



**Otonomi Daerah,  
Kecenderungan Karakter Perda  
dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan  
dan Masyarakat Adat**

Rikardo Simarmata dan Stepanus Masiun

**No.1**

**September 2002**

---

Jln. Jati Mulya IV No. 21, Jati Padang - Pasar Minggu  
Jakarta 12540

Telp. +62 (21) 78845871, 7806094

Fax. +62 (21) 7806094

Email. [psdhm@indo.net.id](mailto:psdhm@indo.net.id)

**Seri Pengembangan Wacana**  
**HuMa**

**Otonomi Daerah,  
Kecenderungan Karakter Perda  
dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan  
dan Masyarakat Adat**

Rikardo Simarmata dan Stepanus Masiun

**No.1**

**September 2002**

Ditulis oleh Rikardo Simarmata dan Stepanus Masiun, Anggota Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa).

Tulisan ini pernah disampaikan pada acara Konferensi International Association of Study On Common Property, Victoria Fall, Zimbabwe, 17 - 21 Juni 2002 dengan judul asli "Regional Autonomy and The Character of Local Government Laws and Regulations -- New Pressures on the Environment and Indigenous Communities: A Preliminary Diagnosis".

**Pengantar**  
HuMa

**Design Layout**  
Didin Suryadin

**Cetakan Pertama, September 2002**

**Penerbit**  
Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum  
Berbasis Masyarakat dan Ekologis  
**(HuMa)**

Jln. Jatimulya IV No. 21  
Jati Padang - Pasar Minggu, Jakarta 12540  
Telp. + 62 - 21 - 780 6094, 788 45 871  
Fax. + 62 - 21 - 780 6094  
Email. psdhm@indo.net.id

---

Publikasi ini diterbitkan oleh Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) atas dukungan dari The Asia Foundation (TAF), The Ford Foundation (FF) dan Department for International Development (DFID). Opini yang diekspresikan oleh penulis/pembuatnya bukan merupakan cerminan ataupun pandangan dari The Asia Foundation, The Ford Foundation dan Department for International Development

## Pengantar Penerbit

Awalnya, otonomi daerah dan desentralisasi dianggap sebagai sebuah jalan atau pertanda ke perubahan. Awalnya, otonomi daerah diharapkan mampu menenyapkan semua bentuk tindakan sewenang-wenang pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dan pemerintah terhadap rakyat. Masih awalnya juga, otonomi daerah diperkirakan akan menghilangkan tekanan marjinalisasi masyarakat dan pengrusakan terhadap sumber daya alam dan lingkungan. Intinya, awalnya di pundak otonomi daerah ditaruh sejumlah harapan menuju perbaikan.

Apa yang berlangsung—paling tidak sejak Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan efektif sejak 1 Januari 2001—selama ‘periode reformasi’ ini, secara pelan tapi pasti melunturkan semangat dan harapan banyak pihak terhadap otonomi daerah. Di banyak tempat, bukan malah menerbitkan pembaharuan, otonomi daerah justru memperpanjang episode konflik agraria/sumber daya alam, bahkan memperkenalkan beban-beban baru dalam bentuk pajak dan retribusi. Di tempat tersebut, otonomi daerah malah menambah hal-hal yang tidak rasional. Kayu hasil penebangan liar diabsahkan untuk dijual di pasar resmi, anggota DPRD memperoleh tunjangan kasur dan memperoleh jatah mobil, sumbangan sukarela (donasi) diwajibkan untuk dibayar, pedagang dikenai pungutan oleh setiap kabupaten dan kota yang dilewatinya karena mengangkut hasil bumi tertentu, izin pemungutan hasil hutan diberikan di areal hutan lindung, taman nasional, bahkan di areal yang sudah ada izin konsesinya, dan sederet tindakan-tindakan irasional lainnya.

Dan Peraturan Daerah (Perda) telah dipergunakan sebagai instrumen untuk menerbitkan segala ketidakrasionalan tersebut. Perda telah dipakai sebagai alat pengabsah dari sejumlah agenda dan kepentingan. Perda dipakai untuk memaksa orang untuk membayar pungutan dalam bentuk pajak maupun retribusi. Perda telah dipakai juga untuk mengesahkan pemberian izin pemungutan hasil hutan. Perda dipakai untuk membentuk struktur dan sistem pemerintahan desa atau nama lain yang serupa dengan itu. Intinya, perda telah menjadi sarana untuk membenarkan seluruh agenda dan kepentingan di atas. Bila demikian, tidak bisa disangkal bahwa otonomi, lewat Perda tengah mempersiapkan tekanan baru bagi lingkungan dan masyarakat adat.

Jauh dari hiruk-pikuk perda berorientasi uang dan berwatak elitis yang menggejala belakangan ini, terdapat sejumlah perda yang memiliki orientasi dan

watak sebaliknya. Di sejumlah tempat, sekedar menyebut beberapa contoh: Wonosobo (Jateng), Sanggau (Kalbar), Kutai Barat, Balikpapan (Kaltim), Minahasa (Sulut) dan Jawa Barat, telah dan tengah berlangsung penyusunan (ra) perda yang berwatak populis dan ramah terhadap lingkungan. Kendati belum bisa dikategorikan sebagai hasil dari gerakan sosial, apa yang berlangsung di sejumlah tempat tersebut merupakan perwujudan dari pikiran-pikiran populis dalam wacana politik pengelolaan agraria/SDA.

Tulisan yang sedang Anda baca ini melukiskan wajah dari dua kelompok besar perda tersebut. Pelukisan tersebut disertai dengan analisa, yang mengungkap bencana dan tantangan yang bakal dihadapi. Tulisan ini merupakan bagian dari Seri Pengembangan Wacana HuMA, yang direncanakan akan hadir secara reguler di hadapan sidang pembaca.

Tulisan ini telah pernah dipresentasikan di acara *International Association of Study on Common Property* di Victoria Fall, Zimbabwe, 17-21 Juni 2002, lalu. Karena masih merupakan diagnosa awal, tulisan ini masih membuka diri terhadap masukan-masukan dari sidang pembaca. Selamat membaca dan semoga tulisan ini bermanfaat dan bisa melahirkan inspirasi-inspirasi berikutnya.

Jakarta, September 2002

HuMA - Jakarta

## Daftar Isi

Pengantar Penerbit .....	iii
Daftar Isi .....	v
Pengantar .....	I
Momentum Menguatnya Tuntutan Otonomi Daerah .....	3
Otonomi Daerah Melahirkan Rejim Rente .....	7
Tekanan ‘Baru’ Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat/Lokal .....	13
Kisah-kisah ‘Berseberangan’: Eksperimen atau Kekuatan Sosial? .....	19
Penutup .....	23
Daftar Pustaka .....	25
Sekilas Tentang HuMa .....	27

## Pengantar

Tulisan ini lebih berupa sebagai pengantar yang berusaha mendiagnosa (kecenderungan) karakter dasar yang melekat pada sejumlah peraturan daerah, semenjak Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (untuk selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) diundangkan dan dinyatakan efektif berlaku sejak 1 Januari 2001. Karena masih berupa pengantar, usaha diagnosa tersebut belumlah bersifat mendetail atau mendalam namun hanya menyentuh hal-hal general, dengan lebih banyak memanfaatkan data sekunder. Dari segi metode, tulisan ini akan memanfaatkan kerangka berpikir yang digunakan oleh metode kajian hukum yang non-doktrinal/empirik.<sup>1</sup>

Diagnosa akan menggunakan sejumlah parameter yang bila diakumulasikan akan menjadi identifikator untuk mengenali karakter peraturan daerah (perda). Namun, karena masih berupa diagnosa awal, karakter yang dimaksudkan masih berupa kecenderungan, yang untuk memastikannya sebagai karakter final, memerlukan tambahan waktu dan tahapan. Parameter yang akan dipakai meliputi: (1) proses pembuatan; (2) substansi; dan (3) proses implementasi. Diagnosa akan memeriksa — secara general — bagaimana perda-perda tersebut dilahirkan, apa dan bagaimana substansi yang diatur dan bagaimana perda tersebut diimplementasikan serta apa saja dampak-dampak yang muncul ke permukaan. Diharapkan, dengan mendiagnosa kecenderungan karakter, sekaligus akan menemukan orientasi kehadiran perda-perda tersebut.

---

<sup>1</sup> Secara sederhana metode non-doktrinal adalah metode yang memandang hukum bukan sebatas sebagai norma/kaedah/aturan yang secara a priori terpisah dari kenyataan-kenyataan sosial atau segala bentuk perilaku manusia. Sebaliknya, hukum adalah gejala sosial yang eksistensinya dipengaruhi oleh aspek politik, ekonomi dan budaya. Metode berpikir non-doktrinal muncul ketika hukum mulai dipelajari oleh ilmu-ilmu sosial seperti ilmu politik, sosiologi, sejarah dan antropologi. Soetandyo Wignjoseobroto "Konsep dan Teori Mengenai Apa yang Disebut Hukum", dan "Lima Konsep Hukum dan Lima Model Penelitiannya", unpublished manuscript, dan Moh. Mahfud MD, "Politik Hukum di Indonesia", LP3ES, 1998.

Berdasarkan keterangan dari Departemen Dalam Negeri, saat ini, ada sekitar 3.000 perda yang sedang dalam tahapan verifikasi karena diduga menentang peraturan perundang-undangan di atasnya dan kepentingan umum. Tulisan ini tentu saja tidak akan memeriksa 3.000 perda tersebut yang sejak pemberlakuan UU Pemerintahan Daerah hingga saat sekarang jumlahnya sudah mencapai 6.000-an — yang dihasilkan oleh 368 buah kabupaten/kota, namun hanya akan memeriksa perda-perda yang mengatur mengenai: (1) penguasaan dan pengelolaan sumberdaya alam (PSDA), dan (2) institusi lokal.

Struktur tulisan ini disusun dengan cara menjawab sejumlah pertanyaan di bawah ini secara berturut-turut. Pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah: (1) bagaimana perkembangan empirik pelaksanaan otonomi daerah? (2) bagaimana kepentingan non hukum (politik, ekonomi) mewarnai interpretasi dan proses implementasi kebijakan otonomi daerah, dan (3) apa dan bagaimana pengaruh kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi terhadap pembentukan karakter perda yang mengatur mengenai penguasaan dan PSDA dan institusi lokal?

# Momentum Menguatnya Tuntutan Otonomi Daerah<sup>2</sup>

Kendati isu otonomi daerah dan desentralisasi sudah berusia panjang,<sup>3</sup> namun gaungnya tidak sekeras ketika kedua isu tersebut mengemuka kala pucuk pimpinan pemerintahan otoriter Orde Baru berhasil diturunkan dari singgasana kepresidenan. Bersama dengan isu-isu penting lainnya, isu otonomi daerah menyita perhatian dan kepedulian tersendiri. Kemunculan isu ini tidak terlepas dari kritik panjang terhadap pemerintahan Orde Baru, yang dinilai pelit menyerahkan atau melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan daerah. Orde Baru dianggap telah melakukan politik sentralisasi dengan menjadikan pemerintah daerah sebatas sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Hasil-hasil PSDA diserahkan seluruhnya ke pusat, gubernur ditunjuk dan diangkat oleh presiden, para bupati ditunjuk dan diangkat oleh menteri dalam negeri, dan perencanaan program pembangunan disusun oleh pemerintah pusat. Pola tersebut bukan hanya dianut oleh pemerintah pusat, partai politik dan organisasi massa berskala nasional pun menganut pola serupa. Format penyelenggaraan pemerintahan yang demikian akhirnya ‘menelurkan’ sejumlah ‘penyakit’, seperti: memusatnya perputaran uang di Jakarta, menumpuknya pusat-pusat pertumbuhan di Jawa dan terkonsentrasinya lembaga pendidikan bermutu di Pulau Jawa.

Lebih mendasar dari itu, politik sentralisasi kekuasaan model Orde Baru — yang diikuti oleh standarisasi bentuk pemerintahan lokal melalui UU No. 5 tahun

<sup>2</sup> Kendati menyadari ada perbedaan konseptual antara istilah ‘otonomi’ dengan ‘desentralisasi’, namun tulisan ini mempergunakan kedua istilah tersebut secara campur aduk (*interchangeably*). Bila desentralisasi bisa diartikan sebagai *a transfer of management from the central to local government*, maka otonomi adalah *a transfer of political power from state to society*. Teguh Yowono dalam “Salah Kaprah Otonomi Daerah di Indonesia”, (*Kompas*, 29/11/2001). Ada juga yang mendefinisikan desentralisasi sebagai pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang. E. Koswara, “Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat”, Yayasan Pariba, 2001. Kendati demikian dalam praxis pemerintahan, kedua istilah tersebut sulit untuk dipisah-pisahkan.

<sup>3</sup> Kebijakan desentralisasi di Indonesia sudah diawali semenjak rejim kolonial Belanda mengundang *Decentralisatiewet* pada tahun 1903. Kebijakan demikian terus dilanjutkan setelah Indonesia menjadi negara merdeka lewat sejumlah UU. Berturut-turut adalah UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, UU No. 18 Tahun 1965 dan UU No. 5 Tahun 1974 yang kemudian diganti oleh UU Pemerintahan Daerah.

1979 tentang Pemerintahan Desa — telah melahirkan destruksi-destruksi fatal pada komunitas-komunitas lokal. Destruksi dasar tersebut dilakukan dengan meletakkan kepala desa sebagai penguasa tunggal. Menjadikan kepala dan sekretaris desa secara *ex officio* sebagai ketua dan sekretaris Lembaga Masyarakat Desa (LMD). Menjadikan kepala desa secara *ex officio* sebagai ketua umum Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), serta mendefinisikan desa sebatas sebagai unit pemerintahan, bukan sebagai organisasi sosial.<sup>4</sup>

Era reformasi menjadi semacam titik kulminasi luapan amarah orang daerah terhadap sistem pemerintahan sentralistik. Dalam waktu sekejap, gelombang radikalisme daerah terhadap pemerintah pusat berkembang dari segi jumlah dan kualitas. Ekspresi kemarahan tersebut muncul pada hampir semua komponen di daerah. Elit-elit politik daerah (legislatif, eksekutif) terus-menerus mendesakkan segera dikeluarkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang baru. Kelompok-kelompok tertentu kasak-kusuk mempersiapkan tuntutan pembentukan kabupaten dan propinsi baru. Pengusaha-pengusaha daerah sibuk mendekati dan membujuk pemerintah daerah dan masyarakat untuk memberikan izin dan menyerahkan lahan kepada mereka. Di tingkatan paling bawah, masyarakat meluapkan amarahnya dan menentang simbol-simbol pemerintah pusat (kawasan hutan, perkebunan negara dan swasta, HPH, pertambangan, polisi, kepala desa, gedung-gedung pemerintah, dll). Dalam skala dan motif yang relatif berbeda, propinsi Aceh, Riau dan Papua menuntut berpisah dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain isu memisahkan diri (merdeka) sempat juga mencuat isu Negara Federal yang kemudian mendapat penentangan keras dari kalangan tentara dan kaum nasionalis.<sup>5</sup>

Hanya kurang dari setahun, kritik terhadap pemerintahan sentralistis dan tuntutan terhadap kebijakan desentralisasi, membuahkan hasil dengan diterbitkannya UU Pemerintahan Daerah pada tanggal 7 Mei 1999. Terlepas dari motif politik

<sup>4</sup> Menurut Zakaria, destruksi-destruksi tersebut bertujuan melumpuhkan komunitas-komunitas desa/lokal agar mudah dikontrol oleh negara. Kontrol ini sangat diperlukan untuk memastikan berlangsungnya tiga hasil sekaligus, yakni: (1) pertumbuhan ekonomi, (2) keamanan atau stabilitas politik, dan (3) pemerataan hasil-hasil pembangunan. R. Yando Zakaria, "Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru", ELSAM, 2000, dan Myrna A. Safitri, "Desa, Institusi Lokal dan Pengelolaan Hutan Refleksi Kebijakan dan Praktik", ELSAM, 2000.

<sup>5</sup> Kemenangan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pada pemilu tahun 2000 menandai menguatnya pandangan-pandangan nasionalistik dalam memahami bentuk negara. Bagi kalangan nasionalis bentuk negara kesatuan seperti yang tertuang dalam UUD 1945 sudah bersifat final. Merubah bentuk tersebut berarti membubarkan Indonesia. Itu sebabnya kalangan ini mencurigai ide federalisme, dan belakangan menentang keras proses lanjutan amandemen UUD 1945.

pemerintahan Habibie — selaku pengganti Soeharto — untuk memikat simpati orang daerah dan sekaligus meredam ancaman disintegrasi, UU ini tetap memiliki posisi penting sebagai landasan hukum desentralisasi dan otonomi daerah.

Kendati masih menggunakan istilah-istilah lama, seperti istilah 'otonomi nyata dan bertanggung jawab' serta mengandung kontradiksi internal, secara umum substansi UU tersebut telah menjawab sebagian besar tuntutan-tuntutan desentralisasi. Cara simpatik dilakukan UU ini ketika pada bagian paling awal (bagian *Menimbang*) mengakui kesalahan konstitusional yang dilakukan oleh UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Masih pada bagian awal (bagian *Mengingat*), UU ini menetapkan sejumlah prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, yakni: demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan dan potensi keanekaragaman daerah. Tuntutan pemerintah daerah agar pemerintah pusat melimpahkan kewenangan pemerintahan, dijawab oleh UU ini dengan cara membuat cakupan kewenangan pemerintah daerah pada hampir seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan serta moneter dan fiskal (pasal 7 ayat 1).<sup>6</sup> Ketentuan ini diperkuat lebih lanjut dengan ketentuan yang mengatakan bahwa daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya serta bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 10). Selain itu, UU ini juga merevitalisasi kedudukan politik DPRD, yang tidak lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah dan meletakkan titik berat otonomi daerah di kabupaten/kota. Khusus mengenai desa, UU ini mengakui kembali adanya hak asal-usul desa dan pengakuan adanya komunitas-komunitas lokal selain desa.

Intinya, secara normatif, UU Pemerintahan Daerah memberikan legitimasi formal bagi daerah untuk melaksanakan sejumlah urusan penyelenggaraan pemerintahan. UU tersebut memberikan 'izin' bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dengan prakarsa sendiri dan mengharuskan akomodasi aspirasi masyarakat. Daerah, yang memang sudah menanti-nanti kehadiran UU tersebut, segera melakukan aksi-aksi nyata begitu UU tersebut diundangkan. Kendati baru akan diberlakukan efektif pada Januari 2001 — yakni dua tahun sejak ditetapkan — dan masih menunggu dikeluarkannya sejumlah Peraturan Pemerintah, tetap tidak mengurungkan niat sejumlah pemerintah kabupaten/kota untuk secepatnya menindaklanjuti UU tersebut.

---

<sup>6</sup> Sayangnya ayat (2) pasal tersebut menetapkan sejumlah kewenangan bidang lain yang juga tidak diserahkan kepada daerah, seperti kebijakan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pemberdayaan sumberdaya alam serta teknologi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.



## Otonomi Daerah: Melahirkan Rejim Rente

Lalu, bagaimana caranya daerah menindaklanjuti atau melaksanakan ketentuan UU Pemerintahan Daerah? UU ini sebenarnya sudah dengan tegas menyatakan bahwa otonomi daerah menyangkut soal ‘mengatur’ dan ‘mengurus’. Dua istilah ini merupakan istilah yang lazim digunakan dalam khasanah ilmu hukum. Bila demikian, metode utama untuk melaksanakan otonomi daerah adalah dengan membuat aturan atau regulasi yang untuk daerah dikenal dengan produk hukum daerah. Peraturan daerah (perda) adalah salah satu komponen produk hukum daerah selain keputusan kepala daerah, instruksi gubernur, bupati/walikota. Preposisi ini sebenarnya dibenarkan lebih jauh oleh UU Pemerintahan Daerah ketika membuat rumusan normatif yang mengatakan bahwa peraturan daerah dapat dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah (pasal 69).

Selain eksplanasi normatif yang demikian, kehadiran perda sebagai sebuah jenis produk hukum, bisa juga dilihat sebagai kristalisasi atau formalisasi dari kehendak-kehendak politik dan ekonomi. Pandangan ini sangat dikenal dalam khasanah ilmu politik, yang tidak bisa memisahkan hukum dengan kekuasaan (politik). Hukum selalu lebih banyak berasal dan ditentukan oleh kelompok yang berkuasa. Sebagai salah kekuatan politik dalam negara, pemerintah memiliki kekuasaan yang acap kali melebihi kekuatan kelompok-kelompok lain dalam negara.<sup>7</sup>

Dengan preposisi-preposisi demikian, kehadiran perda bukan semata-mata karena keharusan normatif tapi memang dibutuhkan oleh kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi kelompok tertentu. Dari sinilah kita akan dengan mudah memahami fenomena *perda maniak*<sup>8</sup> yang menggejala pasca pemberlakuan UU Pemerintahan Daerah.

<sup>7</sup> Mahfud dalam *op.cit.*, dan Theo Huijbers, “*Filsafat Hukum*”, Kanisius, 1991.

<sup>8</sup> Awal tahun 2001 penulis sudah mensinyalir akan munculnya gejala *perda maniak*. Lihat Rikardo Simarmata, “*Pengenalan dan Kontekstualisasi Tradisi Hukum Perundang-Undangan di Indonesia*, 2001. Tentang bahaya lebih jauh dari gejala ini diterangkan dengan tajam oleh Hernando De Soto dengan mengambil contoh kejadian yang dialami Peru. Katanya, “*Kita hidup dalam jaringan hukum yang sangat rumit, yang seorang Daedalus sekalipun, akan tersesat di dalamnya. Jumlah undang-undang dan peraturan terus bertambah seperti kanker dan mencerminkan jalan pikiran yang ganjil yang melandasi proses pembuatan undang-undang di negeri kita. Undang-undang dibuat untuk kepentingan kelompok tertentu.*” Temuan ini didapatkan Hernando ketika mengamati pelaku sektor informal di Peru yang akhirnya menempuh jalan ‘non hukum’ karena mahal dan besarnya waktu yang diperlukan untuk mendapatkan keabsahan (*cost of legality*). De Soto, “*Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga*”, YOI, 1992.

Baru setengah tahun UU Pemerintahan Desa berlaku efektif, sejumlah kalangan sudah berteriak-teriak mengeluhkan kehadiran perda. Adalah Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia yang pertama sekali bersuara lantang dan kemudian 'melaporkan' perda bermasalah kepada Megawati Soekarnoputri, selaku presiden. Menurut Kadin, sebanyak 1.006 perda bersifat konyol dan memberatkan dunia usaha. Beberapa bulan kemudian, lewat Departemen Keuangan, *International Monetary Fund* (IMF) meminta pencabutan dan pembatalan sebanyak 100 perda bermasalah. Permintaan tersebut bahkan dituangkan dalam salah satu butir *letter of intent* (LoI) antara pemerintah Indonesia dan IMF. Sehari kemudian, secara resmi dalam kesempatan terpisah, menteri keuangan merekomendasikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk mencabut 71 perda yang dinilai menghambat kelancaran arus barang, jasa dan modal antar daerah. Depdagri sendiri, lewat Tim Kerja Pengkajian Peraturan Daerah, menemukan 68 perda bermasalah.<sup>9</sup> Kegelisahan terhadap perda bermasalah ini kemudian dipuncaki oleh Sidang Tahunan MPR November 2001 dengan membuat salah satu rekomendasi, meminta kepada Mahkamah Agung perlu segera melakukan penanganan khusus untuk uji material (*judicial review*) terhadap semua peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tanpa melalui proses peradilan kasasi.

Dalam laporan versi lengkapnya, Menteri Keuangan membagi 71 perda bermasalah ke dalam lima kelompok, yakni: *Pertama*, perda atas komoditas barang dan jasa. *Kedua*, perda tentang retribusi atas pemanfaatan fasilitas umum. *Ketiga*, perda retribusi yang bersifat pajak dan yang merintangai lalu lintas barang, jasa dan modal dan manusia. *Keempat*, perda tentang retribusi yang dikaitkan dengan fungsi perizinan. *Kelima*, perda tentang sumbangan pihak ketiga. Untuk menguatkan argumen ini sejumlah contoh bisa disebutkan. Misalnya: perda Kabupaten Kapuas (Kalimantan Tengah) No. 14 Tahun 2000 tentang Pengangkutan dan atau Penjualan Hasil Pertanian dan Industri Keluar Wilayah Kabupaten, memberlakukan retribusi terhadap lalu lintas jalan atau jasa antar daerah. Akibatnya, barang dan jasa yang keluar dari kabupaten tersebut kalah bersaing dengan daerah lain karena harganya lebih mahal. Hal serupa juga dilakukan oleh Perda Kabupaten Karawang No. 15 Tahun 2001 tentang Pengendalian Perizinan dan Retribusi Limbah Padat, Perda Kabupaten Cirebon No. 53 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan, Perda Propinsi Lampung No. 6 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Komoditas Keluar Propinsi Lampung, Perda No. 11 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Dispensasi Jalan Retribusi Kompensasi Atas Muatan Lebih Angkutan Barang pada Jalan Nasional, Perda Kota Samarinda No. 20 Tahun 2000 tentang Retribusi Angkutan Batu Bara yang Melintas di Wilayah Samarinda. Substansi serupa juga muncul pada Perda Kabupaten Pariaman No. 2 Tahun 2000 yang dikenakan untuk komoditas ternak, Perda Kabupaten Pasaman (Sumbar) No. 14 Tahun 2000 yang mengenakan retribusi

---

<sup>9</sup> *Media Indonesia* (24/11/2001).

kepada pasar, grosir dan pertokoan sebesar Rp. 5.000,00/hari. Perda sejenis itu terdapat juga di Kabupaten Bima (NTB), Ogan Komering Ilir (Sumsel), Kabupaten Bengkulu Selatan (Bengkulu), Kota Bogor dan Propinsi Sulawesi Selatan.<sup>10</sup>

Sepintas, perda yang bermuatan demikian hanya akan merugikan pengusaha, namun sebenarnya akan berentet hingga menyengsarakan rakyat sebagai konsumen atas barang dan jasa yang dikenai pungutan. Kenapa? Karena kemudian pengusaha akan memasukkan pungutan tersebut sebagai komponen harga jual, sehingga menaikkan harga jual barang dan jasa. Paling gawat adalah ketika pungutan tersebut dikenakan terhadap komoditas kebutuhan pokok. Kenaikan harga komoditas tersebut akan menyulitkan rakyat untuk membelinya.

Bukan hanya itu, perda juga ternyata telah dijadikan instrumen untuk memperkaya diri sebagian anggota DPRD dengan cara mengotak-atik komponen dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam APBD Sumatera Barat tahun 2002 terdapat mata anggaran untuk tunjangan seluruh anggota DPRD, yakni: tunjangan pemberian *spring bed* sebanyak Rp. 14 juta/orang, tunjangan meja rias Rp. 1,5 juta/orang, rak piring Rp. 500.000/orang, kursi tamu Rp. 18 juta dan lemari buku Rp. 3,25 juta serta tunjangan asuransi selama lima tahun sebanyak Rp. 2,5 juta/bulan. Untuk memastikan seluruh tunjangan tersebut tersedia, maka besaran APBD Sumbar tahun 2002 adalah Rp. 453 miliar. Ini pula yang membingungkan masyarakat Sumbar karena pemasukan dari PAD tahun lalu hanya sebesar Rp. 160 miliar. Untuk mengatasi defisit tersebut DPRD Sumbar mengesahkan sejumlah perda yang akan mendatangkan pungutan. Misalnya perda pungutan untuk Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan perda Retribusi Kesehatan.

Modus serupa berlangsung untuk keperluan menaikkan gaji anggota DPRD. Di sejumlah kabupaten/kota dan propinsi, anggota DPRD memaksakan peningkatan pemasukan PAD untuk menaikkan besaran gaji dan tunjangan mereka. Untuk itu, DPRD sangat bergembira, bahkan mendorong, dilahirkannya perda-perda yang melakukan pungutan atas barang, jasa dan manusia. Pemasukan pungutan dari perda juga telah dijadikan pemerintah daerah untuk menyogok para anggota dewan untuk mendukung program dan kebijakan pemerintah daerah. Dalam situasi demikian, DPRD tidak lagi berkemampuan melakukan fungsi-fungsi kontrol dan pengawasan karena dalam kenyataannya DPRD sudah menjadi bagian (bersekongkol) tak terpisahkan dari pemerintah daerah. Pemda dan DPRD telah terlibat dalam ambisi untuk memproduksi perda sebanyak-banyaknya, hanya untuk membesarkan PAD dengan cara memungut apa saja yang potensial untuk dipungut dari aktivitas ekonomi dan aktivitas-aktivitas lain.

<sup>10</sup> *Media Indonesia* (10/5/2002).

Instrumentalisasi perda untuk memenuhi kepentingan elit politik daerah — dan dengan demikian tentu saja dibuat tanpa proses yang partisipatif — menunjukkan bahwa era reformasi yang menuntut otonomi daerah hanya menghasilkan perubahan pada relasi politik antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam kenyataannya, otonomi daerah hanya merupakan peristiwa atau proses fragmentasi kekuatan pengambilan kebijakan politik, dari dominasi pemerintah pusat menjadi terbagi-bagi ke sejumlah daerah. Elit-elit daerah mengolah otonomi daerah sebagai kesempatan untuk membangun kekuatan politik dengan dukungan logistik dari hasil pungutan (pajak dan retribusi). Bagi daerah yang kaya akan sumberdaya alam, otonomi daerah menjadi berkah untuk mendapatkan surplus sebanyak-banyaknya dari kegiatan PSDA.<sup>11</sup>

Potret implementasi otonomi daerah yang demikian tidak terlepas dari merosotnya kekuasaan sentralistik rejim Orde Baru, termasuk rejim sesudahnya. Pemerintah pusat tidak lagi memiliki alat-alat politik untuk menekan pemerintah daerah. Militer yang sebelumnya dipergunakan untuk mengontrol atau membayangi pemerintah sipil dan rakyat di daerah, tidak bisa lagi dipakai menyusul gelombang kecaman publik terhadapnya. Golkar tidak lagi menjadi partai terkuat bersamaan dengan kemenangan yang diraih PDIP dan munculnya sejumlah partai baru yang berhasil meraih kursi di parlemen. Lebih dari itu, pemerintah pusat tidak memiliki sumberdaya uang yang berlimpah menyusul hantaman krisis ekonomi yang berkepanjangan sejak pertengahan tahun 1997. Kerapuhan soliditas kekuatan politik pemerintah pusat, telah dimanfaatkan oleh elit daerah (kabupaten/kota) untuk membangun kekuatan politik di daerah. Kendati berlangsung di era reformasi, proses regimentasi tersebut dilakukan secara elitis dan bahkan mempergunakan metode-metode kekerasan dan kolusif.<sup>12</sup> Anggota DPRD yang dipilih lewat pemilihan umum, lebih patuh kepada partainya dan kepada kepala daerah ketimbang kepada pemilihnya. Belum konsolidatifnya gerakan masyarakat sipil memudahkan, bahkan mempercepat terbentuknya proses regimentasi kekuatan politik daerah. Dan, sekali lagi, proses regimentasi tersebut telah dibiayai dari hasil pungutan daerah dan

---

<sup>11</sup> Kenyataan inilah yang sekarang diistilahkan dengan ‘salah kaprah’ otonomi daerah. Salah kaprah tersebut terutama berawal dari sangkaan dan persepsi yang memperlakukan otonomi daerah sebagai perpindahan kewenangan dari elit pusat ke elit daerah. Elit-elit tersebut menganggap bahwa otonomi juga merupakan penyerahan kedaulatan, sehingga bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang berada di daerah, menjadi milik daerah. Persepsi dan praktek yang demikian menghantui dan membuat gelisah masyarakat di daerah terhadap kemungkinan lahirnya raja-raja kecil di daerah. “*Otonomi Sekali Jadi*”, *Tempo*, 28/10/2001.

<sup>12</sup> Beberapa daerah menghadapi kemelut pemilihan kepala daerah menyusul lahirnya persangkaan dan ditemukannya bukti praktek politik uang dan intimidasi. Seperti pada kasus Kabupaten Sampang (Madura), Kabupaten Buleleng (Bali), Kota Kendari (Sulawesi Tenggara), Propinsi Gorontalo dan Propinsi Maluku Utara.

sebagian dari dana 'sumbangan' pemerintah pusat (DAU, DAK). Dan, perda telah dilahirkan dari atmosfer dan konstelasi politik yang demikian. Tak pelak lagi, pada gilirannya, atmosfer dan konstelasi politik yang demikian melahirkan tekanan-tekanan 'baru' bagi lingkungan dan masyarakat adat/lokal, sebagai pihak yang menerima beban sekaligus si penanggung akibat.



## Tekanan ‘Baru’ Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat/Lokal

Di penghujung bulan Februari, dan terus berlanjut hingga April 2002, kota Jakarta berubah menjadi danau raksasa akibat banjir berskala besar, yang tercatat sebagai banjir terbesar yang pernah dialami Jakarta. Begitu besarnya banjir tersebut sehingga nyaris mengalihkan perhatian publik dari banjir yang terjadi di beberapa kota besar di luar Jakarta. Ternyata beberapa bulan sebelum banjir menghantam Jakarta, kota Medan (Sumatera Utara), Manado (Sulawesi Utara), Pekanbaru (Riau), Jambi, Palu (Sulawesi Tengah) serta Samarinda, Melak dan Tenggara seluruh kabupaten di propinsi ini menerbitkan kebijakan pemberian HPHH (Sintang, Sanggau, Kapuas Hulu, Ketapang, Sendawar). Gangguan yang sama juga dihadapi oleh hutan di Sulawesi (Sulawesi Tengah, Tenggara dan Selatan) dan Papua.

Bila banjir di Jakarta telah dihubungkan dengan praktek eksekusi pendirian bangunan (villa, cottage, hotel) di kawasan puncak (Bogor), bencana banjir di kota-kota luar Jawa lebih dikaitkan dengan kebijakan pemberian sejumlah izin hak pengelolaan dan perusahaan hutan. Sebuah harian terkemuka berskala nasional bahkan memuat sebuah berita bertajuk: “*HPH dan Banjir di Kalimantan Timur*”.<sup>13</sup> Harian tersebut mengambil pilihan yang tepat ketika menjadikan Kalimantan Timur sebagai obyek pemberitaan. Pasalnya, Kalimantan Timur adalah salah satu lokasi bertumbuhnya perda yang memberikan izin pengelolaan hutan dalam bentuk Hak Perusahaan Hasil Hutan (HPHH) — yang populer juga dengan nama HPH skala kecil — Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik (IPKTM). HPHH diberikan oleh bupati dengan luasan maksimal 100 ha dan oleh gubernur dengan luas maksimal 10.000 ha. Hanya dalam waktu setahun, Bupati Kabupaten Kutai Barat (Kalimantan Timur) telah mengeluarkan 650 izin HPHH dan Kabupaten Bulungan (Kaltim) sebanyak 300-an izin. Terlepas dari tingkat akurasinya, angka tersebut sungguh fantastis karena dengan demikian setiap hari ada lebih dari satu izin HPHH yang diberikan.

Kondisi yang hampir serupa juga menggejala di Propinsi Sumatera Selatan. IPK dan IPKTM telah menyebabkan angka deforestasi sebesar 63%. Saat ini luasan hutan propinsi ini hanya meliputi 1,9 juta hektar dari 3 juta hektar sebelumnya. Propinsi Jambi juga mengalami kondisi serupa. Sebagai salah satu propinsi di Sumatera yang potensi hutannya relatif masih besar, Jambi terus dihantui oleh proses

<sup>13</sup> *Kompas* (17/2/2002).

penggundulan hutan akibat kegiatan HPHH dan HPH. Hutan Kalimantan Barat juga diancam oleh kegiatan izin HPHH. Hampir seluruh kabupaten di propinsi ini menerbitkan kebijakan pemberian HPHH (Sintang, Sanggau, Kapuas Hulu, Ketapang, Sendawar). Gangguan yang sama juga dihadapi oleh hutan di Sulawesi (Sulawesi Tengah, Tenggara dan Selatan) dan Papua.

Secara umum, substansi perda-perda mengenai IPK, IPKTM dan HPHH tersebut mengatur mengenai: siapa yang diperbolehkan mengajukan dan mendapatkan izin, di kawasan mana izin bisa diberikan, tata cara dan persyaratan untuk memohon dan mendapatkan izin, kewajiban dan hak pemilik izin, kewajiban pemerintah daerah dan ketentuan mengenai pengendalian. Persyaratan mendapatkan izin dibuat sedemikian mudah. Salah satunya adalah dengan memberikan kewenangan kepada kepala desa untuk mewakili penduduk desa/komunitas untuk menyatakan persetujuannya terhadap pengajuan izin. Bukti kepemilikan terhadap areal yang dimohonkan juga dipermudah dengan tidak mensyaratkan bukti sertifikat. Dalam praktek, kemudahan memperoleh izin tersebut dilakukan dengan menerapkan tarif atau harga sebuah izin. Di Kalimantan Timur, tarif tersebut berkisar antara Rp. 15-20 juta/izin. Semakin besar uang yang bisa ditawarkan semakin cepat izin dikeluarkan.

Substansi dan praktek yang seperti itu menampakkan aroma orientasi uang dalam perda-perda tersebut. Dugaan bahwa perda-perda tersebut diorientasikan untuk mengumpulkan atau mendatangkan uang semakin meyakinkan setelah banjir melanda kabupaten yang gandrung memberikan izin HPH, IPK maupun IPKTM. Kabupaten Pasir di Kalimantan Timur misalnya, terpaksa menghentikan pemberian Izin Pemanfaatan dan Pemungutan Kayu (IPPK) setelah banjir menerpa kabupaten tersebut. Diperhitungkan, biaya untuk memperbaiki sarana dan prasarana yang hancur akibat banjir, lebih besar dari pungutan yang diperoleh dari IPPK. Dugaan tersebut semakin beralasan setelah terungkap bagaimana proses pembuatan perda-perda tersebut. Ada tiga hal yang bisa ditampilkan sebagai alat pengukur dan penilai bagaimana wajah umum proses pembuatan perda-perda tersebut. Ada tiga hal yang bisa ditampilkan sebagai alat pengukur dan penilai bagaimana wajah umum proses pembuatannya. *Pertama*, waktu yang dibutuhkan untuk membuat perda-perda tersebut relatif sangat pendek. *Kedua*, pendeknya waktu yang digunakan untuk membuat perda-perda tersebut berkaitan dengan penerapan pola elitis dan teknokratis dalam pembuatannya. Banyak sekali pemda yang 'menyewakan' pembuatan rancangan perda kepada kalangan perguruan tinggi. Cara ini ditempuh karena proses pembuatan perda dipandang sebatas persoalan teknis belaka, bukan merupakan proses sosial dan politik. *Ketiga*, di kabupaten Kapuas Hulu, bupati mengeluarkan surat keputusan tentang pemberian izin hak pemungutan hasil hutan melalui permohonan dengan luas maksimal 100 hektar karena DPRD mengeluarkan sebuah surat rekomendasi yang meminta bupati untuk segera menerbitkan surat

keputusan mengenai HPHH. Dalam surat tersebut ditegaskan bahwa surat keputusan tersebut penting untuk dikeluarkan sambil menunggu keluarnya perda. Tidak lama setelah surat rekomendasi itu dikeluarkan, SK Bupati tersebut segera keluar, sementara perdanya belum kunjung dibuat hingga kini.

Hasil perolehan pungutan dari izin-izin tersebut dinikmati oleh segelintir orang daerah yang kuat secara ekonomi dan politik. Para *cukong* atau pemodal menikmati hasil penebangan dan penjualan kayu. Sebaliknya masyarakat kehilangan banyak hal seperti: (1) sumber pendapatan tradisional dari wilayah hutan; (2) keuntungan dari hasil penjualan kayu tebangan; (3) secara perlahan kehilangan kebudayaan bertani/berladang; (4) kebudayaan (upacara, seni rupa, seni musik, dll) yang dihasilkan sebagai hasil interaksinya dengan alam; (5) ruang hidup (*libensraum*), dan (6) kehilangan rasa saling percaya (kohesifitas sosial). Tidak sedikit penduduk desa yang terlibat dalam persengketaan mengenai tanah atau wilayah yang hendak dijadikan areal HPHH, IPK maupun IPKTM. Bahkan, seorang bapak bisa cekcok dengan anak kandungnya hanya karena ia menolak kehendak anaknya untuk menjadikan tanah mereka menjadi areal HPHH, IPK maupun IPKTM. Bagi mereka yang memutuskan untuk mengiyakan bujuk rayu para *cukong*, pada akhirnya juga tidak mendapatkan banyak karena dikelabui dan ditipu oleh *cukong*. Ironisnya, sebagian penduduk desa akhirnya berprofesi sebagai penebang bergaji rendah. Semakin lama, areal tebangan makin jauh dari perkampungan. Kaum laki-laki desa meninggalkan kampung, istri dan anaknya selama berminggu-minggu, bahkan berbulan-bulan. Kehidupan sosial kampung menjadi berubah ketika sawah dan ladang ditelantarkan dan kaum perempuan serta anak-anak tinggal di kampung tanpa kehadiran suami atau bapak. Seluruh kenyataan-kenyataan mengirisakan tersebut, sekali lagi membuktikan bahwa perda-perda bukan dibuat untuk menyejahterakan masyarakat daerah, tapi untuk memfasilitasi para *cukong* (kaum beruang) dan elit politik daerah.<sup>14</sup>

Rasanya tidak bisa dipungkiri bahwa, perda-perda yang memiliki orientasi demikian telah memunculkan tekanan baru bagi lingkungan dan masyarakat adat/lokal. Sebagai sebuah tekanan — sedikit berbeda dengan rejim HPH berskala besar — perda-perda tersebut menyebar di hampir seluruh wilayah Indonesia. Kegiatan penebangan yang didasarkan dari perda-perda tersebut berlangsung sangat destruktif dengan orientasi jangka pendek. Karena menyebar, akibat dan dampak yang dilahirkan juga merata di hampir semua kabupaten, terutama di pulau Kalimantan dan Papua. Larangan-larangan agar izin tersebut tidak diberikan di kawasan yang

---

<sup>14</sup> Itu sebabnya banyak pemerintah kabupaten yang menentang keras kehadiran Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 541/Kpts-II/2002 karena mencabut Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 05.1/Kpts-II/2000 yang memperbolehkan gubernur dan bupati untuk mengeluarkan izin HPHH.

sudah dibebani HPH dan izin pengusahaan hutan lainnya, dalam kenyataannya telah menyebabkannya kegiatan dengan izin tersebut dilangsungkan di kawasan-kawasan adat yang bukan kawasan hutan. Proses ini dapat berlangsung dengan mudah karena para investor atau *cukong* berhasil membujuk penduduk lokal, atau beberapa di antaranya, untuk memperbolehkan kawasan hutannya dijadikan areal HPHH, IPK dan IPKTM. Sebagian nama-nama penduduk desa/lokal (kaum elit dan kaum terpelajar) dicantumkan sebagai anggota koperasi yang mengajukan permohonan izin. Situasi demikian tentu saja menyulitkan penduduk atau kelompok yang hendak mempertahankan wilayah tersebut dari incaran investor dan *cukong*.

Penebangan kayu dengan izin-izin tersebut memiliki kemampuan untuk merombak aturan atau kaedah sistem penguasaan komunal atas wilayah, tanah dan sumberdaya alam lainnya. Sistem penguasaan dan pengelolaan komunal atas hutan, secara pelan atau drastis akan berubah menjadi berpola individualistik, seiring dengan tercerabutnya mereka dari wilayah dan tanahnya dan berubahnya pola produksi ekonomi. Perubahan ini bisa berlangsung dramatis bila mayoritas penduduk desa (terutama kaum laki-laki) meninggalkan kebudayaan bertani/berladang dan lebih memilih merantau ke kota kecamatan, kabupaten ataupun propinsi.

Perkiraan-perkiraan di atas sangat masuk akal apabila mengaitkannya dengan kebijakan pemerintah daerah mengenai pemerintahan desa selepas UU Pemerintahan Daerah. Tidak ada yang memungkirkan bahwa apabila dibanding dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU Pemerintahan Daerah memiliki pemihakan yang baik terhadap desa atau nama lain yang serupa dengan desa. UU ini melihat desa bukan lagi sebatas unit pemerintahan melainkan sebagai unit sosial. Desa juga diakui memiliki susunan asli dan hak asal-usul.<sup>15</sup> Jadi, selain mempercayai adanya keanekaragaman unit-unit sosial terkecil tersebut, UU ini juga mengakui originalitas hak dan eksistensinya sebagai badan hukum. Dalam perspektif teori hukum, pemberian predikat sebagai badan hukum kepada desa bermakna pengakuan desa sebagai subyek yang boleh menyanggah hak dan kewajiban. Konsekuensinya, desa diperbolehkan untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum, seperti layaknya subyek dan badan hukum yang lain.<sup>16</sup>

Namun sayangnya, rumusan-rumusan positif tersebut direduksi bahkan diblokkan oleh peraturan pelaksanaan UU Pemerintahan Desa. Adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa — sebagaimana telah diganti oleh Peraturan Pemerintah No. 76 Tahun 2001 — yang memelopori upaya reduksi dan pemblokkan tersebut.

---

<sup>15</sup> Penjelasan Umum UU Pemerintahan Daerah.

<sup>16</sup> Budiono Kusumohamidjojo, “Ketertiban yang Adil: *Probematik Filsafat Hukum*,” Grasindo, 1999.

Kepmendagri tersebut telah gagal meneruskan semangat yang dipunyai oleh UU Pemerintahan Daerah dengan melakukan: (1) penyeragaman elemen pemerintahan desa; (2) penyeragaman proses pemilihan anggota lembaga-lembaga desa; (3) penyeragaman mengenai hal yang perlu diatur oleh pemerintah daerah berkaitan dengan pemerintahan desa dan sekaligus menyeragamkan materi yang hendak diatur; (4) pemaksaan kepada seluruh desa untuk membuat peraturan desa. Dengan cara itu, kepmendagri ini memungkiri kembali adanya susunan asli dan hak asal-usul desa. Lebih dari itu, kepmendagri ini bertolak dari mental tidak percaya dengan kemampuan desa untuk menyelenggarakan sistem pengaturan sendiri.

Seperti diperkirakan sebelumnya, kepmendagri ini akhirnya melahirkan tragedi lama, yakni keseragaman desa. Seperti kehilangan kreativitas, pemda kabupaten tunduk total terhadap kepmendagri tersebut. Karena kepmendagri merekomendasikan 13 perda mengenai pemerintahan desa, kabupaten pun ikut-ikutan memproduksi paket perda pemerintahan desa berjumlah 13 buah. Bukan hanya jumlah yang dijiplak tapi juga materi yang diatur tidak berbeda dengan yang disebutkan dalam kepmendagri.<sup>17</sup> Situasinya makin lucu karena sejumlah pemerintah kabupaten menjiplak total paket perda tersebut dari kabupaten lain dengan hanya menukar nama.

Upaya penyeragaman tersebut semakin konkrit ketika perda-perda kabupaten memerintahkan desa untuk membuat peraturan desa (perdes), sekalipun desa tersebut tidak memerlukan kehadiran perdes. Seorang camat di Kota Bogor (Jawa Barat) memerintahkan desa-desa di kecamatannya untuk selesaknya membuat perdes sebelum periode anggaran berakhir.

Begitulah, kepmendagri, perda dan perdes yang mengatur mengenai kelembagaan lokal justru tidak memberikan stimulus-stimulus kepada komunitas lokal untuk mempertahankan, merevitalisasi dan memajukan institusinya. Seperti hendak mengulangi kesalahan masa lalu, regulasi-regulasi tersebut justru mempertahankan nasib komunitas lokal seperti ketika di bawah rejim UU No. 5 Tahun 1979. Pilihan yang demikian sebenarnya bisa difahami bila memperhatikan munculnya elit-elit daerah yang baru, yang memandang strategi-strategi demikian sebagai manajemen kekuatan politik yang efektif. Maka, komunitas lokal sebagai lokus pemberlakukan perda izin perusahaan hutan dan perda pemerintahan desa, akan secepatnya mengalami destruksi ekologis dan sosial yang skalanya akan lebih

---

<sup>17</sup> Sekedar menyebut beberapa contoh adalah Kabupaten Donggala dan Banggai (Sulawesi Tengah), Kabupaten Lampung Barat (Lampung), Kabupaten Kapuas Hulu dan Ketapang (Kalimantan Barat) dan Kabupaten Kutai Kertanegara, Kutai Barat, Kutai Timur, Pasir, Malinau dan Bulungan (Kalimantan Timur).

luas dibanding sebelumnya. Faktor inilah mungkin yang akan mendorong lahirnya perubahan-perubahan sosial baru pada tingkatan desa/kampung.<sup>18</sup>

Tapi, benarkah situasi atau faktor ini yang sedang dominan dan akan mempengaruhi perubahan sosial? Benarkah perda-perda dengan warna dan orientasi demikian yang akan menentukan bentuk perubahan sosial pedesaan/kampung? Adakah perda-perda lain yang memiliki warna, karakter dan orientasi yang berseberangan dengan perda-perda yang disebut terdahulu?

---

<sup>18</sup> Perubahan sosial di pedesaan/kampung selalu akan disebabkan oleh introduksi teknologi pertanian yang baru dan oleh perubahan pada pola pengurusan sumber daya alam. Dengan demikian, perubahan sosial desa/kampung di luar pulau Jawa mungkin akan memiliki identitas tersendiri kendati pendulum utamanya adalah kapitalisme, yang secara perlahan akan memodernkan sistem ekonomi pedesaan (meminjam pemikiran kaum Marxis-Klasik). Lihat Wan Hasyim, "*Peasant Under Pheripheral Capitalism*", Bangi, Malaysia, University Kebangsaan, 1988.

## Kisah-Kisah ‘Berseberangan’: Eksperimen atau Kekuatan Sosial?

Pada bulan Oktober 2001, Pemerintah Kabupaten Wonosobo (Jawa Tengah) mengundang Perda No. 22 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo, yang populer dengan nama Perda PSDHBM. Setahun sebelumnya, Pemerintah Kabupaten Toraja (Sulawesi Selatan) mengundang Perda No. 2 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Lembang dan Pemerintah Propinsi Sumatera Barat menerbitkan Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Pedoman Pengembalian Desa ke Pemerintahan Nagari dalam Propinsi Sumatera Barat. Pemerintah Propinsi Lampung mengundang Perda No. 6 Tahun 2001 mengenai Alih Fungsi Lahan. Bupati Lampung Barat menerbitkan keputusan bupati yang memberikan Izin Hutan Kemasyarakatan kepada Kelompok Pengelola Pelestari Hutan Dusun Rigit Jaya II dan Abung. Pemerintah Kabupaten Lebak (Banten) mengundang Perda No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Hak Ulayat Masyarakat Baduy. Tahun 2002, pemerintah propinsi Gorontalo menerbitkan paket empat buah perda, masing-masing tentang: (1) Kebebasan Informasi; (2) Partisipasi Publik; (3) Pengawasan Publik, dan (4) Perencanaan Berbasis Masyarakat. Pada bulan Juni 2002, Kabupaten Minahasa mengundang Perda No. 24 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu Berbasis Masyarakat. Bulan Juli 2002, Bupati Kabupaten Bungo (Jambi) mengeluarkan Keputusan Bupati No. 1249 Tahun 2002 tentang Pengukuhan Hutan Adat Desa Batu Kerbau Kecamatan Pelepat Kabupaten Bungo. Selain itu, saat ini tengah berlangsung sejumlah proses pembuatan rancangan perda seperti: Raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung di Kabupaten Sanggau (Kalbar), Raperda tentang Kawasan Lindung Jawa Barat, Raperda tentang Kehutanan di Kabupaten Kutai Barat, Raperda tentang PSDHBM di Lampung Barat dan sejumlah kesepakatan awal antara masyarakat dan pemerintah daerah untuk menerbitkan kebijakan daerah yang mengakui atau mengukuhkan keberadaan masyarakat adat. Seperti masyarakat adat Dayak Pitap di Kalimantan Selatan, masyarakat adat Enggano di Bengkulu, masyarakat adat di Padaido Kabupaten Biak dan di Kawasan Pegunungan Cycloops di Jayapura (Papua), masyarakat adat Desa Guguk di Kabupaten Merangin (Jambi) dan masyarakat adat Desa Benung di Kutai Barat (Kalimantan Timur).

Parade contoh-contoh di atas hendak menyatakan bahwa dalam beberapa hal, era otonomi daerah juga diwarnai oleh proses-proses pembuatan perda yang mengusahakan keterlibatan publik secara serius. Kasus-kasus di atas sekaligus juga menunjukkan bahwa kelompok-kelompok penekan dalam masyarakat bisa

mempengaruhi eksekutif dan legislatif daerah untuk melibatkan publik dalam pembuatan kebijakan daerah yang berdimensi publik. Selain sisi prosedural, kasus-kasus demikian juga menunjukkan bagaimana substansi perda betul-betul mengakomodasi keinginan dan kebutuhan masyarakat.

Secara umum, substansi perda/keputusan bupati dan rancangan perda dan keputusan Bupati tersebut mengakui keberadaan masyarakat adat/lokal, beserta wilayah dan institusi pemerintahannya, memberikan kesempatan dan peluang kepada mereka untuk mempertahankan dan menghidupkan pranata dan institusi lokal serta memperbolehkan hidup bersanding dengan sistem pemerintahan formal. Kebijakan dan rencana kebijakan tersebut juga mengakui dan memberikan kesempatan kepada komunitas lokal untuk menyelenggarakan sistem pengaturan, termasuk penyelesaian sengketa/konflik di wilayah mereka.<sup>19</sup> Sebagian perda dan raperda tersebut memberikan perhatian yang besar terhadap rehabilitasi dan konservasi kawasan hutan, seperti yang tampak dalam rancangan perda propinsi Jawa Barat. Sebenarnya, kebijakan yang mengakui masyarakat adat/lokal juga dibungkus oleh misi untuk menyelamatkan lingkungan hutan dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat yang diakui.

Dengan tidak bermaksud memungkiri unsur-unsur gerakan atau kekuatan sosial dalam kasus-kasus tersebut, proses perintisan dan penyelenggaraannya masih merupakan perpaduan antara semangat dan daya resistensi masyarakat dengan penyertaan solidaritas dari kalangan aktivis NGO ataupun kelompok-kelompok masyarakat sipil lainnya. Dalam beberapa contoh yang agak ekstrim, kasus-kasus pembuatan perda/raperda terlihat sebagai proses eksperimen transplantasi dan implementasi gagasan, pemikiran, ide maupun model tertentu kepada komunitas-komunitas lokal. Proses demikian biasanya didukung oleh proyek-proyek berjangka pendek. Penyusunan yang partisipatif lebih bersosok semu dan retorik karena sebenarnya yang terjadi adalah mobilisasi yang diberi label partisipasi. Biasanya juga, cara-cara seperti ini sangat mengandalkan sifat budiman atau kebaikan hati eksekutif dan legislatif daerah terhadap gagasan, pemikiran dan model yang ditawarkan.

Saat ini, beberapa perda yang sudah diundangkan mengalami problem implementasi, seperti yang terjadi pada Perda Lembang di Kabupaten Toraja dan perda PSDHBM di kabupaten Wonosobo. Problem tersebut bukan hanya berkisar mengenai lambatnya proses implementasi tapi juga berhadapan dengan minimnya

---

<sup>19</sup> Kendatipun perda/raperda dan keputusan bupati/rancangan keputusan bupati tersebut masih tetap mengajukan beberapa persyaratan dan batasan yang dalam banyak hal menghalangi penyelenggaraan sistem pemerintah lokal secara baik. Misalnya, perlindungan terhadap hak ulayat masyarakat Baduy hanya untuk tanah yang belum dibebani hak-hak atas tanah menurut perundang-undangan agraria. Lagipula sengketa yang melibatkan orang luar diselesaikan melalui prosedur hukum formal.

kesadaran dan tanggung jawab kalangan pemerintah daerah, serta melemahnya tekanan masyarakat. Begitu NGO atau kelompok 'pengawal' dari masyarakat sipil lainnya menarik diri selepas pengundangannya, semangat dan aksi drastis menurun. Kenyataan inilah yang memunculkan pertanyaan reflektif yang nadanya seperti menyangsikan karakter gerakan atau kekuatan sosial pada proses pembuatan kebijakan daerah tersebut. Seandainya kesangsian tersebut ternyata benar maka proses dan substansi pembuatan perda/raperda dan keputusan bupati/rancangan keputusan bupati yang partisipatif dan akomodatif terhadap tuntutan masyarakat hanya sebatas pada saat proses formulasi kebijakan (*policy formulation*). Sedangkan proses implementasi kembali akan melahirkan karakter yang menghapuskan sifat partisipatif dan akomodatif. Bila demikian, perda tersebut — pada tahapan implementasi — kembali hanya akan melayani kepentingan elit politik dan elit ekonomi di daerah. Situasi ini sangat mungkin karena substansi yang akomodatif — pada tahapan implementasi — bisa dipelintir sedemikian rupa dengan dukungan kekuatan politik dan kemahiran merumuskan interpretasi.



## Penutup

Rasanya, dengan menyaksikan proses pembuatan, substansi dan implementasi perda-perda di atas, kita tidak perlu meminjam perspektif politik dan sosiologi hukum untuk meyakini bahwa konfigurasi politik sangat mempengaruhi karakter produk hukum.<sup>20</sup> Terlepas dari semangat umum yang diteriakkan dan dituntut oleh era reformasi, kenyataannya otonomi daerah hanya merupakan proses fragmentasi kekuatan politik, dari pemerintah pusat menjadi terbagi-bagi dan berpindah ke daerah. Kekuasaan atau kewenangan politik yang dilimpahkan tersebut selanjutnya disambut dan dipergunakan oleh elit-elit daerah untuk membangun kekuatan politik dan bisnis di daerah masing-masing. Cara mereka melakukan hal tersebut, dalam banyak hal meniru cara yang pernah digunakan oleh rejim pemerintah Orde Baru. Diantaranya adalah: (1) menggunakan sumberdaya alam sebagai basis pendapatan ekonomi; (2) menaklukkan pimpinan-pimpinan lokal/kepala adat dengan cara memformalisasi proses pengangkatan dan memberikan fasilitas-fasilitas, termasuk uang; (3) melemahkan posisi DPRD dengan melakukan sogokan dan penyyuapan; (4) menggunakan cara-cara kekerasan dalam menyelesaikan kasus; (5) terus melanjutkan praktek kolusi, korupsi dan nepotisme; dan (6) mengiming-imingi investor dengan sejumlah insentif supaya menanamkan modalnya.

Di luar lima cara di atas terdapat banyak cara lain yang relatif berbeda dengan masa pemerintahan rejim otoritarian Orde Baru. Diantaranya adalah: (a) mengusahakan kodifikasi dan formalisasi hukum adat; (b) memfasilitasi kebangkitan kerajaan atau kesultanan masa lalu dengan menunggangi isu 'masyarakat adat' dan (c) memobilisasi masyarakat daerah untuk menentang kebijakan maupun program pemerintah pusat terutama untuk unit-unit usaha yang berada di daerah.

Cara-cara tersebut menunjukkan orientasi politik dan ekonomi pejabat daerah yang memang benar-benar menginginkan kelanggaran kekuasaan politik. Fakta ini membantu kita untuk memahami mengapa perda-perda yang diundangkan di era otonomi daerah lebih mengurusi soal: (1) pungutan terhadap arus barang, jasa,

<sup>20</sup> Statemen ini dipinjam dari konsep yang dipergunakan oleh Moh. Mahfud, salah seorang pemikir politik hukum Indonesia. Kendati demikian, tulisan ini tidak menggunakan konsep kategorikal dalam menggambarkan jenis-jenis hukum berdasarkan karakter. Dengan cara menggabungkan konsep-konsep yang diperkenalkan oleh sejumlah pemikir politik dan sosiologi hukum, Mahfud membagi hukum di Indonesia (hukum pemda, hukum agraria, hukum pemilu) ke dalam dua katrakter, yakni: (1) hukum responsif/populistik; dan (2) hukum ortodoks/konservatif/elitis.

modal dan manusia; (2) izin pengelolaan sumberdaya alam (hutan, perikanan, tambang), dan (3) institusi lokal. Perda kategori pertama dan kedua diorintasikan untuk mendatangkan pemasukan bagi daerah. Sedangkan perda yang kedua dibutuhkan untuk keperluan penataan organisasi/institusi lokal dengan harapan akan memudahkan dan mendukung proses kelembagaan pemerintah demi kelancaran program pembangunan. Dengan pemahaman dan fakta tersebut, menjadi mudah juga untuk mengerti mengapa yang paling bereaksi dengan rencana revisi UU Pemerintahan Daerah adalah Asosiasi Pemerintahan Kabupaten se-Indonesia (Apkasi), Asosiasi Pemerintah Kota se-Indonesia (Apekasi), Asosiasi DPRD Kabupaten se-Indonesia (Adkasi) dan Asosiasi DPRD Kota se-Indonesia (Adekasi). Sementara rakyat—yang menjadi konstituen daerah yang paling utama—justru tidak memperlihatkan kerisauan apa-apa dengan rencana revisi tersebut.

Namun di luar arus dominan tersebut, terus berlangsung dan bertumbuhan pembuatan perda yang justru memiliki orientasi yang berbeda. Kendatipun unsur gerakan sosialnya belum menonjol namun tidak bisa dipungkiri bahwa dari segi proses dan substansi, perda-perda tersebut berbeda dengan tiga kategori perda yang disebutkan di atas. Menguat dan melemahnya perda-perda ‘alternatif’ tersebut terhadap tiga jenis perda di atas, akan ditentukan oleh kekuatan gerakan politik rakyat untuk menciptakan sistem politik yang demokratis. Dan bila menguatnya gerakan politik tersebut tidak hanya diukur dari perda — tapi juga diukur dari kenyataan-kenyataan empirik keseharian di lapangan<sup>21</sup> — sebenarnya perlawanan terhadap dominasi tiga jenis perda di atas cukup besar. Sebut saja misalnya aksi masyarakat adat/lokal menghukum pengusaha HPH, aksi untuk menolak pemberlakuan peraturan perundang-undangan nasional dan daerah, tindakan menghukum pencuri kayu di kawasan masyarakat adat/lokal, tindakan mengganti kepala desa atau kepala adat hasil penunjukkan camat atau bupati serta tindakan menyelesaikan sendiri sengketa-sengketa yang terjadi di wilayahnya.

---

<sup>21</sup> Pernyataan ini berinspirasi dari pemikiran mashab legal realism. Mashab ini lebih memandang hukum sebagai apa yang terlihat dalam realitas, terutama dalam putusan hakim ketimbang memandang hukum sebagai hal yang memiliki logika sendiri dan memiliki sistem *intra-coherent*. Dalam hal ini, legal realism mendemistifikasi pandangan mashab positivistik yang sangat mengunggul-unggulkan aspek formalisme pada hukum. Sten Schaumberg-Muller, “Levels, Approaches and Realism”, paper dipresentasikan pada XIIIth International Congress of Commision on Folk Law and Legal Pluralism, Chiang Mai, Thailand, 7-10 April 2002.

## Daftar Pustaka

- De Soto, H., 1992, “*Masih Ada Jalan Lain*”, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Huijbers, T., 1991, “*Filsafat Hukum*”, Jakarta, Penerbit Kanisius.
- Kompas*, 17 Februari 2002, “*HPH dan Banjir di Kalimantan Timur*”.
- Koswara, E., 2001, “*Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*”, Jakarta, Yayasan Pariba.
- Mahfud, M.D., 1998, “*Politik Hukum di Indonesia*”, Jakarta, LP3ES.
- Nonet, P, dan Selznick, P, 2001 “*Toward Responsive Law: Law and Society in Transition*”, New Brunswick (USA) dan London (U.K.), Transaction Publishers.
- Safitri, M., 2000, “*Desa, Institusi Lokal dan Pengelolaan Hutan: Refleksi Kebijakan dan Praktik*”, Jakarta, ELSAM.
- Scaumberg-Muller, S., 2002, “*Levels, Approaches and Realism*”, paper presented at the XIIIth International Congress of the Commission on Folk Law and Legal Pluralism”, Chiang Mai, Thailand, 7-10 April 2002.
- Simarmata, R., 2001, “*Pengenalan dan Kontekstualisasi Tradisi Hukum Perundang-undangan di Indonesia*”, unpublished manuscript.
- Wignjosoebroto, S., “*Konsep dan Teori Mengenai Apa Yang Disebut Hukum*”, unpublished manuscript.
- \_\_\_\_\_, “*Lima Konsep Hukum dan Lima Model Penelitiannya*”, unpublished manuscript.
- Yuwono, T., 2001, “*Salah Kaprah Otonomi Daerah di Indonesia*”, *Kompas*, 29 November 2001.
- Zakaria, Y., 2000, “*Abih Tandeh: Masyarakat Desa di Bawah Rejim Orde Baru*”, Jakarta, ELSAM.



## Sekilas Tentang HuMa

Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis yang disingkat HuMa, adalah sebuah lembaga berbentuk “Perkumpulan Terbatas” yang memperjuangkan nilai-nilai dasar penghormatan hak-hak asasi manusia, keadilan, keberagaman budaya dan kelestarian ekosistem di nusantara yang disepakati berdiri pada bulan Februari 2002 dan disahkan bulan Oktober 2001. Pembentukan HuMa merupakan inisiatif dari, dan hasil proses refleksi bersama antar beberapa penggiat dari berbagai wilayah dan nasional. Proses-proses tersebut melibatkan Ornop yang bergeral dalam kegiatan-kegiatan pengembangan sumber daya hukum rakyat khususnya yang berkaitan dengan issue tanah dan sumber daya alam lainnya, serta akademisi yang progresif diyakini akan mampu membangun sinergi yang dapat berperan secara strategis dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia.

HuMa bertujuan mewujudkan sistem hukum yang berbasis masyarakat yang didasari nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM), keadilan, keberagaman budaya dan kelestarian ekosistem di Nusantara, yang selanjutnya dikembangkan dalam bentuk program, yaitu: (1) Pembaharuan Hukum Tanah dan Sumberdaya Alam lainnya; (2) Pengembangan Konsep (filsafat, teori dan metodologi riset) Hukum Alternatif; (3) Pengembangan Informasi Dokumentasi dan Kampanye; (4) Pengembangan Kelembagaan.

### Keanggotaan HuMA

HuMa adalah perkumpulan terbatas yang keanggotaannya bersifat individual dan untuk menjadi anggota HuMa seseorang wajib memenuhi sejumlah persyaratan serta melewati prosedur tertentu. Anggota HuMa yang saat ini terdaftar dan aktif adalah Soetandyo Wignjosoebroto, Myrna A. Safitri, Julia Kalmirah, T.O. Ithromi, Ronald Z. Titahelu, Sandra Moniaga, Ildal Kasim, Andik Hardiyanto, Martje L. Palijama, Rikardo Simarmata, Marina Rona, Priyana, Stepanus Masiun, Matulandi Supit, Noer Fauzi, Hedar Laudjeng, Edison Robert Giay, Concordius Kanyan.

### Susunan Kepengurusan HuMa

Susunan Badan Pengurus HuMa, terdiri dari:

Ketua	: Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, MPA
Sekretaris I	: Myrna A. Safitri SH, MA
Sekretaris II	: Concordius Kanyan SH
Bendahara	: Julia Kalmirah, SH

Susunan Pelaksana Harian, terdiri dari:

Koordinator Eksekutif	: Sandra Moniaga
Koordinator Pengembangan Program	: Rikardo Simarmata
Koordinator Pengembangan Informasi	: Didin Suryadin
Koordinator Kelembagaan	: Susi Fauziah

### **Alamat**

Jln. Jati Mulya IV No. 21, Jati Padang - Pasar Minggu,  
Jakarta 12540

Telp. +62 (21) 780 6094, 788 45871

Fax. +62 (21) 780 6094

Email. [psdhm@indo.net.id](mailto:psdhm@indo.net.id)