidup sumber daya alam tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Hak menguasai negara pada dasarnya merupakan cerminan dari implementasi nilai, norma, dan konfigurasi hukum negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan lingkungan hidup dan sumber daya alam, atau merupakan ekspresi dari ideologi yang memberi otoritas dan legitimasi kepada negara untuk menguasai dan memanfaatkan lingkungan hidup dan sumber daya alam dalam wilayah kedaulatannya (Barber, 1989:14-15 dan Peluso, 1992:11).

Namun demikian, selama kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini telah terjadi manipulasi interpretasi oleh pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan negara terhadap konsepsi “hak menguasai negara”, yaitu: pertama, pemerintah telah memberikan interpretasi sempit dan tunggal atas terminologi negara (*state*). Negara semata-mata diinterpretasikan sebagai pemerintah saja, bukan pemerintah (*government*) dan rakyat (*people*) sebagaimana dimaksud dalam terminologi negara dalam UUD 1945. Pengertian negara mempunyai empat komponen pokok, yaitu wilayah (*territory*), rakyat (*people*), pemerintah (*government*) serta kedaulatan (*souvereignty*). Oleh karena itu, hubungan antara pemerintah dan rakyat dalam konteks penyelenggaraan negara berada pada posisi yang sama, bukan dalam hubungan yang bersifat super-subordinasi atau hubungan yang bercorak atasan (*superior*) dan bawahan (*inferior*).

Kedua, implikasi dari manipulasi interpretasi negara seperti ini, diciptakannya relasi yang bercorak super-subordinasi antara pemerintah dengan rakyat. Dalam konteks ini, rakyat diposisikan sebagai subordinasi yang bersifat bawahan (*inferior*), sedangkan pemerintah berada pada posisi superordinasi yang memiliki peran sebagai atasan (*superior*).

Ketiga, pengejawantahan dari pola hubungan super-subordinasi antara pemerintah dengan rakyat seperti dimaksud tercermin dari pilihan paradigma pembangunan yang digunakan, yaitu pembangunan yang didominasi pemerintah (*government dominated development*), bukan pembangunan yang berbasis negara (*state based development*) maupun pembangunan berbasis pada masyarakat (*community based development*). Untuk mendukung dan mengamankan paradigma pembangunan tersebut,

pemerintah menciptakan instrumen hukum yang bermakna hukum pemerintah (*government law*) atau lebih dikenal dengan hukum birokrasi (*bureaucratic law*).

Instrumen hukum tersebut, antara lain: (1) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, (2) UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, (3) UU No. 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, (4) UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumberdaya Air, (5) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan (6) Bahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Bagian Kedua Pasal 203 ayat (2) meletakkan hak-hak masyarakat adat dalam posisi yang subordinatif di bawah peraturan daerah dan peraturan pemerintah. Secara lengkap isi pasal 203, yakni, "Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah".

Instrumen hukum ini lebih dikenal dengan predikat hukum nasional (*national law*) yang secara sistematis mengekspresikan kekuasaan pemerintah kemudian mengabaikan dan menggusur keberadaan sistem lain yang hidup dalam masyarakat, seperti hukum adat dalam komunitas masyarakat adat. Oleh karena itu, model hukum yang dikembangkan lebih bercorak represif (*repressive law*).

Model hukum yang bercorak represif paling tidak memiliki ciri-ciri (1) hak-hak masyarakat dirumuskan secara ambiguitas (*ambiguity*), di satu sisi diakui keberadaannya, tetapi di sisi yang lain dibatasi secara mutlak dan bahkan secara eksplisit diabaikan keberadaannya, (2) dicantumkannya stigma-stigma kriminologis untuk menggusur keberadaan masyarakat atas sumber daya alam dengan predikat perambah hutan, penjarah hasil hutan, peladang liar, penambangan tanpa izin, perumput liar, perusak hutan, dan lain-lain, dan (3) mengedepankan penampilan aparatus-aparat hukum (*legal apparatus*) dengan pendekatan sekuriti (*security approach*).

Implikasi dari model hukum yang bercorak represif tersebut, menyebabkan terjadinya proses viktimasasi dan dehumanisasi masyarakat adat, munculnya kelompok-kelompok masyarakat

yang tergusur, terabaikan atau termarginalisasikan sebagai korban kebijakan pembangunan (*victim of development*) dan, di sisi lain, terjadi kerusakan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang ditimbulkan oleh kegiatan pembangunan yang tidak terkendali dalam mengeksplorasi sumber daya alam untuk mengejar pertumbuhan pembangunan ekonomi.

Kebijakan dan sikap pemerintah dalam pembangunan menjadi sumber penyebab kerusakan dan pencemaran sumber daya alam tetapi juga secara sistematis menghancurkan kebudayaan masyarakat adat yang kehidupannya sangat tergantung kepada sumber daya tersebut.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa kebijakan pembangunan yang semata-mata mengejar dan diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan paradigma pembangunan yang berbasis pemerintah melalui dukungan instrument hukum yang bercorak represif pada akhirnya akan menimbulkan ongkos pembangunan (*cost of development*) yang sangat mahal, tidak hanya ongkos ekologi (*ecological cost*) berupa kerusakan sumber daya alam dan pencemaran lingkungan hidup dan ongkos ekonomi (*economic cost*) berupa hilangnya berbagai sumber masyarakat adat, tetapi juga ongkos sosial budaya (*social and cultural cost*) berupa kerusakan tatanan sosial dan kebudayaan masyarakat adat. Dalam konteks pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam pemerintah cenderung memberlakukan peraturan perundangan sebagai wujud hukum negara dan satu-satunya hukum yang mengatur pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam. Dengan demikian, pengaturan dalam bentuk hukum adat diabaikan dalam proses pembentukan peraturan perundangan secara substansi maupun implementasi. Jika dalam UU diatur mengenai hak-hak masyarakat adat atas pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam selalu disertai tambahan kalimat “sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional” atau “sepanjang masih ada dan diakui” dan seterusnya. Dengan cara inilah pemerintah menjalankan politik hukum pengabaian atas kemajemukan hukum yang secara nyata hidup dan berlaku di masyarakat. Hal ini mengabaikan fakta yang ada dalam realitas masyarakat adat, seperti yang diungkap oleh Griffiths (1986), “Legal pluralism is the fact. Legal pluralism is amyth, an ideal,

acclaim, an illusion, legal pluralism is the name of social state of affairs and it is characteristic which can be predicted of social group ”.

Pengaturan substansi norma seperti dimaksud, memperlihatkan sifat ambiguitas (*ambiguity*) dari pemerintah. Di satu sisi mengakui di sisi yang lain membatasi dan bahkan dalam beberapa peraturan diartikan sebagai “pembekuan” hak-hak masyarakat adat. Ini merupakan cerminan dari karakter hukum negara yang sentralistik sehingga cenderung mendominasi keberadaan sistem-sistem normatif yang hidup dalam masyarakat.

#### 4. Politik Hukum dan Tata Hukum Pemerintah Daerah yang Responsif dan Akomodatif terhadap Kearifan Lokal dan Pengakuan Hak-Hak Masyarakat Adat

Jauh sebelum negara Republik Indonesia berdiri, telah hidup bermacam-macam masyarakat adat dalam komunitas yang tersebar di seantero nusantara. Masyarakat adat merupakan komunitas yang hidup berdasarkan asal-usul leluhur secara turun temurun di atas suatu wilayah adat, yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam, kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat, dan lembaga adat yang mengelola keberlangsungan kehidupan masyarakat.

Saat ini, keberadaan masyarakat adat menghadapi berbagai masalah mendesak dan menekan. Di antaranya, penghancuran lembaga-lembaga adat, program permukiman kembali (*resettlement*), pemiskinan budaya dan sosial serta disintegrasi antara masyarakat adat sebagai akibat tuntutan negara akan energi, mineral, lahan pertanian, dan perkebunan serta sumber daya alam yang lain. Hal ini artinya, proses penghancuran eksistensi masyarakat adat di Indonesia berlangsung secara sistematis dan memasuki berbagai bidang kehidupan politik, hukum, ekonomi, sosial budaya bahkan kehidupan perempuan.

Penghancuran bidang politik. Lembaga-lembaga adat, seperti Nagari di Minangkabau, Dusun dan Marga di Palembang, Gampong di Aceh, Huta, Sosor dan Lumban di Mandailing, Kuta di Karo, Jorong di Sumatera Barat, Negeri di Sulawesi Utara dan Maluku, Kampung di Kalimantan, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan, Temukung di Nusa Tenggara Barat dan Nusa

Tenggara Timur, Yo di Sentani, Papua, yang menjadi pengatur masyarakat adat diporak-porandakan dengan dipaksakannya lembaga-lembaga pemerintahan daerah dan desa yang berlaku seragam untuk seluruh wilayah Indonesia berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Pemerintahan Desa Nomor 5 Tahun 1979 (Sejak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan per 1 Januari 2001, kedua UU tersebut dinyatakan tidak berlaku) Konsep “desa” yang dipaksakan itu menimbulkan konflik yang hebat dalam masyarakat yang memiliki otonomi sistem pemerintahan adat tersendiri. Kesatuan wilayah masyarakat adat dipecahgabungkan dalam satuan-satuan yang baru, yaitu “desa”. Secara politis dapat dikatakan tidak ada pengakuan akan otonomi kelembagaan adat dalam mengatur urusan ke dalam maupun ke luar. Lebih-lebih lagi, tidak ada sama sekali perwakilan dari masyarakat adat dalam kelembagaan negara yang mengambil keputusan berkenaan nasib masyarakat adat.

Belum lama Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan diberlakukan kurang lebih tiga tahun, kemudian pada tanggal 15 Oktober 2005 lahirlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang baru. Secara substansial undang-undang yang baru ini, berisi pengaturan dan pengakuan terhadap kearifan lokal masyarakat adat tidak lebih bagus dari undang-undang sebelumnya.

Penghancuran bidang hukum. Konsep penguasaan negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam implementasinya menjadi alat yang ampuh untuk menghilangkan kedaulatan masyarakat adat atas sumber daya alamnya. Berbagai undang-undang, seperti Undang-Undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960, Undang-Undang Pokok Kehutanan No 41 Tahun 1999, serta Undang-Undang Perikanan No 5 Tahun 1985, mendasarkan konsep hak menguasai negara yang merupakan wujud kekuasaan negara mengambil alih kedaulatan masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alamnya. Pemegang hak menguasai negara adalah pemerintahan pusat, dalam praktiknya telah mengeluarkan keputusan hak pengelolaan, seperti HPH, HTI, HGU serta eksplorasi laut dan tambang pada swasta

nasional atau asing ternyata membuka peluang bagi terjadinya pelanggaran hukum dan hak asasi manusia secara serius.

Selama negara RI berada dalam penguasa rezim militer Orde Baru, masyarakat adat mengalami kekerasan langsung, seperti intimidasi dan penyiksaan, bahkan menghilangkan nyawa masyarakat adat, terutama ketika masyarakat adat memperjuangkan kedaulatan dan hak-haknya melawan proyek pemerintah maupun swasta.

Penghancuran bidang ekonomi. Luasnya tanah dan kayanya sumber daya alam masyarakat adat menjadi objek bagi pemerintah dan pemodal swasta untuk mendirikan dan mengoperasionalkan proyek raksasa, seperti Freeport Internasional di Papua. Tanpa diawali konsultasi publik, pemerintah memberikan hak-hak baru bagi para pengusaha dan badan-badan pengelola lainnya yang asing bagi masyarakat adat. Berbagai perundang-undangan dan kebijakan dikeluarkan guna memberikan kemudahan bagi pengusaha untuk mengambil tanah, pesisir dan lautan, hutan, tambang milik masyarakat adat untuk dieksplorasi demi "devisa".

Penghancuran bidang sosial dan budaya. Berbagai pengetahuan dan kearifan lokal milik masyarakat adat dilecehkan, dihilangkan, dan dicuri. Pengetahuan, pemahaman, dan penguasaan masyarakat adat atas sistem konservasi ekologi serta kekayaan alamnya dihancurkan oleh kebijakan yang memaksakan keseragaman kehidupan sosial budaya. Pengetahuan dan kearifan lokal dalam pengelolaan sumber daya alam yang dimiliki oleh masyarakat adat, seperti sistem bera pada masyarakat Dani di Lembah Baliem, sistemisasi pada masyarakat Adat Negeri Haruku, sistem perladangan berotasi pada masyarakat adat Dayak Benuaq tidak diakui eksistensinya dalam sistem budaya yang disebut modern dan mengedepankan pasar.

Penghancuran hak-hak perempuan. Kehidupan perempuan dalam masyarakat adat merupakan golongan orang yang paling merasakan penderitaan akibat penindasan politik, ekonomi, dan sosial budaya. Perempuan adat menderita lebih banyak, seperti meningkatnya beban kerja akibat hilangnya akses terhadap sumber daya tanah dan kekayaan alam, kekerasan langsung berupa pelecehan, dan pemerkosaan (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, 1999).

Kondisi ini membangkitkan resistensi masyarakat adat di berbagai wilayah tanah air, khususnya di luar Jawa. Apabila ini terus dilakukan pada gilirannya akan menimbulkan persoalan bagi integrasi Negara Kesatuan RI. Lepasnya Timor-Timur barangkali menjadi pengalaman yang berharga untuk diambil hikmahnya. Proses demokratisasi pemerintahan dalam hubungan pusat-daerah-lokal yang didesain oleh rezim Orde Reformasi, tampaknya tidak ingin mengambil risiko. Wacana dan operasionalisasi konsep otonomi daerah dengan diberlakukan UU otonomi daerah, dalam hal ini pemerintahan pusat hendak mencoba menawarkan alternatif paradigmatis hubungan antara negara (pemerintahan pusat) dengan pemerintahan di daerah, bahkan antara negara dengan masyarakat adat guna menjaga integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah mencoba menawarkan pendekatan baru yang lebih mengedepankan kedaulatan rakyat, penghormatan terhadap hak asasi manusia, penegakan supremasi hukum, pembagian kekuasaan dan kontrol kekuasaan, desentralisasi berbasis pada penguatan masyarakat adat serta penghargaan terhadap pluralitas dengan semangat toleransi dan anti diskriminasi. Meskipun banyak kelemahan dalam kebijakan dan perundang-undangan otonomi daerah secara substansial maupun pada tataran implementasi, namun semangat perubahan untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih (*clean governance*) serta pemerintahan yang baik dan terbuka (*good and open governance*) patut mendapat dukungan secara kritis dari berbagai pihak.

Dalam konteks otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33/2004 tentang Pembagian Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Daerah tersebut, apakah secara normatif telah memberikan jaminan bagi pemerintah daerah mengembangkan tata hukum berbasis pada kearifan lokal? Bagaimana jaminan perlindungan hak-hak masyarakat adat atas sistem hukum, sosial, budaya, dan politik yang selama ini dikukuhinya?

Analisis kritis terhadap dua permasalahan mendasar tersebut, memiliki makna yang strategis bagi perbaikan substansi undang-undang otonomi daerah sebagaimana dikehendaki oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/

MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Romawi III, angka 7 yang berisi:

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

Ternyata keberadaan Undang-Undang 32 dan 33 Tahun 2004 sebagai Pengganti UU 22 dan 25 Tahun 1999 secara substansial tidak lebih bagus. Undang-Undang 32-35 lebih menyubordinasi keberadaan kearifan lokal masyarakat adat. Ini artinya, berbagai perubahan kebijakan dan perundang-undangan pemerintahan daerah, tidak satu pun yang akomodatif dan responsif terhadap keberadaan kearifan lokal masyarakat adat.

Membangun tata hukum nasional dan daerah yang berbasis pada kearifan lokal dan hukum adat di masa mendatang merupakan langkah strategis yang harus ditempuh bagi terwujudnya otonomi daerah yang mendasarkan pada prinsip pemerataan keadilan, kemudahan, kepastian, kesederhanaan, desentralisasi, dan *local accountability* perlu mendapat perhatian lebih besar dan serius. Apabila tidak berarti terjadi ironisme dan inkonsistensi dalam pelaksanaan otonomi daerah yang secara prinsip telah menggariskan adanya desentralisasi dan kewenangan daerah untuk melakukan pengaturan dan pengondisian sendiri yang bersifat khusus bagi daerahnya. Pengaturan dan pengondisian yang bersifat khusus daerah itu. Misalnya, pembentukan dan pelaksanaan peraturan daerah (perda) dan menghidupkan kembali hukum adat, termasuk hak ulayat yang selama ini tenggelam dan tidak mendapat pengakuan secara proporsional dalam sistem hukum nasional. Padahal dari sisi keadilan, kemanusiaan, dan harga diri masyarakat, posisi hukum adat setempat jauh lebih menjamin keadilan dan dirasakan punya kekuatan nilai berlaku dibandingkan hukum nasional yang cenderung kurang berpihak pada hak-hak masyarakat adat (Fathullah, 2000).

Dengan otonomisasi daerah, berarti yang menyangkut aturan nilai, persoalan hukum masyarakat, dan tata pemerintahan daerah sekaligus pihak yang terlibat membantu dan menangani persoalan lokal kedaerahan didasarkan pada mekanisme yang ada di daerah otonom itu, kecuali yang menyangkut kepentingan regional antardaerah atau bersifat nasional, atau yang termasuk dalam bidang hukum publik.

Berlakunya hukum adat atau aturan hukum daerah dalam bentuk perda, memaknai kemerdekaan dan kebebasan tersendiri bagi individu dan masyarakat di daerah dalam melaksanakan desentralisasi dan demokrasi yang telah lama diinginkan. Pengakuan dan pemberlakuan hukum adat dan aturan daerah sebagai bagian dalam sistem hukum nasional akan dapat mencairkan persoalan hukum dan penegakan hukum yang krusial dan paling tidak memberi suatu kecerahan baru bagi tegaknya negara hukum dan supremasi hukum (Fathullah, 2000).

### C. Penutup

Politik hukum otonomi daerah selama ini juga masih bercorak sentralistik dan tidak sensitif pada kearifan lokal. Penggunaan ideologi sentralisme hukum seperti ini secara empiris menimbulkan implikasi politik pengabaian terhadap kemajemukan hukum, implikasi sosial, dan budaya berupa dehumanisasi dan stigmatisasi negatif terhadap masyarakat adat. Lebih dari itu menimbulkan implikasi ekologi dalam bentuk kerusakan berbagai sumber kehidupan masyarakat adat.

Perlu disadari pula bahwa mewujudkan semangat otonomi daerah yang berbasis pada optimalisasi peran serta masyarakat, kearifan lokal, dan hukum adat tentu tidak mudah. Hal ini merupakan tantangan sekaligus bisa berbalik menjadi ancaman jika salah memaknai kebebasan memberlakukan kembali hukum adat dan pembentukan perda. Dikatakan sebagai ancaman, jika pemberlakuan hukum adat dan pembentukan perda hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan sesaat kedaerahan dan tendensius memunculkan primodialisme dan chauvinisme suku, agama, ras, dan golongan. Apabila yang terjadi demikian, maka yang terjadi bukan pembentukan dan pemberlakuan hukum yang demokratis, melainkan berlaku hukum anarkhis

masyarakat dan diktatorisme daerah.

Oleh karena itu, sebagaimana dikatakan Nurjaya (2004), dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang mampu membentuk hukum yang baik, yang menghargai, dan mengakui serta mengakomodasi akses, kepentingan, hak-hak, dan kearifan masyarakat adat, maka harus dianut ideologi pluralisme hukum (*legal pluralism*) dalam pembangunan politik hukum otonomi daerah dengan memberikan ruang bagi prinsip keadilan, demokrasi, partisipasi, transparansi, penghargaan, dan pengakuan atas kearifan lokal sebagaimana tercermin dalam sistem pengetahuan, kelembagaan, dan berbagai tradisi yang secara nyata hidup dan berkembang dalam komunitas masyarakat adat dalam pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam.

## **Rekonstruksi Politik Hukum Ketahanan Pangan Berbasis Pada Sistem Kearifan Lokal Guna Mewujudkan Kedaulatan Pangan(Studi Dinamika Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Tengger dalam Pengelolaan Sumber Daya Pertanian Tanaman Pangan)**

Keberadaan sistem kearifan Masyarakat Adat Tengger Desa Ngadas Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber daya alam dan pertanian tanaman pangan sebagian masih eksis, hidup, berkembang, dan berlanjut sampai saat ini. Pola pertanian menggunakan teknik bertani yang “unik” dengan menggunakan pola tanam vertikal (larian) yang berbeda dari sistem pertanian pada umumnya (*mainstream*) yang dilakukan oleh petani di daerah pegunungan lainnya di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa pada umumnya.

Konflik dalam pengelolaan sumber daya alam sangat intens dan laten, khususnya dengan BBTN-BST berkaitan dengan pemetaan kawasan konservasi, pembukaan lahan baru, pengambilan rencek atau ranting-ranting dan dahan kering. Model rekontruksi politik hukum ketahanan pangan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah model co-management yang menyinergikan kelembagaan ketahanan pangan yang dimiliki pemerintah dengan kelembagaan kedaulatan pangan yang dimiliki oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger.

Kehidupan masyarakat dan bangsa bisa dikatakan stabil dan aman apabila rakyatnya memiliki cukup pangan. Idealnya semua bangsa harus mampu memproduksi pangan mereka sendiri (*swasembada pangan*). Namun, itu saja belum cukup. Rakyat juga memerlukan pangan yang aman untuk dikonsumsi.

Masalah pangan belakangan ini menjadi keinginan yang semakin sulit dipenuhi sejak perusahaan-perusahaan agrobisnis global memperluas pertanian yang syarat dengan asupan kimia dan bioteknologi secara intensif ke seluruh dunia. Dalam praktik, terjadi penggusuran dan penghapusan sistem-sistem pertanian berbasis masyarakat yang berskala kecil, terdiversifikasi dan mandiri yang kemudian digantikan oleh korporasi pertanian monokultur

berorientasi ekspor yang menyebabkan terjadinya tuna-tanah, kelaparan, dan kerawanan pangan di dunia. Hal itu juga berakibat pada rusaknya lingkungan global, seperti menipisnya kesuburan tanah (*soil depletion*), polusi dan pemborosan air, hancurnya keanekaragaman hayati dan pengetahuan masyarakat lokal.<sup>1</sup>

Perubahan ke arah pertanian industri global saat ini memang meningkat pesat. Ini terjadi karena korporasi-korporasi pertanian semakin gencar melancarkan propaganda. Setiap tahunnya mereka menganggarkan miliaran dolar untuk kepentingan lobi, iklan, dan humas (*public relation*). Hal ini dilakukan untuk mempromosikan berbagai kebijakan perdagangan nasional dan global sehingga bisa mempercepat perkembangan menuju sistem pertanian industrial. Korporasi-korporasi global ini, bersikukuh mengampanyekan bahwa pertanian industrial jauh lebih efisien ketimbang pertanian tradisional. Pertanian industrial memiliki peluang yang lebih baik untuk memberikan makan dunia yang kelaparan. Kenyataan menunjukkan bahwa hal tersebut tidak terbukti dan sangat bertolak belakang dengan apa yang diharapkan.

Seperti ditegaskan dalam World Food Summit di Roma, 10-12 Juni 2002, kelaparan masih menjadi musuh di Bumi. Deklarasi Roma 1996 yang menargetkan penurunan jumlah orang kekurangan gizi dari 800 juta tahun 1996 menjadi 400 juta Tahun 2015, telah gagal. Penurunan jumlah orang kekurangan gizi mestinya 22 juta orang/tahun, tetapi sampai tahun 2002 hanya turun 6 juta orang pertahun.<sup>2</sup>

Berdasarkan data World Food Summit tersebut, efisiensi pertanian industrial hanya khayalan. Efisiensi menurut pengikut pertanian industrial dicerminkan oleh murahnya harga pangan di pasar dunia. Pandangan ini sangat menyesatkan. Harga pangan dunia tidak bisa dijadikan indikator efisiensi karena harga tersebut merupakan harga dumping yang hanya bisa dilakukan berkat subsidi besar-besaran dari pemerintah.

Berdasarkan analisis tersebut, sangat penting mempertahankan perspektif sistem pertanian berbasis masyarakat berskala kecil,

---

<sup>1</sup> Khudori, Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan, Resist Book, Yogyakarta, 2004, hlm. 295

<sup>2</sup> *Ibid.*

terdeversifikasi, dan mandiri yang sesungguhnya telah didukung oleh banyak bukti empiris. Kira-kira setengah penduduk dunia bergantung langsung pada tanah, membudidayakan tanaman pangan, memberi makan keluarga dan komunitasnya. Mereka menggunakan varietas benih lokal yang telah berkembang selama berabad abad. Mereka juga telah menyempurnakan berbagai pupuk organik mereka sendiri, mengatur pola tanam bergilir (*crop rotation*) serta menggunakan pestisida alami. Secara turun-temurun, mereka juga bersama-sama menggunakan seluruh unsur barang-barang milik bersama yang ada di lokal (*local common*), termasuk di antaranya air, tenaga kerja, dan benih. Mereka telah memberikan contoh pentingnya keanekaragaman hayati bagi kelangsungan hidup masyarakat. Telah banyak bukti yang menunjukkan bahwa sistem pertanian berbasis masyarakat berskala kecil terdeversifikasi dan mandiri itu mampu mencukupi kebutuhan pangan masyarakat lokal selama berabad-abad. Kehandalan sistem pangan mereka selama berabad abad membuktikan bahwa mereka memiliki kedaulatan pangan.

Masalah sistem kearifan lokal (*local wisdom*)<sup>3</sup> pada masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan guna mencapai ketahanan pangan domestik menarik dan esensial untuk diangkat sebagai isu penelitian. Menarik karena begitu banyak potensi kearifan tradisional yang seharusnya bisa kita lindungi sebagai bangsa dan yang akhirnya bermanfaat juga kalau kita pandai menggunakan bagai kelangsungan hidup umat manusia. Di sisi lain, menarik untuk dikaji karena keberadaan sistem kearifan lokal tersebut sudah tidak utuh lagi bahkan mengenaskan.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> A. Sonny Keraf, dalam bukunya Etika Lingkungan, yang diterbitkan oleh Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002, hlm. 289 menggunakan istilah kearifan lokal dengan istilah “kearifan tradisional”. Dalam buku tersebut kearifan tradisional didefinisikan “semua bentuk pengetahuan, keyakinan, pemahaman wawasan serta adat kebiasaan atau etika yang mementukan perilaku manusia dalam kehidupan di dalam komunitas ekologis”.

<sup>4</sup> Baca tulisan Sarwono Kusumaatmadja, “The Human Dimension of Sustainable Developmen”, Makalah pada Seminar, Dimensi Manusia Dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan, WALHI, Jakarta. 1993. Kondisi Masyarakat Adat di berbagai wilayah tanah air setelah berlakunya Undang-Undang Pemerintahan Desa dapat dibaca lebih lanjut dalam tulisan Rachmad Safaat, “Masyarakat Adat Yang Tersingkir dan Terpinggirkan:

## A. Permasalahan

Berdasarkan rumusan latar belakang dan fokus studi tersebut, ada beberapa pertanyaan penelitian yang perlu dikaji, antara lain:

1. Bagaimana keberadaan sistem kearifan lokal masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya pertanian guna mewujudkan kedaulatan pangan?
2. Bagaimana konflik hukum yang terjadi pada masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya pertanian dalam mewujudkan kedaulatan pangan? Bagaimana dinamika jaminan perlindungan hukum pemerintah atas hak masyarakat adat dalam pengelolaan sumber daya pertanian tanaman pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan di tingkat lokal?
3. Bagaimana rumusan model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan berbasis pada sistem kearifan lokal guna mewujudkan kedaulatan pangan?

## B. Metode Penelitian

### 1. Paradigma

Penelitian ini menggunakan paradigma<sup>5</sup> legal constructivism<sup>6</sup> atau paradigma hukum nonsistematis sebagaimana dikembangkan oleh Charles Samford dalam bukunya “The Disorder of Law: A Critical of Legal Theory”. Melalui buku ini Samford mencoba menyusun

---

Studi Dampak UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat”, Laporan Penelitian untuk Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta. 1996.

<sup>5</sup> Paradigma dalam bahasa Inggris paradigm yang berasal dari bahasa Yunani paradigm. Menurut Oxford English Dictionary, paradigm atau paradigma adalah contoh atau pola. Namun dalam komunitas ilmiah paradigma dipahami sebagai sesuatu yang lebih konseptual dan signifikan. Menurut Like Wilarjo, dalam bukunya *Realita dan Desiderata* yang diterbitkan oleh Duta Wacana University Press, 1990, hlm. 134 menyatakan bahwa paradigma adalah suatu kerangka keyakinan dan komitmen para intelektual. Lebih lanjut dikatakan bahwa paradigma berarti asumsi-asumsi dasar yang diyakini ilmuwan dan menentukan cara dia memandang gejala yang ditelaahnya.

<sup>6</sup> Guba dan Lincoln dalam artikelnya yang berjudul “Competing Paradigms and Perspectives” yang termuat dalam buku yang dedit oleh Denzin dan Lincoln berjudul Handbook of Qualitative Research, diterbitkan oleh SAGE Publications, hlm. 109 mengategorikan perkembangan paradigmatic dalam penelitian kualitatif, yaitu: positivism, postpositivism, critical theory dan constructivism.

dan mengembangkan tentang teori hukum yang disebut sebagai teori Chaos atau teori non sistematis/nonmekanistik dalam hukum. Ditegaskan lebih lanjut oleh Samford pada dasarnya masyarakat tanpa sistem atau dalam kondisi asistematis/disorder dengan apa yang disebut sebagai social melee. "Menurut Satjipto Rahardjo, buku itu memperlihatkan penolakan terhadap ide keteraturan yang melekat pada hukum yang dipegang teguh para positivistik<sup>7</sup> dan hukum adalah bagian dari masyarakat yang demikian itu. Kondisi asimetris, kondisi chaos, bukan sesuatu yang harus ditakuti, dihindari atau dilawan dengan antisipasi, tetapi harus dimaknai sebagai suatu kemungkinan/peluang yang dapat dikembangkan untuk menangkap pesan (*sense of chaos*) dari kemungkinan baru yang muncul.<sup>8</sup>

Paradigma legal constructivism mengonsepsikan dan memahami hukum sebagai kesepakatan, baik tertulis maupun tidak dan hukum juga dipahami sebagai kontruksi mental serta realitas pengalaman.<sup>9</sup> Dengan menggunakan paradigma legal construktivism atau paradigma hukum nonsistematis, dikaji perilaku hukum masyarakat adat Tengger dalam mewujudkan kedaulatan pangan lokal mereka yang asimetris dengan sistem ketahanan pangan yang menjadi program utama atau mainstream pembangunan di bidang ketahanan pangan. Kekuatan dan keunggulan budaya hukum yang dimiliki masyarakat menjadi

---

<sup>7</sup> Satjipto Raharjo, "Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi", Makalah dalam Seminar Nasional Menggugat pemikiran Hukum Positifistik di Era Reformasi, Semarang, Sabtu 22 Juli 2006, hlm. 15.

<sup>8</sup> Anton F. Susanto, "Menggugat Fondasi Filsafat Ilmu Hukum Indonesia," Dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting) Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum: Memperingati 70 tahun Prof Dr. Dr. B. Arief Sidharta, SH. Rafika Aditama, 2003, hlm. 18-19.

<sup>9</sup> Baca Hand Out Esmi Warassih Pujiyahayu yang berjudul "Urgensi Pemahaman hukum dengan pendekatan Sosio-Legal dan Penerapannya dalam penelitian" hlm. 6 disampaikan pada Seminar Nasional dengan tema "Penelitian dalam Perspektif Socio Legal" yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang bekerja sama dengan HuMa, Semarang, 22 Desember 2008.

<sup>10</sup> Menurut Eko Endarmoko dalam *Tesaurus Bahasa Indonesia* yang diterbitkan oleh Gramedia, Jakarta, Tahun 2007, hlm. 518, terminologi istilah rekonstruksi dikategorikan sebagai kata benda yang berarti: 1) pemugaran, perbaikan, rehabilitasi, renovasi, restorasi; reorganisasi; revolusi, 2) reka ulang. Dalam konteks penelitian ini, merekonstruksi dimaksudkan sebagai upaya sistematis dan terorganisir untuk melakukan perbaikan.

modal sosial (*social capital*) masyarakat adat Tengger untuk merekonstruksi<sup>10</sup> politik hukum ketahanan pangan yang selama ini dianut dan dijadikan acuan para pengambil kebijakan.

Penelitian ini juga menggunakan paradigma “deep ecology”<sup>11</sup> sebagaimana dikembangkan oleh Fritjof Capra. Paradigma ini menjelaskan bahwa sistem kehidupan di dunia ini merupakan jaringan besar kehidupan (*web of life*) yang meliputi organisme, sistem sosial, dan ekosistem. Dari masing-masing sistem kehidupan tersebut, kemudian dapat dilakukan suatu studi, tetapi masing-masing tidak dapat dipelajari dan dipahami secara terisolasi. Keadaan tersebut menurut Capra dikatakan sebagai “They are systemic problems, which means that they are interconnected and interdependent”. Dalam konteks inilah kearifan lokal masyarakat adat Tengger dalam menegakkan kedaulatan pangan dikaji dalam keterhubungan dan saling ketergantungan mereka dengan makhluk hidup lainnya dengan sistem sosialnya serta ekosistem yang melingkupinya termasuk juga dalam konteks keterkaitannya dengan negara.

## 2. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio legal antro (*socio legal antro approach*) guna mendapatkan data empiris dengan menggunakan berbagai perangkat metode pendekatan penelitian secara simultan dan *interconnected* yang masuk dalam aliran ini, antara lain pendekatan critical legal studi, legal hermeneutic, serta hukum progresif dan responsif untuk menganalisis, menafsirkan substansi perundang-undangan maupun konstruksi realita sosial yang secara empiris diketemukan dalam studi kasus di lapangan melalui teknik wawancara mendalam, *life history*, riset aksi partisipatif (*participatory action research*), dan diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) dengan informan kunci.

Di samping itu, juga digunakan untuk mengkaji keberadaan sistem kearifan lokal yang terdapat pada masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya alam berkelanjutan, peta konflik hukum yang saat ini terjadi pada masyarakat adat dalam pengelolaan

---

<sup>11</sup> Penjelasan lebih detail tentang paradigma “deep ecology” dapat dibaca lebih medalam bukunya Fritjof Capra yang berjudul The Web Of Life, diterbitkan oleh NY: Anchor Books, yang diterbitkan pada tahun 1997.

sumber daya alam. Seluruh bahan hukum penelitian ini, khususnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan dan Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan serta beberapa peraturan pemerintah yang terbit pada tahun 2007, antara lain pertama, PP Nomor 3 tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Dearah dan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah, dalam Pasal 3 ayat 2 butir m menyebutkan bahwa ketahanan pangan masuk urusan wajib.

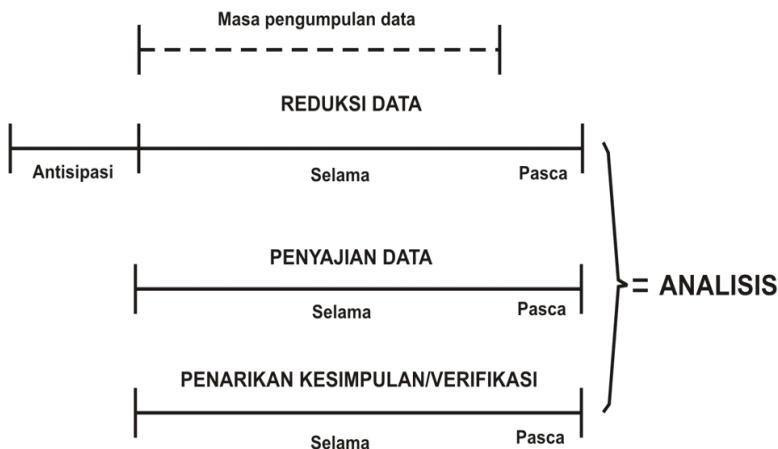
Kedua, PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, dalam Pasal 7 ayat 2 (m) disebutkan bahwa Ketahanan pangan merupakan urusan wajib. Ketiga, PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pasal 22 ayat (5) disebutkan bahwa ketahanan pangan termasuk dalam rumpun urusan yang dibawahi dalam bentuk Badan (Lembaga Teknis) dianalisis dengan ketiga pendekatan tersebut untuk mengetahui latar belakang sosial politik atau politik hukum yang melatar belakangi, khususnya proses pembentukan, substansi maupun implementasi perundang-undangan tersebut serta dampaknya bagi keberadaan sistem kearifan lokal masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya pertanian tanaman pangan guna mewujudkan kedaulatan pangan.

Hasil konstruksi realita sosial dan interpretasi kritis terhadap kebijakan dan politik hukum dirumuskan resultante atau titik temu yang dapat disinergikan ke dalam rekontruksi hukum yang baru melalui co-management pengelolaan sumber daya pertanian tanaman pangan berbasis pada sistem kearifan lokal (lihat skema diagram alir hipotetikal model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan sebagai mana terdapat dalam lampiran usulan disertasi ini).

### 3. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data model alir atau *circle analysis* mulai dengan analisis deduksi-induksi, kemudian dari induksi ke deduksi. Analisis deduksi induksi digunakan untuk menganalisis politik hukum ketahanan pangan pada tingkat nasional (makro) dan melihat implementasinya

di dalam kenyataan (mikro), sedangkan analisis induksi deduksi untuk menganalisis kasus-kasus dan temuan data lapang kemudian diabstraksikan guna merekonstruksi kebijakan pada tingkat nasional dalam kebijakan. Komponen-komponen analisis data model alir ini perlu dilihat pada bagan berikut ini.



**Sumber: Esmi Warassih Pujirahayu,, "Urgensi Memahami Hukum dengan Pendekatan Socio-Legal dan Penerapannya dalam Penelitian".<sup>12</sup>**

Analisis model alir atau *circle analysis* ini menggunakan berbagai pendekatan epistemologi, antara lain dengan pendekatan studi hukum kritis (*critical legal study*) sebagaimana dikonsepsikan oleh Roberto M. Unger,<sup>13</sup> hermeneutika hukum (legal hermeneutics) karya Gregory Leyh<sup>14</sup> dan hukum responsif dan progresif

---

<sup>12</sup> Pujirahayu, Esmi Warassih, "Urgensi Memahami Hukum dengan Pendekatan Socio-Legal dan Penerapannya dalam Penelitian", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Penelitian dalam Perspektif Sosio-Legal, Diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerja sama dengan HuMa, Semarang, 22 Desember 2008.

<sup>13</sup> Roberto Unger Mangabeira, Law in Modern Society – Toward Criticism of Social Theory, NY: The Free Press, 1976.

<sup>14</sup> Gregory Leyh, Legal Hermeneutics, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2008.

(Nonet dan Selsnick,<sup>15</sup> dan Rahardjo.<sup>16</sup> Ketiga pendekatan ini secara simultan digunakan untuk mengkritisi atau menganalisis keterkaitan dan keterpengaruhannya hukum dan politik di bidang ketahanan pangan, dinamika perlindungan hukum hak masyarakat adat dalam dalam mewujudkan kedaulatan pangan mereka, serta melakukan telaah kritis keberadaan sistem kearifan lokal masyarakat adat sebagai dasar dalam merekonstruksi sistem ketahanan pangan nasional.

### C. Pembahasan

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa keberadaan sistem kearifan masyarakat adat Tengger Desa Ngadas Kabupaten Malang dalam pengelolaan sumber daya alam dan pertanian tanaman pangan sebagian masih eksis, hidup, berkembang, dan berlanjut sampai saat ini. Pola pertanian menggunakan teknik bertani yang “unik” dengan menggunakan pola tanam vertikal (larian) yang berbeda dari sistem pertanian pada umumnya (*main-stream*) yang dilakukan oleh petani di daerah pegunungan lainnya di Pulau Jawa maupun di luar Pulau Jawa yang umumnya, mereka menggunakan pola tanam “sengkedan” atau terasering.

Sistem pertanian, khususnya pola tanam yang dikembangkan oleh masyarakat adat Tengger, Desa Ngadas dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip konservasi menurut perspektif pejabat birokrasi dari Dinas Kehutanan, Balai Besar Taman Nasional Bromo, Tengger, Semeru (BBTN-BTS) maupun dari kalangan perguruan Tinggi. Sistem pertanian mereka dianggap sebagai ancaman bagi keberlanjutan konservasi di BBTN-BTS. Kalangan birokrasi dan akademisi berharap agar masyarakat adat Tengger bersedia mengubah pola tanam yang ramah dengan konservasi dengan cara menanam tanaman sabuk bukit dengan tanaman keras agar tidak terjadi tanah longsor.

Berbagai upacara adat yang bersifat ritual keagamaan masih eksis dan berlangsung sampai saat ini. Mulai dari upacara adat yang

---

<sup>15</sup> Philippe Nonet and Philip Zelznick, *Law in Society in Transition: Toward Responsive Law*, NY:Harper Colophon Books, 1978.

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagad Ketertiban*, Jakarta:UKI Press, 2006.

terkait dengan lingkaran kehidupan (*life circle*) manusia, hubungan manusia dengan alam maupun upacara yang terkait dengan para dewa dan Tuhan Yang Mahaesa. Upacara yang sangat terkenal dan berbiaya sangat mahal serta melibatkan hampir seluruh masyarakat adat Tengger Desa Ngadas adalah Karo dan Kasodo.

Dalam berladang, sebagian besar petani menggunakan bibit dari luar. Bibit lokal sudah sejak Tahun 1970-an telah musnah, baik bibit jagung dan kentang lokal digantikan dengan jenis baru yang dibeli dari produk pabrik. Perubahan ini sangat dipengaruhi oleh mekanisme pasar, khususnya yang terkait dengan perkembangan pertanian hortikultura. Pemerintah derah, tampaknya tidak serius melindungi dan mengembangkan bibit lokal. Perhatian untuk mengembangkan dan melindungi bibit lokal baru muncul tahun 2008 dengan anggaran yang sangat minim.

Guna menjaga keberlanjutan sistem pertanian atau perladangan serta menjaga agar akses terhadap kepemilikan atas sumber daya tanah dan ladang tetap dalam penguasaan dan pengelolaan mereka. Petani Tengger Desa Ngadas bersepakat untuk tidak menjual tanah kepada pihak luar atau orang yang berasal dari luar masyarakat adat Tengger Desa Ngadas. Upaya ini sengaja dilakukan agar sumber daya tanah dan ladang mereka tidak beralih kepemilikannya kepada pihak lain. Oleh karena bagi mereka, tanah ladang yang mereka miliki tidak hanya bersifat ekonomis, lebih dari itu memiliki makna dan nilai spiritual, sosial dan budaya bagi kelangsungan hidup mereka.

Konflik dalam pengelolaan sumber daya alam sangat intens dan laten, khususnya dengan BBTN-BST berkaitan dengan pemetaan kawasan konservasi, pembukaan lahan baru, pengambilan rencek atau ranting-ranting dan dahan kering dari pohon tanaman hutan untuk keperluan kayu bakar yang dilakukan oleh masyarakat adat Tengger Desa Ngadas, pengambilan hasil hutan nonkayu, misalnya mengambil biji mlandingan dengan cara menebang pohon mlandingan yang merusak hutan.

Berbagai konflik antara petani Ngadas dan BBTN-BTS tersebut, dapat diselesaikan dengan cara musyawarah. Namun, pada kasus-kasus tertentu, misalnya pencurian kayu penggunaan instrumen hukum pidana juga diterapkan.

Menurut petani setempat, sampai saat ini tidak ada perlindungan yang berarti dari pemerintahan pusat maupun Kabupaten Malang terhadap sistem kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya alam maupun pertanian tanaman pangan mereka. Hasil konfirmasi dengan para pejabat birokrasi dari Dinas Tata Kota, Dinas Kehutanan, Badan Ketahanan Pangan serta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah pernyataan tersebut dibenarkan. Salah satu alasan yang dikemukaan adalah karena masyarakat Tengger Desa Ngadas merupakan wilayah enclave yang berada dalam wilayah konservasi yang menjadi kewenangan pengelolaan BBTN-BTS. Dengan demikian, badan maupun dinas yang ada di Kabupaten Malang tidak pernah merancang atau melaksanakan program pembangunan di wilayah Desa Ngadas. Bahkan, yang terjadi adalah komoditisasi sistem ritual dan panorama keindahan alam yang ada di wilayah mereka melalui kegiatan pariwisata, terutama dalam pelaksanaan upacara Karo dan Kasodo serta Program Kunjungan Wisata yang dicanangkan oleh Dinas Pariwisata.

Berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan telah diterbitkan oleh pemerintahan pusat untuk memperkuat fungsi dan peran kelembagaan Dewan Ketahanan Pangan dan Badan Ketahanan Pangan dari tingkat nasional maupun daerah. Di antaranya, (1) UU Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, (2) PP No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan, (3) PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan Pertanggungjawaban Pemerintah Daerah, (4) PP 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kota, dan (5) PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Pada tataran implementasi, berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan tersebut ternyata belum efektif. Hal ini disebabkan beberapa hal yang mendasar. Pertama, sumber daya manusia yang berada dalam birokrasi Dewan Ketahanan Pangan maupun Badan Ketahanan Pangan di daerah masih sangat terbatas dan kurang memahami persoalan ketahanan pangan.

Kedua, lemahnya kewenangan dan peran Dewan Ketahanan Pangan dan Badan Ketahanan Pangan di daerah karena statusnya

di bawah Departemen Pertanian. Bahkan, daerah menganggap status eselonisasi Badan Ketahanan Pangan Pusat dianggap kurang mencerminkan ketahanan pangan sebagai urusan wajib karena eselonisasinya lebih rendah daripada yang dikoordinasikan.

Ketiga, isu ketahanan pangan belum dianggap atau dikategorikan oleh pemerintah daerah sebagai isu yang penting dan strategis. Oleh karena dianggap tidak memberikan kontribusi terhadap peningkatan pendapatan asli daerah. Sebagai contoh, Kabupaten Malang untuk tahun 2009 hanya menganggarkan dana sebesar Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah) untuk program penanganan gizi buruk. Jumlah tersebut masih jauh di bawah harga mobil dinas Ketua Dewan yang harganya lebih dari Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah). Kecilnya anggaran untuk program ketahanan pangan mengakibatkan terbatasnya sarana-prasarana Dewan Ketahanan Pangan Daerah.

Keempat, sampai saat ini masih banyak kalangan praktisi, birokrat, maupun akademisi yang kurang memahami pengertian ketahanan pangan secara benar. Hal ini akan berimplikasi pada lemahnya keberadaan program dan kelembagaan ketahanan pangan, baik pada tingkat nasional maupun daerah.

Kelima, sampai saat ini belum ada rumusaan yang jelas tentang bentuk dan mekanisme peran serta masyarakat dalam kelembagaan dan program ketahanan pangan, baik di pusat maupun di daerah. Dengan demikian, keberadaan Dewan Ketahanan Pangan Pusat maupun daerah bersifat elitis dan birokratis serta kurang memaksimalkan peran serta masyarakat.

Politik hukum ketahanan pangan ke depan perlu direkonstruksi agar lebih mengedepankan basis peran serta masyarakat, khususnya masyarakat adat. Untuk itu diperlukan perubahan paradigma dan konsep dasar tentang ketahanan pangan yang juga diharapkan dapat mengakomodasi sistem kedaulatan pangan yang selama ini dikukuh dan dikembangkan oleh masyarakat adat sebagai modal sosial (*social capital*) dalam mengembangkan dan memenuhi kebutuhan pangan di tingkat lokal. Nilai-nilai dan pengetahuan lokal masyarakat adat tentang pola tanam, teknologi, dan alat-alat pertanian yang digunakan, pengetahuan lokal tentang iklim, jenis tanaman, pupuk, sistem pengairan, pengelolaan sumber

daya hutan, sistem ritual dan religi yang terkait dengan pengelolaan lahan pertanian yang kondusif, responsif dan berkelanjutan dalam mewujudkan kedaulatan pangan mereka perlu terus digali agar dapat dijadikan dasar atau basis rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan baik pada level nasional maupun daerah.

Model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah model co-management yang menyinergikan kelembagaan ketahanan pangan yang dimiliki pemerintah dengan kelembagaan kedaulatan pangan yang dimiliki oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger. Kekuatan kelembagaan yang dimiliki pemerintah yang berupa komitmen, kelembagaan, kebijakan, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana dan anggaran merupakan modal utama dari pemerintah yang sangat strategis untuk disumbangkan dan diintegrasikan dalam co-management. Sedangkan, dari sisi masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger, nilai-nilai lokal dan pengetahuan lokal di bidang pertanian tanaman pangan sebagai modal sosial (*social capital*) yang sifatnya kondusif, responsif dan berkelanjutan untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal perlu terus digali dan diintegrasikan dalam model co-management.

Implementasi model co-management memerlukan komitmen bersama antara pemerintah dan masyarakat untuk secara bersama-sama terbuka, bertanggung jawab, serta memperkuat partisipasinya dalam melakukan rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan berbasis pada sistem kearifan lokal agar dapat diwujudkan kedaulatan pangan baik pada tingkat nasional, daerah provinsi, dan kabupaten kota. Dukungan politik kalangan DPR, DPRD di daerah serta pemerintah, dalam hal ini presiden, gubernur dan bupati sangat diperlukan untuk mewujudkan ketahanan pangan yang berbasis pada sistem kearifan lokal.

#### **D. Penutup**

Sistem kearifan lokal yang dimiliki kesatuan masyarakat adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya alam guna mewujudkan kedaulatan pangan sampai saat ini masih eksis dalam kehidupan sehari-hari dan terimplementasi serta terintegrasi dalam sistem kepercayaan dan ritual, sistem ekonomi pertanian, sistem pengelolaan

sumber daya hutan, air, dan tanah. Namun saat ini, keberadaannya menghadapi tekanan dari luar yang cukup kuat, mulai dari kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang tidak akomodatif dan responsif terhadap eksistensi sistem kearifan lokal sampai pada rendahnya keberpihakan birokrasi pemerintah terhadap pelindungan sistem kearifan lokal yang dimiliki masyarakat adat.

Terdapat tiga sifat konflik yang dihadapi kesatuan masyarakat hukum adat Tengger, yaitu (a) konflik permanen atau manifes, terjadi antara kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dengan Pengelola BTN-BTS berkaitan dengan larangan pemanfaatan lahan hutan produksi dengan pola tumpang sari, (b) konflik laten, kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dengan para birokrat dari Dinas Pertanian Tanaman Pangan Kabupaten Malang dan Pejabat DPRD Kabupaten Malang berkaitan dengan pola dan model pertanian teras sering vertikal yang dikembangkan petani dan ekslusifitas kepemilikan lahan, dan (c) konflik intern atau temporal, terjadi antara sesama warga kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dalam kaitannya dengan waris, jual beli, dan batas tanah tegal atau tegalan.

Konflik permanen sampai saat ini belum dapat terselesaikan dan berkecenderungan terjadi resistensi dari kesatuan masyarakat hukum adat Tengger untuk terus melanggar diselesaikan. Konflik laten cenderung dibiarkan oleh kesatuan masyarakat hukum adat Tengger, baru direaksi bila muncul kepermukaan dan menjadi konflik terbuka. Sedangkan, konflik temporal mudah diselesaikan dengan musyawarah antarwarga yang difasilitasi kepala desa dan dukun.

Perlindungan hukum terhadap sistem kearifan lokal kesatuan masyarakat hukum adat Tengger dalam pengelolaan sumber daya alam bersifat sangat represif, konsepsi rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan sengaja dibuat bersyarat, tidak jelas, kabur, bersifat mendua (ambivalen) dan tidak diimplementasikan (*policy non enforcement*).

Model rekonstruksi politik hukum ketahanan pangan yang dirumuskan dalam kajian ini adalah model co-management yang menyinergikan kelembagaan ketahanan pangan yang dimiliki pemerintah dengan kelembagaan kedaulatan pangan yang dimiliki

oleh masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger. Kekuatan kelembagaan yang dimiliki pemerintah yang berupa komitmen, kelembagaan, kebijakan, peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia, sarana dan prasarana dan anggaran merupakan modal utama dari pemerintah yang sangat strategis untuk disumbangkan dan diintegrasikan dalam co-management. Sedangkan, dari sisi masyarakat, khususnya masyarakat adat Tengger, nilai-nilai lokal dan pengetahuan lokal di bidang pertanian tanaman pangan sebagai modal sosial (*social capital*) yang sifatnya kondusif, responsif, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kedaulatan pangan lokal perlu terus digali dan diintegrasikan dalam model co-management.

Advokasi merupakan kosa kata yang cukup populer di kalangan aktivis gerakan, baik dari mahasiswa, akademis, LSM maupun aktivis politik. Namun demikian, pemahaman dan tafsir terhadap filosofi di kalangan mereka sangat beragam. Bahkan tidak jarang mereka kadang terjebak pada gerakan sesaat dan sangat pragmatis. Sampai saat ini diskursus termonologi sangat dinamis. Tidak jarang gerakan hanya merespon kebijakan yang tidak strategis dan tidak menyangkut kepentingan publik yang mendasar.

Agar agenda gerakan dapat berjalan optimal, memenuhi sasaran, dan tujuan yang hendak dicapai, maka para aktor kunci yang menggerakkan atau mendinamisasikan gerakan diharapkan memiliki kemampuan dan kapasitas dalam melakukan analisis kebijakan publik secara cermat, dan kepekaan terhadap masalah publik.

## Penutup

### A. Analisis Kebijakan Publik: Model dan Pendekatan

Analisis kebijakan publik berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab dan konsekuensi kebijakan publik. Dalam analisis kebijakan publik dapat dilakukan penyelidikan dan analisis tentang proses pembentukan, substansi, dan dampak dari kebijakan tertentu, seperti siapa yang diuntungkan dalam pembangunan Super Mall, Tukar Guling Tanah (*Ruitslag*) di perkotaan, siapa aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan tersebut dan apa dampaknya bagi masyarakat perkotaan, dan sebagainya.

Terdapat beberapa model yang dapat dipakai dalam melakukan studi kebijakan publik. Pertama, model elitis dan pluralis. Kedua, model normatif dan deskriptif. Ketiga, model kasar pragmatis dan model halus teoretis. Model elitis terkait dengan analisis kebijakan yang mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan kelompok elite yang jumlahnya minoritas ada di masyarakat. Sedangkan, kebijakan pluralis terkait dengan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan rakyat yang marginal dan mayoritas. Model normatif berkaitan dengan pembuatan aturan tertentu untuk memfasilitasi kelompok masyarakat guna mengoptimalkan beberapa nilai yang ingin diraih. Misalnya, kebijakan upah rendah

bagi buruh industri melalui UMK guna mengoptimalkan keuntungan pemodal. Model deskriptif lebih memfokuskan perhatian pada kegiatan menjelaskan atau memprediksikan penyebab dan konsekuensi yang timbul dari pilihan kebijakan yang diambil.

Model kasar pragmatis lebih difokuskan pada “fenomena aktual yang disimbolkan”. Sedangkan, model halus teoretis lebih merujuk pada representasi teoretis murni atau masalah hipotesis konseptual yang menyangkut karakteristik yang dibayangkan dari objek peristiwa yang menjadi titik perhatian.

Pendekatan yang dapat dipakai dalam melakukan analisis kebijakan meliputi pendekatan proses (*process approach*), pendekatan substansi (*substantive approach*), pendekatan positif logis (*the logical positivist approach*), pendekatan partisipatoris (*participatory approach*), pendekatan ideologis (*ideological approach*), pendekatan normatif (*normatif approach*), dan pendekatan sejarah (*the historical approach*).

Secara umum, orang tidak harus terikat secara ketat atau dogmatis pada satu model atau pendekatan teoretis tertentu. Dengan demikian, model dan pendekatan yang dipilih lebih didasarkan pada elastisitas, keluwesan, dan justifikasi teori dan konsep yang sesuai dan paling bermanfaat untuk melakukan analisis kebijakan serta penjelasan yang memuaskan mengenai kebijakan publik, tindakan politik atau kebijakan tertentu.

## B. Kepekaan terhadap Masalah Publik yang Menjadi Objek Advokasi

Secara formal masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Pertolongan, dalam hal ini, mungkin dilakukan oleh orang yang secara langsung mempunyai masalah atau dilakukan oleh orang lain yang bertindak atas nama mereka yang mendapatkan masalah, seperti upah rendah, air yang tidak bersih, gizi buruk atau makanan yang tidak sehat, tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme, mafia peradilan, tindakan campur tangan pemerintahan asing. Jika hal tersebut menimbulkan kecemasan, ketegangan, dan ketidakpuasan sehingga orang mencari pertolongan atau perbaikan.

Sedangkan, masalah publik merupakan masalah yang mempunyai dampak yang luas yang memiliki konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Pertama, masalah prosedural dan masalah substansial. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya. Sedangkan, masalah substansial berkaitan dengan akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti kebebasan berbicara, pencemaran, kerusakan lingkungan, kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Kedua, didasarkan pada asal-usul masalah. Masalah dalam negeri meliputi, pendidikan, perpajakan, kriminalitas, kekerasan berbasis gender, *trafficking*, korupsi, transportasi, kesejahteraan sosial, kemiskinan, dan sebagainya. Masalah luar negeri menyangkut hubungan antarnegara satu dengan yang lain, seperti perjanjian ekstradisi, kerja sama keamanan, dan militer.

Ketiga, masalah distributif, regulasi, dan redistributif. Masalah distributif berkaitan dengan permintaan sekelompok orang guna memenuhi hak-hak dasar mereka. Misalnya, permintaan sekelompok masyarakat menyangkut proyek pengendalian banjir dan industri untuk konsesi tarif. Masalah regulasi terkait dengan tuntutan dari kelompok tertentu untuk membatasi tindakan pihak lain, seperti tuntutan kelompok pengusaha agar pemerintah mengeluarkan regulasi agar membatasi aksi-aksi buruh agar tidak merugikan perusahaan. Sedangkan, masalah redistributif menyangkut masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber, antara kelompok-kelompok atau kelas-kelas dalam masyarakat. Misalnya, masalah ketidaksamaan pendapatan dalam masyarakat yang menuntut agar pajak pendapatan yang diperoleh dari masyarakat kaya dibagikan kepada masyarakat miskin.

Kemampuan orang atau kelompok orang memilih dan memilih masalah publik yang menjadi sasaran atau target sangat dipengaruhi oleh tingkat kebutuhan dan dampak kebijakan terhadap kelompok tertentu dalam masyarakat. Sebagian kelompok masyarakat menganggap isu pencemaran dan kerusakan menjadi agenda penting gerakan mereka. Sedangkan, di sisi yang lain, masalah korupsi menjadi fokus agenda mereka.

Apabila dianalisis, kegiatan sebenarnya bergerak pada semua jenis dan aras proses pembentukan suatu kebijakan publik yang menjadi sasarannya. Menjadi jelas pula bahwa kegiatan memerlukan keterlibatan banyak pihak dengan spesifikasi keahlian yang berbeda dalam suatu koordinasi yang terpadu dan sistematis. Tidak ada satu pun organisasi yang mampu melakukan semua jenis kegiatan tersebut dalam semua aras. Selain alasan kapasitas teknis ini, ada pertimbangan strategis lainnya untuk melibatkan semakin banyak pihak dalam suatu kegiatan, yakni besaran (magnitude) masalah dan dampak pengaruhnya yang diharapkan semakin membesar, dengan semakin banyaknya pihak yang terlibat menyuarakan hal yang sama.

Kegiatan yang baik memang terfokus pada suatu masalah atau isu strategis kebijakan publik tertentu. Dengan demikian, langkah awal terpenting dalam kegiatan adalah memilih dan menetapkan isu kebijakan publik apa yang benar-benar strategis dijadikan sebagai sasaran . Untuk menetapkan strategis atau tidaknya suatu isu kebijakan publik, paling tidak dapat dilakukan atas dasar beberapa tolok ukur sebagai berikut.

1. Taraf penting dan mendesaknya (urgensi) tuntutan masyarakat luas yang mendesakkan perlunya segera perubahan kebijakan tersebut.
2. Kaitan dan penatnya (relevansi) perubahan kebijakan tersebut terhadap kepentingan atau kebutuhan nyata masyarakat luas, terutama lapisan atau kalangan mayoritas yang memang sering tidak diuntungkan oleh berbagai kebijakan pemerintah.
3. Besarnya dan luasnya dampak positif yang dapat dihasilkan jika perubahan kebijakan tersebut terjadi.
4. Kesesuaian dengan agenda utama jaringan organisasi yang memang menjadi isu kebijakan publik tersebut sebagai sasaran utamanya.

Sebagai aktivis gerakan, apapun bentuk lembaganya, memerlukan keterampilan dalam melakukan gerakan. Pengalaman, tingkat pemahaman, kemampuan, dan posisi diri dalam organisasi akan memberikan kearifan aktivis untuk memilih bidang dan isu apa yang akan digeluti dan didalami secara konsisten. Keterbatasan kemampuan aktivis secara individu dan organisasi inilah menuntut

dan membutuhkan kerja jaringan, baik jaringan informasi maupun kerja sama dalam menjalankan program aksi.

Kemampuan melakukan analisis kebijakan publik sangat membantu aktivis dalam memilih kebijakan publik yang dijadikan objek atau sasaran gerakan . Berbagai model dan pendekatan analisis kebijakan publik dapat diintegrasikan untuk melakukan penajaman substansi maupun metode.

Mengingat cepatnya perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di masyarakat, seorang aktivis mau tidak mau harus melakukan refleksi dan aksi setiap kali selesai melakukan gerakan guna melakukan evaluasi tingkat keberhasilan atau perkembangan atas kegiatan yang telah dilakukan. Pada gilirannya proses evaluasi lebih banyak diarahkan untuk semakin memperkuat korban atau subjek agar memiliki nilai tawar dan semakin berdaya menghadapi problematika kehidupan yang selalu menerpanya dalam mewujudkan keadilan sosial yang didambakan.

Kepekaan dan keberpihakan aktivis terhadap masyarakat yang tersingkir dan terpinggirkan dalam proses pembangunan sangat diperlukan. Hal ini mengingat banyak kebijakan publik dan proses penyelesaian sengketa yang tidak selalu ramah dan menguntungkan mereka. Bahkan, acapkali sengaja didesain untuk semakin menerpurukkan mereka tanpa memiliki nilai tawar sama sekali. Dalam konteks inilah gerakan sosial sangat dibutuhkan kehadirannya oleh mayoritas masyarakat yang tidak diuntungkan dalam proses percepatan pembangunan, seperti buruh tani, nelayan, masyarakat adat, masyarakat miskin perkotaan, buruh industri, perempuan, dan anak korban kekerasan dan perdagangan, korban kejahatan HAM dan pencemaran lingkungan, korban korupsi, kolusi dan nepotisme pejabat publik, dan lain-lain.

## **Daftar Pustaka...**

- AMAN, ICRAF dan FPP (2003). Satu yang kami tuntut: Pengakuan, Bogor-Indonesia.
- Ananta, Aris dan Evy Nurvidya Anwar, 1995. Projection of Indonesian Population and Labour Force: 1995-2025. Demographic Institute Faculty of Economics University of Indonesia.
- Anonymous, 2001, Advoksi Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam Melalui Pendekatan Holistik Dalam Era Otonomi Daerah, Position Paper, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Walhi Jawa Timur, Malang. Anonymous, 2001, Advoksi Kebijakan Pengelolaan Sumberdaya Alam Melalui Pendekatan Holistik Dalam Era Otonomi Daerah, Position Paper, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Walhi Jawa Timur, Malang.
- Anwar, Chairul, 1995. Zona Ekonomi Eksklusif Di Dalam Hukum Internasional. Cetakan I. SINAR GRAFIKA. Jakarta.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (1999). Catatan Hasil Konggres Masyarakat Adat Nusantara. 15-22 Maret, Hotel Indonesia – Jakarta.
- Barber, Charles V. (1989). "The State, The Environment and Development: The Genesis of Transformation of Social Forestry in New Order Indonesia". Doktoral Disetation of California University, Berkeley.
- A. Sonny Keraf, Etika Lingkungan Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2002.

Anton F. Susanto, "Menggugat Fondasi Filsafat Ilmu Hukum Indonesia," Dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri (Penyunting) Butir-butir Pemikiran Dalam Hukum: Memperingati 70 tahun Prof Dr. Dr. B. Arief Sidharta, SH. Rafika Aditama, 2003.

Bisnis Indonesia, 12 Februari 1999.

Cristy Jr., F.T. 1982 "Territorial Use Rights in Maritim Fisheries:Definition and Condition"FAO Fisheries Technical Paper (227): 10 pp.

Depbos, (1989). Informasi Bina Masyarakat Terasing. Direktorat Bina Masyarakat Terasing Depbos-RI.

Dove, Michel. 1985. Sistem Perladangan di Indonesia: Studi Kasus dari Kalimantan Gajah Mada University Press, Yogyakarta

Fadjar, A. Mukti, 2001, Pembagian Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah, Dalam "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999)", Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Civil Society Support And Strengthening Program, Malang, Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya, 1999b. Penyusunan Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Berbasis Masyarakat di Prigi. Laporan Pendahuluan. Tidak diterbitkan.

Faqih, Mansour. 1997. "Prespektif Sosilogis Terhadap Resistensi Buruh". Makalah, disampaikan pada Diskusi Panel "Buruh, Unjuk Rasa dan Hukum Pidana" diselenggarakan atas kerja sama Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya, Gedung Widyaloka Universitas Brawijaya, Malang.

Fathullah (2000). "Otonomi Daerah dan Penguatan Hukum Masyarakat", Kompas, Senin, 3 Juli.

Gadgil, M. dan F. Barkes (1991). "Tradition resource management systems. Resource Management and Optimization, 8(3/4): 127- 41.

Gilbert, Alan dan Josef Gugler, 1996. Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga. (Terjemahan: Oleh Anshori dan Juanda), Tiara Wacana, Yogyakarta.

- Goodpater, Gary., 1993. Negosiasi dan Mediasi: Sebuah Pedoman Negosiasi dan Penyelesaian Sengketa Melalui Negosiasi, ELIPS Project, Jakarta.
- Griffiths, John (1986). "What is Legal Pluralism", dalam Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law, No. 24.
- Gregory Leyh, Legal Hermeneutics, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, 2008.
- Guba dan Lincoln dalam artikelnya yang berjudul "Competing Para-digms and Perspectives" yang termuat dalam buku yang dedit oleh Denzin dan Lincoln berjudul Handbook of Qualitative Research, diterbitkan oleh SAGE Publications
- Halili, H. et.al., 2003. Eksaminasi Publik Perkara Yayasan Pendidikan Kerjasama (YPKS) Yogyakarta. Diterbitkan atas kerja sama ICW, USAID dan The Asia Foundation, Jakarta.
- Hamzah, Andi, 2004. Hukum Acara Pidana Indonesia. Sinar Grafika. Jakarta.
- Haryanto, I., 1999. Kejahanan Negara, ELSAM, Jakarta Hardjasumantri, Koesnadi, 1993, Aspek Hukum Peran Serta Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- \_\_\_\_\_, 1993, Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumberdaya Alam Hayati Dan Ekosistemnya, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Harris, Peter dan Ben Reilly, ed. 2000. Demokrasi dan Konflik yang Mengakar: Sejumlah Pilihan untuk Negosiator, Internasional IDEA, Jakarta.
- Hartono, Dimyati, 1983. Hukum Laut Internasional: Jurisdiksi Nasional Indonesia Sebagai Negara Nusantara. Binacipta. Jakarta.
- Heroepoetri, Arimbi, 2001. Tak Ada Tempat Bagi Rakyat: Wewenang Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam UU Otonomi Daerah. YLBHI, E-Law Indonesia, RACA Institute dan Penerbit Kreasi Wacana Yogyakarta. Yogyakarta.

- Hilmy, U., dkk., 1997. "Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Ketenagakerjaan di Jawa Timur", Laporan Penelitian, PPIS-Universitas Brawijaya.
- \_\_\_\_\_, 1993. "Kesempatan Kerja di Desa yang menjadi Industri Besar", Laporan Penelitian, PPIS-Universitas Brawijaya.
- \_\_\_\_\_, 2003. "Peta dan Pola Jaringa Trafficking (Perdagangan) Perempuan dan Anak di Kalimantan Barat". Laporan Penelitian, PPHG Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan ICMC.
- Irwanto, dkk., 2001. Perdagangan Anak di Indonesia, Kantor Perburuhan Internasional Kerjasama dengan Jurusan Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP-Universitas Indonesia, Jakarta.
- Katjasungkana, Nursyahbani dan Hadiz, L, 1997. Laporan Independen Kepada Komite PBB untuk Penghapusan Diskriminasi Terhadap Perempuan, Apik, Jakarta.
- Kelompok Perempuan Pro Demokrasi, 2002. Klipping Koran Tentang Penjualan Perempuan dan Anak Di Jawa Timur: Memorandum, Jawa Pos dan Surya, Surabaya.
- Kissya Eliza. 1993. Sasi Aman Haru Ukui: Tradisi Kelola Sumberdaya Alam Lestari di Haruku, Sejati, Jakarta.
- Koentjaraningrat dkk. (1993). Masyarakat Terasing Di Indonesia. Gramedia Jakarta.
- Komisi Aksi Satu Mei. 2001. "Buruh Bersatu:Tolak RUU Bina Lindung dan RUU PPI" leaflet, Sekretariat Bersama, Surabaya.
- Kusuma, N., dan Agustina, Fitria, 2003, Gelombang Perlawanan Rakyat: Kasus-kasus Gerakan Sosial di Indonesia, Yogyakarta, INSIST Press.
- Kusumaatmadja, M. 1986. Hukum Laut Internasional. Binacipta. Jakarta.
- Kusumaatmadja, Sarwono (1993). "The Human Dimension of Sustainable Development" Makalah Seminar Demensi Manusia Dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan, Walhi, Jakarta. Khudori, Neoliberalisme Menumpas Petani: Menyingkap Kejahatan Industri Pangan, Resist Book, Yogyakarta, 2004

- Laquer, Walter, 1998. "The New Face of Terror", Washington Quaterly, Vol 21 No. 4
- Leal, Donald R. 1996. "Community-Rhuin Fisheries: Avoiding the Tragedy of the Commons"PERC Policy Series, Issue Number PS-7-A Summary.
- Likadja, Frans E. & Daniel F. Bessie, 1988. Hukum Laut Dan Undang-Undang Perikanan. Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Mahmud Md., Moh, 1993. Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum, Disertasi UGM Yogyakarta. dalam "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 Dan 25 Tahun 1999)", pusat pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Civil Society Support and Strengthening Program, Malang, 2001.
- \_\_\_\_\_, 1998. Politik Hukum Indonesia. Penerbit LP3ES, Jakarta.
- Malik, Ichsan, et. al. 2003. Menyeimbangkan Kekuatan: Pilihan Strategi Menyelesaikan Konflik atas Sumber Daya Alam, Yayasan Kemala, Jakarta.
- Margono, Suyud, 200. ADR, Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase: Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Mc Cay. B.J. 1978. "Sistem Ecology, People, and the Anthropological of Fishing Communities. In Human Ecology 6 (4).
- Mahmud Md., Moh, 1993. Perkembangan Politik Hukum, Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Karakter Produk Hukum, Disertasi UGM Yogyakarta. dalam "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 Dan 25 Tahun 1999)", pusat pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Civil Society Support and Strengthening Program, Malang, 2001.
- \_\_\_\_\_, 1999, Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia, Gama Media, Yogyakarta. dalam "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian

- Dan Demokratisasi di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999)", Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Dan Civil Society Support And Strengthening Program, Malang, 2001
- Marpaung, Rusdy dan Al- A'rof, ed., 2005. Terorisme: Definisi Aksi dan Regulasi. Imparsial dan Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil, Jakarta.
- Marzuki, L., 2002. "Monitoring Peradilan Melalui Eksaminasi Publik Putusan Peradilan yang Terbuka dan Partisipatif "Makalah, disampaikan dalam Workshop Monitoring Peradilan, Jakarta 1-2 Nopember 2002.
- March, C., 1999. A Guide to Gender-Analysis Framework. Oxfam, Jakarta.
- Marricck, T.W. 1976 "Employment earning in the informal sector in Brasil: The case of Belo Horizonle", Jornal of Developing Areas 10.337-53.
- Mazumdar, D. 1979. "Paradigms in the study of urban labour markets in LDCs: a reassessment in the light of an empirical survey in Bombay City", Wordl Bank Staf Working Paper 366.
- Moeljanto, 1982. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Bina Aksara, Jakarta.
- Munir, (Ed.), 1997. Fair Trial: Prinsip-Prinsip Peradilan Yang Adil Dan Tidak Memihak. YLBHI. Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1997. "Gerakan Buruh: Sebuah Orde Produk Politik", Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel "Buruh, Unjuk Rasa dan Hukum Pidana". Diselenggarakan atas kerja sama Fakultas Hukum universitas Brawijaya dengan Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Surabaya, Gedung Widyaloka Universitas Brawijaya, Malang.
- Marzuki, S., dkk., 1995. Pelecehan Seksual. Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Nielsen, et.al. 1996. Analisys of Fisheries Management Arreggement: A Research Framwork (draft) Institute For Fisheries Management and Coastal Community Development (IFM) – International Center For Living Aquatic Resources Management (ICLARM).

Nurkholis, 2001, Agenda Permasalahan Otonomi Daerah Dan Kajian Ulang Terhadap UU No. 25 Tahun 1999, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan Civil Society Support And Strengthening Program, Malang.

Nurjaya, I Nyoman (2004). "Menuju Pengelolaan Sumberdaya Alam yang Berbasis Masyarakat Adat: Perspektif Antropologi Hukum". "Makalah disampaikan dalam Seminar Regional tentang Eksistensi Hukum Adat Dalam Politik Hukum di Indonesia". Pusat Pengembangan Hukum Lingkungan dan Sumberdaya Alam, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang, 26 Juli.

O'Nail, Andrew. 2003,"Terrorist use of weapons of mass destruction: how serious is the treat?", Australian Journal of Internasional Affairs, Vol, 57/1.

Peluso, Nency L., (1992). Rich Forest Poor People, Resource control and Resistance in Java. University of California Press, Berkeley.

Perdana, H., 2001. Penindasan Atas Nama Otonomi. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Posey, A.D. 1984 Ethnoecology as Applied Anthropology in Amazonia Development. Human Organization 43 (2).

Putra, Fadillah (1999). Devolusi: Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi. LKiS. Yogyakarta.

Purnama, A., 2003. Peradilan Dagelan: Catatan Hasil Eksaminasi Publik Dalam Perkara Korupsi Yayasan Bali Dwipa. Diterbitkan atas kerja sama ICW, USAID dan The Asia Foundation dengan BCW, Jakarta.

Philippe Nonet and Philip Zelznick, Law in Society in Transition: Toward Responsif Law, NY:Harper Colophon Books, 1978.  
Pujirahayu, Esmi Warassih, "Urgensi Memahami Hukum dengan Pendekatan Socio-Legal dan Penerapannya dalam Penelitian", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Penelitian dalam Perspektif Sosio-Legal, Diselenggarakan oleh Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro bekerja sama dengan HuMa, Semarang, 22 Desember 2008.

- Rahail, J.P. 1993. Larwul Ngabal: Hukum Adat Key Bertahan Menghadapi Perubahan, Sejati, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1980. Masalah Penegakan Hukum (Suatu Tinjauan Sosilogis). Penerbit Sinar Baru, Bandung.
- \_\_\_\_\_, 2003. Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia. Kompas, Jakarta.
- Raimon, 2003. Mengungkap Skandal Bank Bali: Penelusuran Perkara dan Catatan Hasil Eksaminasi Putusan. Diterbitkan atas kerja sama ICW, USAID dan The Asia Foundation, Jakarta.
- Radjagukguk, Erman, tanpa tahun. Standard Internasional Hak-Hak Dasar Buruh, Makalah, Disampaikan Dalam Seminar Perlindungan Hukum Buruh Migran, Diselenggarakan Oleh Konsorsium Pembela Buruh Migran Region Jawa Tengah, Solo. Roberto Unger Mangabeira, Law in Modern Society Toward Criticism of Social Theory, NY: The Free Press, 1976.
- Rachmad Safa'at, "Masyarakat Adat Yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat", Laporan Penelitian untuk Lembaga Studi Masyarakat (ELSAM), Jakarta. 1996.
- Ridjal, F., dkk., 1993. Dinamika Gerakan Perempuan Di Indonesia. PT Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Rokhani, Endang, 2002. (Cet. II) Pengetahuan Dasar Tentang Hak-Hak Buruh, Yakoma, PGI, Jakarta
- Rohaya, Syiska, 1999. "Seksiskah Hukum?", Journal Perempuan, Edisi 10, Pebruari - April, Jakarta.
- Ritonga, R., dkk., 2001. Profil Statistik dan Indikator Jender di Jawa Timur. LPPKM (Lembaga Penelitian dan Pengembangan Komunitas Massa), Jakarta.
- Rostow, W.W. (1960). The Stage of Economic Growth. New York: Cambridge University Press.
- Salim, Emil.1985, Lingkungan Hidup dan Pembangunan, Mutiara Sumber Widya, Jakarta.
- Sarwono Kusumaatmadja, "The Human Dimension of Sustainable Developmen", Makalah pada Seminar, Dimensi Manusia

- Dalam Pembangunan Berwawasan Lingkungan, WALHI, Jakarta. 1993.
- Satjipto Raharjo, "Rekonstruksi Pemikiran Hukum di Era Reformasi", Makalah dalam Seminar Nasional Menggugat pemikiran Hukum Positivistik di Era Reformasi, Semarang, Sabtu 22 Juli 2006
- \_\_\_\_\_, 1993, Pembangunan Berwawasan Lingkungan, LP3ES, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1999, Menanti Paradigma Baru Kelautan, Makalah Dalam Seminar Laut Merupakan Lahan Ekonomi Masa Depan. Diselenggarakan Oleh Denatur Conservasiont Bekerjasama Dengan Yayasan Warisan Dan Budaya Banda Neira, Jakarta.
- Santosa, Mas Ahmad dan Anthony LP Hutapea, 1992. Men-dayagunakan Mekanisme Alternatif Penyelesaian Sengekata (MAPS) di Indonesia, Walhi, Jakarta. 13 Februari 1995. "Sudah Perlu Dibentuk Lembaga Penyelesaian Alternatif. Harian Kompas.
- Safa'at, Rachmad. 1995. "Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarakat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran, Surabaya". Thesis, Program Pascasarjana Ilmu Lingkungan Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_, 1996. "Masyarakat Adat yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat" Laporan Penelitian, Lembaga Studi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1999 dan 2000. "Model Alternatif Penguanan Kelembagaan dan Hukum Berbasis pada Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan". Laporan Penelitian, Riset Unggulan Terpadu (RUT) VII.1 dan VII.2, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- \_\_\_\_\_, (Ed.) et.al. 1998. Buruh Perempuan: Perlindungan Hukum dan Hak Asasi Manusia, IKIP, Malang.
- \_\_\_\_\_, Hukum Dalam Jagad Ketertiban, Jakarta: UKI Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, 1999, Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indo- nesia,

- Gama Media, Yogyakarta. dalam "Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah Yang Berbasis Pada Kemandirian Dan Demokratisasi Di Daerah (Strategi Revisi UU No. 22 dan 25 Tahun 1999)", Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Dan Civil Society Sup- port And Strengthening Program, Malang, 2001
- \_\_\_\_\_, dkk. 2003. Dagang Manusia: Kajian Trafficking terhadap Perempuan dan Anak di Jawa Timur, Lappera, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, dan A. Madjid 2003. Peradilan yang tidak memihak petani: Catatan Hasil Eksaminasi Putusan dalam Perkara Korupsi Dana Kredit Usaha Tani. Diterbitkan atas Kerjasama ICW, USAID dan The Asia Foundation dengan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, et.,al., 2004. "Praktek-Praktek Penyimpangan Peradilan: Studi Kasus di Tiga Kota Sampling, Surabaya, Malang dan Jember", Laporan Hasil Penelitian, Kerjasma Pusat Kajian Perundang-undangan dan Kelembagaan Negara FH-UNIBRAW dan YPSDI.
- \_\_\_\_\_, (1995). "Perlindungan Hukum Hak Adat Kelautan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Laut: Studi Kasus Masyarakat Nelayan Kedungcowek, Kenjeran-Surabaya". Thesis, Pascasarjana Ilmu Lingkungan, Universitas Indonesia.
- \_\_\_\_\_, (1996). "Masyarakat Adat Yang Tersingkir dan Terpinggirkan: Studi Dampak UU No. 5/1979 Tentang Pemerintahan Desa Terhadap Masyarakat Adat" Laporan Hasil Penelitian, Lembaga Studi Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- \_\_\_\_\_, (1999). "Model Alternatif Pemberdayaan Kelembagaan dan Hukum Berbasis Pada Masyarakat Adat Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan". Laporan Hasil Penelitian, Riset Unggulan Terpadu, Dewan Riset Nasional - LIPI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, et al. 2001. Pengembangan Kelembagaan dan Hukum yang Berbasis pada Masyarakat Adat dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Berkelanjutan. Laporan Penelitian RUT, Tahun ke-3. Pusat Penelitian Ilmu Sosial Universitas Brawijaya. Malang. Tidak diterbitkan.

- Schuler, M, 1986. Empawerment and the Law: Strategis of third Word Women, New York: OEF International.
- Semaoen, 2000. Penuntun Kaum Buruh. Penerbit Jendela, Yogyakarta.
- Setiawan, Harsuko Riniwati, Edi Susilo, Abdul Qoid dan Nuddin Harahab. 1993. Peranan pedagang dan KUD-Mina dalam usaha penangkapan ikan di Pacitan dengan pendekatan "ketergantungan dan inovasi". Laporan Penelitian. BBI. Fakultas Perikanan Universitas Brawijaya.
- Syaifullah, Budiano, et. al. 2003. Organisasi Berbasis Masyarakat, Indonesia Institute for Civil Sosityu (INCIS), Jakarta.
- Soepomo, Imam, 1982. Pengantar Hukum Perburuhan. Djambatan, Jakarta.
- Soetrisno, Lukman,1995. Menuju Masyarakat Partisipatif, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Soeyanto, B., dkk., 1999. "Mekanisme Rekruitmen dan Bentuk Eksplorasi yang dialami Anak Wanita yang Bekerja sebagai Pelacur di Perkotaan". Laporan Penelitian.
- Sumardiman, Adi, 1992. Wilayah Indonesia Dan Dasar Hukumnya PT. Pradya Paramita. Jakarta.
- Suparni, Niniek, 1994. Pelestarian, Pengelolaan Dan Penegakan Hukum Lingkungan. SINAR GRAFIKA. Jakarta.
- Susilo, Edi. 1986. "Nelayan di antara Tengkulak dan Pelelangan Ikan: Suatu Kajian Teoretik", Makalah Seminar Nasional Ilmu Sosial, Desember 1986 di Ujung Pandang.
- \_\_\_\_\_, Edi, Kliwon Hidayat, Bambang S.H, Suprih B.S dan Ismadi. 1997-1999. Pengembangan Model Kelembagaan Akomodatif untuk membentuk struktur masyarakat agribisnis perikanan "progresif-integratif" guna menunjang pembangunan desa pantai di Jawa Timur. Laporan Penelitian Hibah Bersaing. Pusat Penelitian Ilmu Sosial Universitas Brawijaya. Malang
- \_\_\_\_\_, Edi. 2001. "Pengembangan Model Kelembagaan", Makalah disampaikan pada Seminar Sehari "Pengembangan Kelembagaan Wanatani di Malang Selatan", Universitas Muhamadiyah Malang, 3 Desember 2001.
- Tim Imparsial, 2003. UU Antitrrorisme: Antara Kebebasan dan Keamanan Rakyat. Imparial: The Indonesian Human Rights

- Watch dan Koalisi Untuk Keselamatan Masyarakat Sipil.
- Tsani, M. Burhan, dkk., 2002. Rekrutmen dan Karir di Bidang Peradilan. FH UGM-KHN. Yogyakarta.
- Tunggal, A. Djohan, 2001. Peraturan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup. Buku I. HARVARINDO. Jakarta.
- U.S. Departemen of State. 2001. Pattern of Global Terrorism 2000, Washington D.C.: The Office of the Coordinator for Counterterrorism.
- Vayda, A.P. 1983. "Progresive Conteクstualization: Methods for Research in Human Ecology". In: Human Ecology II (3).
- Walby, Sylvia, 1988. Gender Segregation at Work, Edited, Open University Press Milton Keynes, Philadelphia.
- Waller H. en J.H. Waller-Hunter, 1984, "Mileuwetgevingen Planning In Indonesia", Tijdschrift voor Milieuen Recht, Jan.
- Wignyosoebroto, Soetandyo (1994). Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial Politik Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990). PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, (2002). Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. ELSAM dan HuMa. Jakarta.
- Wilkinson, Paul, 1977. Terrorism and the Liberal State, The Macmillan Press Ltd, London.
- Wiradinata, L., 1989. Kemandirian Kekuasaan Kehakiman. Baut dan Luhut (Ed.). Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Jakarta.
- Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1998. Politik Hukum Perburuhan di Indonesia. Jakarta.
- Yuliandari, E., Endah Triwijati dan Edy Suhardono, 2000. Kenjeran: Pencemaran Lingkungan Dan Perkembangan Kognitif Anak. Dalam HAKIKI Volume 2 Nomor 02/Februari.
- Zakaria, R., Yando dan Rachmad Syafa'at 2000. Abih Tandeh: Masyarkat Desa di Bawah Rezim Orde Baru. Lembaga Studi dan Masyarakat (ELSAM), Jakarta.
- Zakiyah W, et.al., 2003. Panduan Eksaminasi Publik, Diterbitkan atas kerja sama ICW, USAID dan The Asia Foundation, Jakarta.

# Index

## A

Agitasi 57

antroposentris 6, 223

arbitrase 63, 64, 66, 67, 68, 70, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 182

## B

bereaucratic society 55

budaya hukum 6, 11, 20, 52, 132, 249

## C

civil society 42, 55, 56, 61, 62, 180, 183, 184, 185, 186, 187

conscientiation 53

## D

dehumanisasi 227, 235

demokratis 5, 53, 55, 56, 108, 116, 121, 145, 173, 179, 195, 196, 207, 239, 247, 251

devisa 231

## E

egaliter 5, 53, 134, 222

Eksaminasi Publik 27, 28, 31, 32, 33, 35, 259, 262, 263, 269

## G

government law 227

## I

Imparsial 8, 18, 262, 268  
infiltrasi 36, 57  
isi hukum 6, 8, 43, 44, 103, 123, 126, 153, 157, 168, 195, 234

## J

jurispudensi 44

## K

kolusi 10, 11, 27, 36, 253, 257

## L

legal drafting 44, 156  
legislasi 18, 44, 129, 156, 193, 195  
litigasi 36, 37, 42, 44, 63, 65

## M

mafia peradilan 10, 11, 13, 23, 27, 28, 253  
makelar kasus 21  
mediasi 19, 23, 37, 38, 40, 45, 47, 48, 49, 63, 64, 66, 67, 90  
mediator 38, 39, 40, 41, 67, 69, 70, 81, 108, 119

## N

national law 227  
nepotisme 10, 11, 27, 36, 253, 257

## O

ombudsman 20  
ordinary court 66

## P

panitera 16, 17  
parlemen 44, 57, 132, 133, 191  
political pressure 45  
propaganda 57, 58, 237  
Provokasi 57

**R**

- rekognisi 70
- repressive law 227
- resettlement 229

**S**

- Sengketa 62, 65, 67, 69, 70, 72, 76, 89, 91, 92, 259
- social capital 51, 241, 248, 249, 251
- supremasi hukum 8, 55, 185, 232, 235

**T**

- tata laksana hukum 6, 43, 44

**V**

- victim of development 228
- viktimisasi 227

**Y**

- yuridiksi 44

## Tentang Penulis...



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

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

Medika Pandaan hingga saat ini. Pernah ikut merancang berbagai Naskah Akademik peraturan perundang-undangan, baik di tingkat Daerah maupun Nasional.

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

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

: 978-602-6854-07-0, tahun 2015.

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

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



**Edisi Revisi**

# **ADVOKASI DAN ALTERNATIF PENYELESAIAN SENGKETA**

Latar Belakang, Konsep, dan Implementasi

Selama ini, penyelesian sengketa melalui lembaga peradilan (litigasi) prosesnya terkesan mahal, lama, bahkan putusannya dirasa jauh dari keadilan. Fungsi dan peran lembaga peradilan seakan-akan telah bergeser maknanya, yakni dari lembaga pencari keadilan ke lembaga mencari kalah dan menang. Pergeseran makna ini berimplikasi pada proses penyelesian yang dilakukan oleh para pihak, mulai dari pengacara/advokat, kepolisian, kejaksaan, hakim, para pihak, tersangka maupun keluarga pelaku, dan keluarga korban. Mereka cenderung menyelesaikan sengketa dengan “menghalalkan segala cara” asal menang. Akibatnya, lembaga peradilan yang selama ini diagungkan sebagai tempat mencari keadilan telah bergeser menjadi “mafia peradilan”.

Kegelisahan penulis terhadap praktik lembaga peradilan coba dituangkan dalam buku ini. Buku ini mengulas bagaimana penguatan jaringan informasi dan kerja sama memegang peranan penting dalam penegakan hukum pidana khususnya hukum lingkungan hidup. Kerja sama lintas sektor dan melibatkan seluruh komponen masyarakat, baik aparat penegak hukum, lembaga swada masyarakat dan bantuan hukum sangat penting dalam menegakkan keadilan. Buku ini sangat baik untuk dibaca mahasiswa hukum khususnya bagi yang menekuni mata kuliah Advokasi dan Pilihan Penyelesaian Sengketa Hukum.



@ inteligensiamedia    0811.3083.2044  
f inteligensiamedia    WWW.inteligensiamedia.Com

ISBN: 978-623-381-129-3



9 786233 811293

Harga Rp.140.000 (Pulau Jawa)