



Berjuang Mengawal Kebijakan Publik

Studi Model-model Keterlibatan Publik
Dalam Penyusunan Peraturan Desa

dan
Peraturan Daerah

Fajrimei A. Gofar, Rikardo Simarmata,
Rival G. Achmad, Rifai Lubis dan Asep Yunan Firdaus.

No. 4

2003

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

Telp. +62 (21) 78845871, 7806094

Fax. +62 (21) 7806094

Email. huma@huma.or.id - huma@cbn.net.id

Website. <http://www.huma.or.id>

Seri Kajian Hukum
HuMa - RMI

Berjuang Mengawal Kebijakan Publik

Studi Model-model Keterlibatan Publik
Dalam Penyusunan Peraturan Desa
dan
Peraturan Daerah

Fajrimei A. Gofar, Rikardo Simarmata,
Rival G. Achmad, Rifai Lubis dan Asep Yunan Firdaus.

No. 4

2003

ff

Ford Foundation

HuMa



INTERCHURCH ORGANISATION
FOR
DEVELOPMENT CO-OPERATION

Tim Penulis terdiri dari Fajrimei A. Gofar, Rikardo Simarmata, Rival G. Achmad, Rifai Lubis dan Asep Yunan Firdaus.

Pengantar
HuMa

Design Layout
Didin Suryadin

Cetakan Pertama, 2003

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

Jln. Jati Agung No. 8, Jati Padang - Pasar Minggu
Jakarta 12540

Telp. +62 (21) 788 458 71, 780 6959

Fax. +62 (21) 780 6959

Email. huma@huma.or.id - huma@cbn.net.id

Website. <http://www.huma.or.id>

Publikasi ini diterbitkan oleh Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa) atas dukungan dari The Ford Foundation dan The Interchurch Organization for Development Co-operation. Opini yang diekspresikan oleh penulis/pembuatnya bukan merupakan cerminan ataupun pandangan dari The Ford Foundation dan The Interchurch Organization for Development Co-operation

Pengantar Penerbit

Ada tiga tema yang sering ditampilkan ketika membicarakan otonomi daerah dan desentralisasi. Pertama, hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang kerap kali disederhanakan menjadi urusan pembagian kewenangan. Kedua, formasi hubungan negara dengan rakyat, dan Ketiga, mekanisme dan proses pengambilan keputusan/kebijakan politik. Dari ketiga tema tersebut, tema pertama terlihat mendominasi perbincangan. Program dan kebijakan negara dan pemerintah yang memang lebih mengurus tema pertama, mempengaruhi wilayah perhatian diskursus. Akibatnya, tema pertama dan kedua relatif sedikit diperbincangkan. Padahal kedua tema tersebut justru lebih fundamental ketimbang tema pertama.

Tema ketiga misalnya. Sangat penting karena sejak awal desentralisasi dan otonomi daerah, selain soal penataan ulang sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan, sudah dianggap bersenyawa dengan demokrasi. Desentralisasi dianggap sebagai metode untuk memungkinkan demokrasi berjalan. Bahkan dipercaya bahwa demokrasi tanpa desentralisasi atau otonomi daerah merupakan kemustahilan. Sedangkan urusan demokrasi adalah urusan melibatkan rakyat dalam penggodokan dan pengambilan keputusan. Desentralisasi memungkinkan rakyat untuk terlibat atau mempengaruhi proses perumusan keputusan karena jarak mereka dengan sentrum pengambilan keputusan kian dekat. Bila ini dilakukan maka keputusan-keputusan yang ditelurkan kebijakan-kebijakan publik yang berakar.

Tulisan yang Anda baca ini adalah hasil dari sebuah upaya untuk mencairitahu bagaimana gambaran keterlibatan rakyat/publik dalam perumusan kebijakan-kebijakan publik. Dua buah contoh pembuatan peraturan desa (perdes) dan tiga buah contoh pembuatan peraturan daerah (perda), disajikan untuk membantu pencarian tersebut. Dua contoh pembuatan peraturan perdes dimaksud adalah Perdes Sokawera, Kecamatan Cilongok, Kabupaten Banyumas dan Perdes Nogosari, Kecamatan Pacet, Kabupaten Mojokerto. Sedangkan tiga contoh pembuatan perda, masing-masing adalah Perda Kabupaten Wonosobo tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat, Perda Kabupaten Sanggau tentang Sistem Pemerintahan Kampung dan Perda Kabupaten Gorontalo tentang Transparansi. Penelusuran tersebut dilakukan dengan sebuah studi yang dilakukan dari September hingga November 2003.

Studi menghasilkan simpulan bahwa tidak ada sebuah keajegan dalam proses pembuatan perdes maupun perda. Variasi pada kelima tempat tersebut terlihat di sana-sini, kendati masih bisa dijumpai kesamaan-kesamaan. Media yang digunakan untuk menyertakan publik antara lain hearing, lokakarya, pertemuan kampung, talkshow, sampai aksi unjuk rasa. Pilihan media sangat tergantung dengan situasi-situasi setempat (tradisi, pandangan perjuangan, kemampuan pendanaan, aktor). Namun pertemuan-pertemuan tatap muka (lokakarya, pertemuan kampung, hearing) mendominasi bentuk-bentuk media yang digunakan.

Karena kelima inisiatif yang disebutkan dalam studi ini relatif serius dalam melibatkan publik, maka panjang waktu yang dibutuhkan untuk membuat perdes dan perda terbilang panjang. Tak satupun pembuatan ketiga perda yang disebutkan dalam tulisan ini diselesaikan di bawah satu tahun. Raperda Kabupaten Sanggau tentang Sistem Pemerintahan Kampung membutuhkan waktu hampir dua tahun. Sedangkan Perda Kabupaten Wonosobo tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat memerlukan waktu lebih dari satu tahun.

Selain menemukan pola-pola yang demikian, studi juga mendapatkan sejumlah kecenderungan. Misalnya, [1] penggunaan perdes sebagai instrumen untuk menyelesaikan sengketa dengan Perum Perhutani; [2] penerabasan ketentuan-ketentuan normatif pembuatan perdes dan perda. Contoh yang ekstrim bisa dilihat pada kasus pembuatan Perda Kabupaten Gorontalo tentang Transparansi. Anggota pansus bukan hanya anggota DPRD, tapi juga unsur pemerintah kota, Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Polresta, praktisi hukum, LSM, dan wartawan; dan [3] keterlibatan unsur lain di luar pemda dan DPRD biasanya disertai dengan penggunaan pendekatan multipihak dalam proses pembuatan.

Memang studi ini tidak dengan detail dan mendalam memeriksa seluk-beluk keterlibatan publik dalam pembuatan lima inisiatif kebijakan tersebut. Tapi, paparan mengenai media, jangka waktu dan metode memperlihatkan keterlibatan publik yang relatif luas pada kelima inisiatif tersebut. Kendati memang keterlibatan tersebut dicurigi beraroma formalistik, belum substansial.

Atas terbitnya tulisan ini, penerbit menghaturkan rasa terima kasih yang mendalam kepada kawan-kawan di Jawa Tengah, Jawa Timur dan Kalimantan Barat yang dengan senang hati bersedia diajak diskusi dengan memberikan data-data yang diperlukan untuk studi ini. Tulisan ini tak mungkin tersaji tanpa sumbangan-sumbangan itu. Semoga tulisan ini sanggup membantu kawan-kawan untuk melakukan evaluasi dan refleksi.

Harapan lain dari penerbit adalah agar tulisan ini memperkaya literatur mengenai proses-proses pembuatan kebijakan, khususnya yang berusaha melibatkan

publik atau rakyat. Tidak lah salah, bila sidang pembaca melayangkan kritik dan masukan pada tulisan ini untuk keperluan penyempurnaan. Semuanya berguna untuk menjadikan tulisan ini sungguh-sungguh bisa menjadi pengkaya khasanah literatur. Selamat membaca dan menggunakannya untuk keperluan advokasi perubahan kebijakan.

Jakarta, 2003

HuMa - Jakarta

Daftar Isi

Pengantar Penerbit	iii
Daftar Isi	vii
I. Pendahuluan	I
1. Latar Belakang	I
2. Wilayah Studi	5
II. Proses Penyusunan Perda dan Perdes	7
1. Desa Nogosari	7
1.1. Profil Nogosari	7
1.2. Latar Belakang Gagasan	7
1.3. Proses Penyusunan	8
1.4. Problem Implementasi	9
2. Desa Sokawera	9
2.1. Profil Sokawera	9
2.2. Proses Pembuatan	10
2.3. Problem Implementasi	13
3. Kabupaten Wonosobo	13
3.1. Profil Wonosobo	13
3.2. Perumusan Gagasan	14
3.3. Proses Penyusunan	15
3.4. Problem Implementasi	18
4. Kabupaten Sanggau	21
4.1. Profil Sanggau	21
4.2. Perumusan Gagasan	22
4.3. Proses Penyusunan	22

4.4. Problem Implementasi	26
5. Kota Gorontalo	26
5.1. Profil Kota Gorontalo	26
5.2. Proses Penyusunan	27
5.3. Problem Implementasi	30
III. Analisa Atas Model dan Kecenderungan	31
1. Aktor, Media dan Waktu	31
2. Dua Model Dominan	36
3. Penyusunan Raperda	39
V. PENUTUP	41
Lampiran	43
Daftar Kepustakaan	47
Sekilas Tentang HuMa	47
Publikasi HuMa	51

I. Pendahuluan

‘Desentralisasi semakin memperdalam demokrasi karena menjadikan proses pengambilan keputusan bertambah dekat dengan rakyat dan menghasilkan semakin banyak kebijakan publik yang berakar’
(Hans Antlov; 2003)

I. Latar Belakang

Ungkapan-ungkapan bernada serupa dengan kutipan di atas begitu banyak, apalagi sesaat setelah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemerintahan Daerah) diundangkan dan tatkala Otonomi Daerah dicanangkan efektif berlaku sejak 1 Januari 2001. Pengalaman pahit di bawah rejim sentralistik otoritarian Orde Baru, membuat penyongsongan atas kebijakan otonomi daerah dipenuhi dengan harapan dan sanjungan. Derasnya dukungan dan sanjungan itu tidak terlepas dari kedudukan agenda desentralisasi dan otonomi daerah yang ditempatkan sebagai salah satu tuntutan reformasi. Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dilihat sebagai jalan untuk melakukan reformasi di bidang pemerintahan. Di kalangan elit politik, kebijakan ini juga mendapat tempat karena muncul sebagai kompromi di antara dua tuntutan dikotomik, antara mempertahankan negara unitaris atau membentuk negara federal¹.

Dari perspektif politik, desentralisasi memang dianggap sangat fundamental bagi perkembangan demokrasi. Desentralisasi membuat sistem demokrasi lebih mungkin atau lebih mudah dilangsungkan. Mengapa? *Pertama*, karena desentralisasi (dalam pengertian desentralisasi administratif) membuat pemerintah daerah lebih bebas dalam menyusun dan memodifikasi struktur pemerintahan serta membuatnya lebih mungkin untuk merespon secara efektif kebutuhan-kebutuhan lokal. Sesuatu yang mustahil dilakukan bila setiap kali hendak merespon tuntutan rakyat terlebih dahulu harus meminta petunjuk dari pemerintah pusat. Dengan kewenangan dan sumberdaya (*resources*) yang lebih besar pemerintah daerah lebih bisa menyelenggarakan pelayanan umum (*public service*). *Kedua*, desentralisasi (dalam

¹ M. Ryaas Rasyid dalam Edward Aspinall and Greg Fealy (edits.), *Local Power and Politics in Indonesia Decentralisation and Democratization*, Institute of Southeast Asian Studies dan CSIS, 2003, hal. 63.

pengertian desentralisasi politik atau otonomi) telah membuat jarak antara pusat atau tempat penggodokan dan pengambilan kebijakan dengan rakyat, semakin dekat dan dapat menghasilkan kebijakan publik yang lebih berakar². Bila proses pengambilan keputusan didorong makin mendekati basis rakyat, anggota komunitas akan mudah terhubung dengan otoritas-otoritas negara/pemerintah dan bahkan terlibat langsung dalam pengambilan keputusan daerah. Dengan begitu, terbuka ruang yang lebar bagi rakyat untuk berperan aktif dalam mengatur komunitasnya sendiri. Desentralisasi bukan hanya menjamin terwakilinya rakyat dalam sistem pemerintahan, tapi juga kepekaan dan akuntabilitas pemerintah daerah. Rasanya jadi wajar bila di tahun 1957 Mohammad Hatta sudah mengatakan:

“Memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya auto-aktiviteit. Auto-aktiviteit artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya auto-aktiviteit tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat, untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri”³,

Adalah UU Pemerintahan Daerah yang mencoba menerjemahkan konsep-konsep desentralisasi dan otonomi daerah. UU ini menata hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan menyerahkan kewenangan dan resources, pemerintah daerah tidak lagi disetir oleh pemerintah pusat. Daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Daerah disertai kewenangan untuk mengurus bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Agar bisa melangsungkan kewenangan tersebut dengan independen, UU ini mengokohkan kewenangan DPRD. Legislatif daerah ini berwenang memilih dan meminta pertanggungjawaban kepala daerah. Berbeda dengan UU No. 5/1974 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah tidak lagi dipilih oleh presiden atau menteri dalam negeri. Presiden dan Menteri dalam Negeri hanya punya kewenangan melantik. Selain penyerahan kewenangan politik, desentralisasi juga menyerahkan kewenangan fiscal kepada pemerintah daerah. Bukan itu saja, UU Pemerintahan Daerah juga

² Hans Antlov, *Ibid.*, hal. 84.

³ Kutipan ini diambil dari makalah E. Koswara bertajuk, 'Pengaruh Format Politik Nasional Terhadap Demokrasi Lokal', yang disajikan dalam Seminar, 'Demokrasi Mulai dari Desa', Lapera, Yogyakarta, 25 Januari 2000.

menata kembali hubungan negara dengan komunitas lokal, yang tertuang dalam ketentuan yang mengatur mengenai pemerintahan desa atau nama lain yang serupa⁴.

Dengan formasi semacam itu, secara normatif, memang tidak mungkin lagi bagi pemerintah pusat menjadikan pemerintah daerah sebagai kepanjangan tangan. Begitu juga dengan pemerintah lokal. Kepala desa tidak lagi menjadi langganan negara (*state client*) yang menaruh nasibnya di bawah otoritas politik Bupati. Hanya dengan formasi seperti itulah pemerintah daerah dapat melaksanakan tanggung jawabnya untuk mengadakan pelayanan publik, menjaga sosoknya menjadi akuntabel serta membuatnya menjadi pencegah keterbelahan bangsa⁵.

Dalam rangka menjalankan tugasnya untuk melakukan pelayanan-pelayanan publik, pemerintah daerah memerlukan instrumen. Salah satu instrumen yang diperlukan adalah instrumen hukum, yakni peraturan perundang-undangan dan kebijakan⁶. Di banding instrumen lainnya, seperti gedung, peralatan dan sumberdaya manusia, instrumen hukum menempati kedudukan sentral. Bagi orang awam, cara termudah untuk membuktikan kesentralan instrumen hukum adalah saat mendengar ucapan klasik korps pegawai negeri. Ujar mereka: '*kami bekerja karena dan*

⁴ Kebijakan otonomi daerah di Indonesia yang mendapat kerangka legal dalam UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dianggap sebagai kebijakan desentralisasi yang paling berani yang pernah ditempuh oleh negara-negara berkembang. Lihat dalam The Asia Foundation, 'Indonesian Rapid Decentralisation Appraisal (IRDA), Third Report, July 2003.

⁵ Untuk keperluan pengkonsentrasian, tulisan ini hanya akan berhubungan dengan fungsi pertama dan kedua yang dibebankan desentralisasi kepada pemerintah daerah. Tulisan ini tidak akan mengkorelasikan diri dengan fungsi mencegah keterbelahan (disintegrasi) bangsa.

⁶ Tulisan ini membedakan antara peraturan perundang dengan kebijakan. Tidak ada definisi yang baku mengenai peraturan perundang. Tap. MPR No. III/2000 hanya menyebut Susunan Peraturan Perundang-Undang. Di situ disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan tersusun atas: UUD, Tap. MPR, UU, Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Kebijakan biasanya digunakan untuk melaksanakan lebih lanjut peraturan perundang-undangan. Kebijakan muncul untuk memberikan keleluasaan kepada administrasi publik untuk dengan cepat bisa menjawab kebutuhan atau masalah yang mendesak. Kemunculannya disebabkan oleh keterbatasan peraturan perundang-undangan ketika digunakan untuk melaksanakan pelayanan publik. Kebijakan diperlukan untuk menjawab kesenjangan antara kebutuhan nyata dengan peraturan perundang-undangan. Dalam fungsi yang demikian, kebijakan dapat melakukan diskresi terhadap peraturan perundang-undangan dalam batas yang jelas. Dari segi peristilahan, kebijakan sering juga disebut peraturan kebijakan (*beleids regels*). Lihat Bagir Manan, 'Menyongsong Fajar Otonomi Daerah', Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hal. 87., dan Ridwan, HR, 'Hukum Administrasi Negara', UII Press, Yogyakarta, 2000, 137-146.

berdasarkan peraturan'. Dalam lingkup pemerintahan daerah baik peraturan perundangan maupun kebijakan sama-sama digunakan. Di daerah jenis perundangan-undangan yang dikenal adalah peraturan daerah (perda), keputusan kepala daerah, peraturan desa (perdes) dan keputusan kepala desa. Paling tidak inilah yang disebutkan dalam UU Pemerintahan Daerah (pasal 69, 72, 104) dan Peraturan Pemerintah No. 76/2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (pasal 104). Sedangkan yang dapat digolongkan sebagai kebijakan adalah instruksi kepala daerah (gubernur, bupati/walikota), termasuk perencanaan dan program⁷.

Menurut UU Pemerintahan Daerah, Perda dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan keputusan kepala daerah diperlukan untuk melaksanakan peraturan daerah dan bila diperintahkan peraturan perundangan lain yang berlaku. Sedangkan peraturan desa dibuat untuk mengatur empat hal, yakni: (1) segala sesuatu yang bersifat mengikat; (2) segala sesuatu yang menyangkut kehidupan masyarakat; (3) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa; dan (4) semua pungutan yang membawa beban bagi penduduk desa. Sedangkan Keputusan Kepala Desa diperlukan untuk melaksanakan Peraturan Desa.

Begitulah penjelasan-penjelasan normatif mengapa peraturan perundangan dan kebijakan daerah diperlukan dan dibuat. Pemerintahan Daerah memerlukan mereka untuk mengabsahkan tindakan-tindakan mereka dalam menyelenggarakan segala urusan yang sudah diserahkan ke daerah. Tanpa perangkat atau instrumen itu, publik bisa saja mempertanyakan dan menyangsikan kebenaran tindakan pemerintah bahkan kesahihan keberadaannya. Dalam kaca mata hukum, pemerintah daerah bisa saja tidak dianggap sebagai subyek yang cakap melakukan perbuatan hukum sehingga kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan dinilai tidak berkekuatan hukum. Atau tawarannya untuk menjalin kerjasama dengan perorangan dan badan publik bisa ditolak karena ia dianggap tidak cakap melakukan hubungan hukum. Intinya, ia tidak diakui sebagai badan hukum publik maupun badan hukum perdata. Jadi, instrumen hukumlah yang memberinya keabsahan untuk melakukan kegiatan pelayanan publik.

Namun tulisan ini tidak menganut pandangan linier dalam memeriksa kemunculan atau proses pembuatan peraturan perundangan di daerah. Kehadiran perda dan perdes tidak dilihat semata-mata sebagai upaya pemerintahan daerah

⁷ Memang saat ini ada kekacauan dalam penggunaan istilah 'produk hukum daerah' dan 'kebijakan daerah'. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 23/2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah menggunakan istilah 'produk hukum daerah, sekaligus menetapkan jenis-jenisnya yakni: (1) peraturan daerah; (2) keputusan kepala daerah; dan (3) instruksi gubernur/bupati/walikota.

untuk melaksanakan otonomi daerah atau menyelenggarakan urusan pemerintahan. Kemunculan atau pembuatan peraturan tersebut justru dilihat sebagai hasil hubungan dialektik antara agenda-agenda pemerintahan daerah dengan tuntutan-tuntutan rakyat atau publik⁸. Selama pemberlakuan otonomi daerah terdapat sejumlah contoh dan model tekanan oleh publik yang mampu mendorong keterbukaan politik dan kebijakan daerah yang pro rakyat. Organisasi tekanan tersebut bisa saja berupa hasil kolaborasi LSM dengan organisasi rakyat (petani, masyarakat adat) setempat maupun 'murni' tekanan dari organisasi rakyat. Studi ini akan berangkat dari penglihatan bahwa produk hukum atau kebijakan daerah merupakan buah dari hubungan dialektik antara pemerintahan daerah dengan rakyat. Bila secara kasat mata proses penyusunannya lebih banyak dipengaruhi oleh sikap baik atau akibat perubahan perilaku pemerintahan, akan ditelusuri mengapa sikap baik atau perubahan perilaku tersebut terjadi. Kerangka konseptual ini akan dipakai untuk memeriksa proses penyusunan 2 perdes dan 3 perda.

2. Wilayah Studi

Studi ini mengambil 5 inisiatif penyusunan kebijakan daerah sebagai contoh. Kelima inisiatif tersebut dibagi ke dalam: (1) inisiatif penyusunan peraturan desa; dan (2) inisiatif penyusunan peraturan daerah. Inisiatif penyusunan peraturan desa yang dipilih adalah: [1] peraturan desa Nogosari, di Kecamatan Pacet, Kabupaten Mojokerto, Jawa Timur. Ada dua perdes yang dipilih yakni: [a] Peraturan Desa Nogosari No. 4 tahun 2001 tentang Permohonan Kembali Tanah Desa Persil Nomor: 44b, 45a, 45b Seluas 9,030 HA Terletak di Dusun Nogosari Desa Nogosari Kepada Bapak Bupati dan Instansi Terkait Karena Sekarang Dimiliki oleh Perum Perhutani; dan [b] Peraturan Desa Nogosari No. 11 tahun 2001 tentang Pencegahan Dampak Lingkungan Desa Karena Hutan Seluas 108 HA di Wilayah Desa Nogosari Telah

⁸ Cukup banyak tulisan yang memotret dinamika pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dari sisi negara atau pemerintah. Tulisan-tulisan semacam ini menginformasikan berbagai inisiatif yang dilakukan pemerintah daerah dan DPRD dalam rangka mencapai tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Misalnya inisiatif dalam rangka membuka ruang partisipasi yang luas pada publik. Sejumlah tulisan menyebut beberapa contoh yang bagus seperti: (1) inisiatif Dinas Pendidikan kabupaten Manokwari yang menggunakan media massa untuk mencari masukan dari rakyat bagi keperluan penyusunan prioritas untuk sektor pendidikan; (2) Bupati Kabupaten Bandung mengadakan dialog mingguan dengan penduduk desa dan dua bulan sebelum laporan pertanggungjawaban Bupati beberapa anggota DPRD mencari *feedback* dari penduduk mengenai kinerja Bupati; (3) Walikota Semarang mengadakan forum kota dan lari pagi secara reguler dengan penduduk; dan (4) pengumuman APBD kepada publik melalui media massa di Kota Dumai. Dalam contoh-contoh inisiatif tersebut, pemerintah daerah dinilai telah merubah perilakunya. Informasi lebih lengkap mengenai berbagai inisiatif tersebut bisa dilihat pada Arellano A. Colongan, Jr., dalam *op.cit.*, 97.

Rusak/Gundul. (2) peraturan desa Sokawera, Kecamatan Cilongok, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah. Perdes yang dijadikan contoh adalah Peraturan Desa No. 04 tahun 2001 tentang Lembaga Pengelolaan Hutan Desa.

Sedangkan inisiatif penyusunan perda yang dipilih adalah pembuatan: (1) Perda Kabupaten Wonosobo No. 22 tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat (selanjutnya disebut Perda PSDHBM); (2) perda Kabupaten Sanggau No. 4 tahun 2002 tentang Pemerintahan Kampung; dan (3) perda Kota Gorontalo No. 2 tahun 2002 tentang Transparansi (selanjutnya disebut Perda Transparansi)

Dari sisi materi pengaturan, baik perdes Nogosari, Sokawera dan Perda Wonosobo mengatur mengenai pengurusan sumberdaya alam, termasuk kelembagaannya. Sedangkan perda Sanggau mengatur mengenai sistem pemerintahan lokal dan perda Gorontalo mengenai keterbukaan dalam pembuatan kebijakan publik.

II. Proses Penyusunan Perda dan Perdes

I. Desa Nogosari

I.1. Profil Nogosari

Secara administratif, letak Desa Nogosari masuk ke dalam wilayah Kecamatan Pacet, Kabupaten Mojokerto. Desa ini terletak diantara dua kecamatan yang berbatasan, yaitu antara Kecamatan Pacet dengan Kecamatan Trawas. Secara geografis Desa Nogosari berada di ujung arah timur laut wilayah Kecamatan Pacet. Luas wilayah Desa Nogosari mencapai 254,538 ha yang digunakan untuk lahan perumahan, pertanian, pekarangan serta hutan desa, yang luasnya mencapai 114 ha.

I.2. Latar Belakang Gagasan

Sejak tahun 1967 lahan hutan desa seluas 114 ha milik Nogosari, dikuasai dan dikelola oleh Perum Perhutani untuk dijadikan hutan pinus dan mahoni. Menurut penuturan masyarakat, lahan hutan itu sebenarnya merupakan tanah milik dari 21 orang warga Desa Nogosari. Kepemilikan itu diperkuat dengan berbagai bukti fisik di lokasi dan peta desa versi tahun 1934, yang juga tercatat dalam buku letter C desa. Pada tanggal 1 Februari 2001 warga Desa Nogosari melalui Badan Perwakilan Desa (BPD) dan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) mengajukan permohonan kepada Bupati Mojokerto, KPH Pasuruan, dan BPN Mojokerto untuk meminta kembali tanah mereka. Namun, permohonan tersebut tidak ditanggapi sama sekali.

Sementara itu, di Desa Nogosari belakangan terjadi penjarahan hutan secara besar-besaran oleh orang-orang tak dikenal. Penjarahan bisa merajalela karena Perhutani dan Kepolisian tidak melakukan penindakan. Akibatnya, dengan cepat hutan Desa Nogosari menjadi gundul serta membahayakan lingkungan sekitar. Prihatin dan khawatir dengan situasi itu warga Desa Nogosari bermaksud untuk mengelola hutan yang telah gundul tersebut. Keinginan itu ditindaklanjuti oleh aparat desa dengan membentuk panitia pembagian lahan gundul yang luasnya mencapai 108 ha. Lahan gundul tersebut didistribusikan secara merata kepada semua keluarga yang tinggal di Desa Nogosari. Untuk memberikan landasan hukum bagi penguasaan dan pengelolaan atas lahan tersebut, Pemerintah Desa bersama dengan BPD kemudian menyusun Peraturan Desa.

1.3. Proses Penyusunan

a. Berkembangnya Gagasan

Adalah Kepala Desa Nogosari (waktu itu), Nasirin, yang berpikir keras bagaimana caranya mengamankan status penguasaan atas lahan seluas 108 ha. Selaku kepala desa, Nasirin langsung saja melirik kemungkinan mengamankan lewat peraturan desa. Pikiran ini sempat didiskusikan secara informal dengan beberapa warga desa. Merasa yakin dengan kemampuan peraturan desa, Nasirin kemudian mencoba merancang 2 peraturan desa. Yang satu mengatur mengenai penguasaan atas lahan gundul 108 ha dan satu lagi untuk lahan hutan yang masih lebat, seluas 9.030 ha. Dua raperdes tersebut sepaket dengan 9 rancangan lain yang mengatur mengenai pemerintahan desa. Dengan bantuan sekretaris desa dan mengandalkan buku petunjuk penyusunan perdes yang didapatkan dari kecamatan, Nasirin menyusun 11 raperdes sekaligus. Rencananya, kesebelas raperdes tersebut sekaligus akan disampaikan dalam laporan pertanggungjawaban kepala desa di hadapan BPD.

b. Pengambilan Keputusan

Setelah mendengar laporan pertanggungjawaban Nasirin selaku kepala desa, rapat desa kemudian dilanjutkan untuk membahas 11 raperdes yang diusulkan oleh kepala desa⁹. Rapat BPD tersebut tidak hanya dihadiri oleh anggota BPD dan seluruh perangkat desa, tapi juga oleh tokoh masyarakat dan tokoh pemuda. Pembahasan dilakukan secara maraton selama 4 hari pada dalam bulan Desember 2001, bertempat di balai desa. Rapat akhirnya menyetujui dan megesahkan sebelas raperdes menjadi perdes, termasuk dua perdes mengenai pengelolaan hutan. Kedua perdes tersebut masing-masing berjudul Peraturan Desa Nogosari No.04 Tahun 2001 tentang Permohonan Kembali Tanah Desa Persil 44b, 45a, 45b, Seluas 9,030 ha Terletak di Dusun Nogosari Desa Nogosari Kepada Bapak Bupati dan Instansi Terkait Karena Sekarang Dimiliki Perum Perhutani, dan Peraturan Desa Nogosari No. 11 Tahun 2001 tentang Pencegahan Dampak Lingkungan Desa Karena Hutan Seluas 108 ha di Wilayah Desa Nogosari Telah Rusak/Gundul.

⁹ Sebenarnya ketika pembahasan dimulai, status kepala desa sudah demisioner. Setelah rapat tersebut BPD membentuk panitia pemilihan kepala desa, namun tak satu orangpun yang mencalonkan diri. Kebuntuan tersebut akhirnya dipecahkan ketika dalam sebuah rapat desa, Nasirin, yang sudah berstatus mantan kepala desa, menunjuk sekretaris desa sebagai Pjs. Kepala Desa. Jabatan ini masih berlangsung hingga sekarang karena panitiaan pemilu belum dibentuk lagi.

1.4. Problem Implementasi

Bila melihat kondisi faktual, nyaris tidak ada masalah dengan implementasi perdes No. 11/2001. Lahan seluas 108 ha, saat ini terus dikuasai dan diolah oleh masyarakat. Pihak Perhutani pun tidak melayangkan protes atau melakukan penindakan. Bahkan, sejak lahan tersebut diambil alih dan diatur lewat perdes, belum sekalipun pegawai Perhutani mendatangi desa Nogosari. Kisahnya memang berbeda dengan perdes No. 4/2001 yang sampai sekarang tidak ditanggapi oleh pihak-pihak yang dimohonkan (Bupati, DPRD, Perhutani dan BPN Mojokerto). BPN belum kunjung mengeluarkan hak pakai atau hak milih tanah desa atas persil 44b, 45a dan 45b, seperti yang dimohonkan. Sekalipun demikian, pihak Perhutani juga belum pernah mengunjungi lahan seluas 9, 030 ha sejak Perdes No. 4/2001 ditetapkan¹⁰. Begitu juga dengan tawaran bagi hasil sebesar 25% untuk petani atas setiap panen hasil tanaman baku, seperti yang diajukan dalam perdes No. 11/2001 (pasal 4 ayat 2c). Hingga sekarang pihak Perhutani tidak menggubris tawaran ini.

Tiada respon dari pihak-pihak luar yang disebutkan dalam kedua perdes tersebut membuat sebagian warga desa mulai mengawatirkan nasib atau kekuatan hukumnya. Kendatipun situasi ini sama sekali tidak mempengaruhi semangat untuk mengolah lahan seluas 108 ha, tapi diskusi mengenai nasib kedua perdes tersebut terus berkembang. Kekawatiran ini sebagian dibesarkan oleh anggapan warga bahwa Bupati dapat begitu saja membatalkan perdes¹¹. Padahal menurut aturannya, kedua perdes tersebut tidak lagi bisa dibatalkan oleh Bupati karena sampai 30 hari sejak perdes tersebut diterima oleh Bupati, tidak ada jawaban atau keputusan tentang pembatalan.

2. Desa Sokawera

2.1. Profil Sokawera

Desa Sokawera merupakan salah satu desa yang secara administratif terletak di Kecamatan Cilongok, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah. Desa ini berbatasan dengan hutan negara di sebelah Utara, Desa Singasari di sebelah

¹⁰ Wawancara dengan Nasirin, 24 Januari 2003, di dusun Bulak Kunci, Desa Nogosari.

¹¹ Dalam Perda Kabupaten Mojokerto No. 14/2000 tentang Peraturan Desa memang disebutkan bahwa Bupati dapat membatalkan perdes yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (pasal 10 ayat 1). Tapi sebagai catatan klausul yang sekarang memang jamak dianut oleh Pemda ini, cukup kontroversial dan bertentangan dengan klausul yang mengatur hal-hal yang boleh diatur oleh peraturan desa dan kewenangan desa.

Selatan, di sebelah Timur dengan Desa Sunyalangu dan di sebelah Barat dengan Desa Gunung Lurah. Dari luas keseluruhan Desa Sokawera, ± 561 tercatat sebagai kawasan hutan negara yang berada di bawah kewenangan Perhutani Unit I, Resort Pemangku Hutan (RPH) Karang Gandul, Bagian Kesatuan Pemangku Hutan (BPKH) Gunung Slamet Barat, Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Banyumas Timur.

Mayoritas penduduk Desa Sokawera bekerja sebagai petani dan buruh tani dengan rincian petani berjumlah 1.204 orang dan buruh tani 1.396 orang. Sementara total penduduk Desa Sokawera adalah 6.683 jiwa. Awalnya, penduduk yang berprofesi sebagai petani mengorganisir diri ke dalam beberapa Kelompok Tani Hutan (KTH), seperti KTH Argowilis, KTH Gempita, KTH Kemuning dan KTH Condong Tani. Namun hanya KTH Argowolis yang mampu bertahan hingga sekarang.

2.2. Proses Pembuatan

a. Merumuskan Gagasan

Pada awal 2001, terinspirasi oleh sebuah diskusi bertema pengelolaan hutan¹², KTH Argowilis mulai menggagas perlunya penyusunan Raperdes tentang Perencanaan Hutan Terpadu [PHT]. Ada dua alasan yang melatari gagasan ini. Pertama, hingga saat itu belum ada Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur mengenai pengelolaan hutan. Kedua, desa bisa menjadi daerah otonom seperti yang disediakan UU Pemerintahan Daerah dan peraturan pelaksanaannya. PHT sendiri dibayangkan sebagai upaya pengelolaan sumber daya hutan yang terintegrasi dengan pembangunan desa. Maksud utamanya agar masyarakat Desa Sokawera mendapatkan manfaat dari keberadaan hutan di wilayah itu.

b. Membentuk Tim Perumus

Untuk mewujudkan gagasan penyusunan Raperdes, masyarakat Desa Sokawera sepakat membentuk Tim Sembilan yang terdiri dari: 3 orang utusan dari BPD, 2 orang dari Pemerintah Desa, 2 orang petani hutan/KTH Argowilis, 1 orang perwakilan tokoh masyarakat dan 1 orang perwakilan tokoh pemuda.

c. Merumuskan Substansi

Untuk mendapatkan materi yang hendak diatur, Tim Sembilan mengadakan pertemuan-pertemuan yang melibatkan masyarakat setempat maupun pihak

¹² Hasil wawancara dengan Muhammad Adib, Manager KTH Argowilis. Muhammad Adib yang juga berasal dari Desa Sokawera terlibat langsung dalam penyusunan Pengelolaan Hutan Terpadu maupun Perdes. Pada saat itu Adib juga masih menjadi Pendamping Lapangan Perhutanan Sosial pada LPPSLH – Purwokerto.

luar seperti Perum Perhutani, Kelompok Tani desa lain dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Untuk menjaring masukan-masukan Tim Sembilan banyak dibantu oleh KTH Argowilis. Satu diantaranya dengan menyelenggarakan Jambore Petani Hutan Banyumas pada tanggal 24-27 Mei 2001. Awalnya, jambore hanya akan dilakukan oleh KTH Argowilis bersama masyarakat Desa Sokawera, tapi atas saran LPPSLH acara itu akhirnya mengundang Kelompok Tani dari kabupaten lain seperti Wonosobo, Purbalingga, Brebes, Pemalang dan Cilacap¹³. Selain petani, jambore juga menghadirkan Pemerintah Daerah dan Ketua DPRD Banyumas, Perhutani serta Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat [FKKM]. Salah satu rencana tindak lanjut yang disepakati adalah menugaskan Tim Sembilan untuk menyusun rancangan Pengelolaan Hutan Desa, yang harus selesai paling lambat Minggu Keempat Juni 2001 dan didialogkan bersama dengan Perhutani dan Pemerintah Daerah pada Bulan Juli 2001.

d. Melembagakan Gagasan

Mandat jambore segera diseriisi oleh Tim Sembilan. Pada bulan Juni 2001, tim ini berhasil menyusun konsep Perencanaan Hutan Terpadu, bahkan membentuk Lembaga Pengelola Hutan Desa [LPHD]. Rupa-rupanya pembentukan LPHD menjadi akhir dari masa tugas Tim Sembilan karena seluruh tugas tersisa langsung dialihkan kepada LPHD. Beberapa tugas yang masih harus diteruskan adalah menyusun konsep perencanaan pembangunan desa berdasarkan pemanfaatan potensi pengelolaan hutan dan naskah raperdes tentang LPHD.

Promosi keberadaan LPHD kepada pihak luar dilakukan pertama kali pada saat diadakan diskusi bertema: “*Mengupas Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat dan Menggagas Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berkelanjutan*”, yang diselenggarakan pada tanggal 26 Juni 2001 di Desa Sokawera. Diskusi menghadirkan Perum Perhutani dan LPHD sebagai pembicara dan diikuti oleh 35 peserta yang berasal dari berbagai unsur seperti KTH Argowilis, KTH Gempita, Wartawan, LSM dan Perangkat Desa. Jalannya diskusi sangat diwarnai oleh penghadap-hadapan antara konsep Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) versi Perhutani, dengan konsep Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berkelanjutan (PSHB) versi masyarakat.

e. Menyusun Rancangan Perdes [Raperdes]

Setelah LPHD terbentuk, ada sebuah kebutuhan untuk segera melegalisasi keberadaannya. Lembaga itu membutuhkan landasan hukum. Apalagi pihak

¹³ Arif Wahidin, dkk, “*Menggagas Bentuk Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat: Yang Adil dan Lestari di Era Otonomi Daerah*”, Debut Press – LPPSLH – Setan Balong – DFID, 2001. hlm. 3

Perhutani terus menolak konsep PSHB. Akhirnya masalah ini diangkat untuk dibahas dalam sebuah rembug desa. Rembugan itu merekomendasikan agar raperdes tentang LPHD selekasnya disusun. Langkah-langkah mulai dibuat untuk menyusun Raperdes tentang LPHD. Segera LPHD bergerak cepat dengan melakukan tiga kali kegiatan dalam jangka waktu 3 bulan, yakni:

- Rembug Desa. Selain menjangring masukan, forum ini difungsikan untuk mengkonsolidasikan kesepakatan. Forum ini melibatkan perwakilan masyarakat dan *grumbul-grumbul*.
- Sosialisasi Raperdes kepada masyarakat melalui pertemuan-pertemuan di *grumbul*.
- Pertemuan dengan BPD untuk membantu menuangkan masukan ke dalam naskah perdes.

Setelah penjangringan masukan dianggap memadai dan telah pula dituangkan ke dalam naskah Raperdes, LPHD selanjutnya menyerahkannya kepada BPD.

f. Proses Legislasi

Raperdes olahan LPHD tersebut kemudian dibahas dalam rapat antara BPD dan Kepala Desa. Rapat juga dihadiri oleh Perangkat Desa termasuk Ketua RW dan RT. Unsur lain tidak dilibatkan karena mereka mengacu pada ketentuan formal penyusunan raperdes. Dengan pertimbangan tidak ada landasan hukum dan khawatir akan ditolak oleh Perhutani, rapat akhirnya membuang beberapa pasal. Diantaranya pasal mengenai hak garap. Setelah disetujui, pada tanggal 28 Agustus 2001, rancangan tersebut kemudian ditetapkan sebagai Perdes Nogosari No.04 Tahun 2001 tentang Lembaga Pengelolaan Hutan Desa.

g. Tuntutan Pengesahan Perdes kepada Bupati

Seperti di Desa Nogosari, warga desa Sokawera juga menganggap bahwa Perdes No. 04/2001 harus mendapat persetujuan dan pengesahan dari Bupati. Alasannya agar memiliki kekuatan hukum. Topik ini kemudian dibawa forum rembug desa. Acara ini diadakan pada tanggal 2– 3 Januari 2002, yang diikuti oleh 65 peserta. Terlihat hadir di acara itu anggota BPD, Perangkat Desa, wakil Petani Hutan, wakil Grumbul, wakil Pengusaha Kayu, Anggota DPRD dan Pemda Banyumas. Tak tanggung-tanggung, rembug itu juga dihadiri oleh peninjau dari Kecamatan Cilongok, Perguruan Tinggi serta wartawan. Sayangnya, utusan Perhutani tidak tampak dalam acara itu. Pada kesempatan itu, Kepala Bagian Pemerintahan Desa Pemda Banyumas, Soenaryo, mengatakan bahwa pada prinsipnya pemda tidak menolak kehadiran Perdes LPHD, namun perlu dilengkapi dengan kesepakatan atau perjanjian kerjasama antara LPHD dengan Perum Perhutani.

2.3. Problem Implementasi

Sejumlah faktor menghantui implementasi Perdes No. 04/2001. Beberapa diantaranya adalah:

1. Pihak Perhutani masih terus menolak kehadiran Perdes tersebut dan menganggap dirinya sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang atas kawasan hutan seluas lebih kurang 561 hektar.
2. Pada saat yang sama Perhutani juga mempromosikan konsep PHBM yang secara prinsip berbeda dengan konsep PSHB versi LPHD. Untuk melakukan pekerjaan ini, Perhutani didukung LSM Gempita Pemasa, yang kemudian mendirikan KTH Bina Gempita.
3. Anggapan warga bahwa perdes harus disahkan dan disetujui oleh Bupati. Situasi ini membuat LPHD jadi ragu untuk bertindak. Mental ini tetap ada karena Pemda sendiri tidak pernah memberikan tanggapan tertulis yang terang-terangan menyatakan dukungan terhadap perdes. Sekali lagi, sekalipun batas penyampaian jawaban dan usulan pembatalan oleh Bupati sudah lewat.

3. Kabupaten Wonosobo

3.1. Profil Wonosobo

Dengan kondisi alam yang didominasi oleh pegunungan, dengan tingkat keterlerangan di atas 25 derajat, Kabupaten Wonosobo berkembang menjadi sentra pertanian non padi. Budi daya pertanian yang diseriisi adalah sayur-sayuran, palawija, teh, jamur dan tembakau. Luas arel pertanian mencapai 75.230 hektar yang terbagi menjadi 16.799 lahan sawah dan 58.431 hektar lahan kering. Kondisi geografis serupa itu telah pula menjadikan Wonosobo mampu memikat para kaum *turisten*, terutama di kawasan Dataran Tinggi Dieng yang mencapai luas 22.500 hektar.

Kawasan hutan di Kabupaten Wonosobo mencapai 37.896,42 hektar yang terbagi ke dalam 18.896,42 hektar kawasan hutan negara dan 19.000 hektar kawasan hutan rakyat. Kawasan seluas itu mencakup 27,67% dari luas keseluruhan wilayah Wonosobo. Seluruh kawasan hutan negara berada di bawah kewenangan dan dikelola oleh Perum Perhutani. Sedangkan hutan rakyat dikelola oleh unit-unit keluarga sebagai hutan milik.

Luas Kabupaten Wonosobo mencapai 984,68 kilometer persegi yang terbagi ke dalam 13 kecamatan dan 263 desa. Wilayah seluas itu dihuni oleh 733.013 jiwa. Mayoris bekerja di sektor pertanian yang mencapai 53,74

persen. Pendapatan per kapita penduduk hanya Rp. 1,58 juta. Jauh dari angka pendapatan per kapita nasional yang mencapai 4,6 juta.

Kabupaten Wonosobo merupakan salah kantong Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Kebangkitan Bangsa. Pemilu tahun 1999 menghasilkan komposisi keanggotaan DPRD yang didominasi oleh dua partai itu. Saat ini jabatan Bupati dipegang oleh kader PDIP sedangkan wakil Bupati oleh kader PKB.

3.2. Perumusan Gagasan

Pasca pemerintahan Orde Baru, kondisi hutan di Kabupaten Wonosobo dililit oleh dua persoalan penting. *Pertama*, tingkat kerusakan yang terus meningkat. Angka deforestasi terus bergerak naik sementara Perhutani semakin terlihat tidak mampu untuk menanggulangnya. Ini bisa dilihat dari figur kerusakan hutan di dua Kesatuan Pemangku Hutan (KPH) yakni: KPH Kedu Selatan dan KPH Kedu Utara.

Tabel 1. Kerusakan Hutan Negara di 2 KPH Perhutani Tahun 1999

Penyebab Kerusakan (Kelas Hutan: Tanah Kosong)		KPHKedu Utara	KPH KeduSelatan	TOTAL
		<i>(hektare)</i>	<i>(hektare)</i>	<i>(hektare)</i>
Luas Total		31.225,50	44721,70	75947,20
Tanah Kosong di Hutan Lindung		3.837,00	11,10	3848,10
Tanaman gagal		229,40	153,70	383,10
Gangguan keamanan	Pencurian	65,70	596,40	662,10
	Penjarahan	1.203,10	625,50	1.828,60
	Perambahan	216,20	0,00	216,20
	Sengketa	17,40	1,00	18,40
	Penggembalaan	0,00	0,00	0,00
	Kebakaran	76,70	3,50	80,20
	Perencekan	101,90	0,00	101,90
	Lain-lain	157,50	3.953,10	4.110,60
Bencana alam		0,00	0,00	0,00
Hama/penyakit		0,00	0,00	0,00
Jumlah Tanah Kosong		5.904,90	5.344,30	1.1249,20

Sumber: Perum Perhutani, 2000

Sementara angka penguasaan lahan yang hanya 0,38 Ha/KK menyebabkan gerakan pendudukan hutan negara terus memuncak. Hingga bulan Maret 2001, hutan negara di Wonosobo yang berhasil diduduki mencapai lebih kurang 1.810,3 ha, dengan jumlah pohon yang raib sebanyak 245.859 batang, dengan angka kerugian sebesar Rp. 40,8 milyar.¹⁴

Anehnya, kawasan hutan rakyat seluas 19 ribu hektar terawat dengan baik. Dengan menerapkan sistem pengelolaan *wono* atau *alas*, pemilik hutan rakyat menerapkan pola tanaman campuran dan sistem pengolahan lahan yang teratur. Hutan rakyat juga mampu berfungsi sebagai sistem pendukung pertanian desa, penyangga ekosistem, penjaga stabilitas ekologi, dan pengatur tata air wilayah. Kesanggupan ini agaknya tidak terlepas dari pandangan dasar rakyat terhadap hutan yang tidak hanya menganggapnya sebagai sebuah kumpulan tanaman berkayu tetapi sebagai *wono*. Sebuah unit sumber daya (*resources*) dan sebuah kesatuan yang mencakup sistem pendukung pertanian, peternakan, dan kebutuhan hidup lainnya.

Keunggulan hutan rakyat terhadap hutan negara bisa dilihat dari angka produktivitas. Untuk skala pulau Jawa, hutan rakyat se-Jawa mencapai luas 400.000 hektar dengan kemampuan memasok kebutuhan industri kayu Jawa sebesar 10%. Produktivitas hutan rakyat di pulau Jawa rata-rata adalah 2,29 m³/ha/tahun. Lebih dari tiga kali lipat dari produktivitas hutan olahan Perhutani, yang hanya 0,73 m³/ha/tahun.

Kedua, secara sosial pengelolaan hutan negara di Wonosobo juga telah melahirkan berbagai tindak kekerasan (penahanan, pengusiran, penganiayaan, penembakan, pembunuhan), yang bukan saja membuat penderitaan fisik namun juga proses pemiskinan yang meluas.

3.3. Proses Penyusunan

Dua kondisi obyektif ini mendorong sejumlah kalangan mulai berpikir untuk merumuskan konsep pengelolaan untuk hutan negara. Dalam cermatan mereka, hutan negara seluas lebih kurang 19 ribu hektar harus segera diselamatkan dan membawa manfaat pada rakyat. Maksud dan keinginan tersebut perlu dinyatakan ke dalam instrumen kebijakan bernama peraturan daerah. Pada awalnya pikiran semacam ini berkembang kuat di sejumlah kalangan Lembaga

¹⁴ Gerakan pendudukan kembali (*reclaiming*) yang menggejala di hampir semua kawasan hutan di pulau Jawa memang tidak terelakan bila melihat kenyataan bahwa 30 juta orang yang berasal dari 6.000 desa hidup di sekitar kawasan hutan negara yang dikelola Perhutani, yang untuk Jawa seluas 2,9 juta hektar. Sebanyak 0,5 dari angka 30 juta tersebut berstatus buruh tani dan 2 juta orang jadi petani gurem.

Swadaya Masyarakat (LSM). Beberapa nama yang bisa disebut adalah Arupa dan Koling. Arupa berdomisili di Yogyakarta sedangkan Koling di Wonosobo. Pelan-pelan pikiran itu sampai juga ke telinga beberapa anggota DPRD Wonosobo, terutama anggota Komisi B yang memang menangani isu kehutanan. Bak gayung bersambut pikiran ini disambut baik oleh DPRD, pemda dan LSM setempat. Tak lama kemudian diselenggarakan sebuah Dialog Antar Pihak yang dihadiri berbagai unsur termasuk Perhutani. Dialog bulat kata untuk menelurkan sebuah kesepakatan yang sayangnya ditolak oleh delegasi Perhutani dan lalu meninggalkan ruangan pertemuan.

Rupanya, sikap resisten Perhutani tidak menyurutkan semangat untuk mematangkan pemikiran. Proses dialog bergulir cepat. Beberapa kali terjadi dialog antara Arupa, DPRD dan Koling yang akhirnya mengerucut pada gagasan pemberlakukan konsep hutan kemasyarakatan di Wonosobo. Agar memiliki kekuatan hukum dan berlaku bagi semua orang, gagasan tersebut mesti dituangkan ke dalam peraturan daerah. Forum dialog akhirnya memberikan kepercayaan kepada Arupa untuk mengkonsep naskah Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Untuk mengerjakan mandat ini, Arupa kemudian menggandeng Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM) dan beberapa pakar dari Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada.

Kerja model gotong royong ini akhirnya berhasil menunaikan mandat dan menghasilkan Raperda tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat (PSDHBM). Untuk mendapatkan dukungan atas rancangan ini, dilakukan berbagai dialog antara DPRD, Pemda, masyarakat (petani hutan), pers, LSM dan akademisi. Rangkaian dialog yang terbungkus dalam kerangka *Roundtable Discussion* ini difasilitasi oleh FKKM Faswil Jawa Tengah. Tidak terlihat penolakan forum terhadap keberadaan raperda kendati terjadi diskusi yang alot mengenai benturan hukum antara raperda dengan aturan yang lebih tinggi. Rangkaian *Roundtable Discussion* akhirnya membentuk Tim Perumus yang diberi tugas untuk menggodok naskah raperda dan menggali aspirasi yang lebih dalam dan luas.

Untuk menggali aspirasi masyarakat Tim Perumus menyelenggarakan beberapa kali hearing, bertempat di gedung DPRD Wonosobo. Hearing dihadiri oleh banyak kalangan, termasuk penduduk yang berdiam di sekitar hutan. Dalam hearing menguat diskusi mengenai penebangan liar yang dinilai makin marak. Pada forum hearing berikutnya terkonsolidasi usulan agar dilakukan Jeda Lingkungan untuk mengatasi penebangan liar. Dengan jeda tersebut, semua aktivitas penebangan, tanpa terkecuali, tidak diperbolehkan. Perhutani dilarang untuk melakukan penebangan sementara petani dilarang melakukan penggarapan dan perluasan lahan. Selain itu, disepakati juga agar

Bupati segera membentuk forum koordinasi multipihak yang akan bertugas menyelesaikan berbagai permasalahan kehutanan. Sayangnya, karena tidak pernah mengutus pengambil keputusan, pihak Perhutani selalu merasa tidak terikat dengan kesepakatan bersama. Termasuk kesepakatan soal Jeda Lingkungan.

Merespon permintaan yang berkembang di hearing, Bupati Wonosobkemudian menerbitkan Surat Keputusan Nomor 522/200/2001 yang membentuk Forum Koordinasi Penanganan Penjarahan dan Penataan Hutan (FKP3H). Anggota forum berasal dari berbagai unsur seperti pemerintah daerah (Dishutbun, Bappeda, Kantor Sospol, Bagian LH, Bagian Hukum, Bagian Ketertiban, Bagian Perekonomian dan Bagian Humas), DPRD (Komisi A dan B), Perhutani (KPH Kedu Utara dan KPH Kedu Selatan), kalangan pers, masyarakat desa hutan dan ornop, pengadilan dan kejaksaan negeri.

Dalam prakteknya, Pemda dan DPRD menggunakan forum ini untuk melakukan konsultasi dengan penduduk desa mengenai naskah Raperda tentang PSDHBM. Selama hampir 2 bulan, lebih dari 30 desa sekitar hutan terlibat dalam proses konsultasi ini. Terlihat sekali antusiasme dan persetujuan petani atas kehadiran naskah raperda tersebut. Sementara konsultasi tetap berlangsung, kegiatan penebangan liar ternyata tidak bisa dihentikan karena Perhutani merasa tidak terikat dengan kesepakatan. Enam bulan masa Jeda Lingkungan berlalu tanpa hasil. Menyaksikan perilaku Perhutani, petani juga akhirnya tetap meneruskan tindakan pendudukan terhadap kawasan hutan negara.

Situasi inilah yang membuat semangat untuk mengalihkan wewenang pengelolaan hutan negara semakin kuat. Ini berimplikasi pada semakin besarnya dukungan terhadap naskah Raperda PSDHBM. Dukungan petani, terutama petani hutan, kepada DPRD datang silih berganti. Berkali-kali gedung DPRD Wonosobo dibanjiri warga masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasi, baik dengan cara berdialog maupun aksi demonstrasi. Ada pula yang hanya sekedar melayangkan surat pernyataan sebagai tanda dukungan. Beberapa kali kelompok-kelompok masyarakat dari desa-desa di berbagai kecamatan, seperti Desa Gunung Tugel (Kecamatan Leksono), Bogoran (Kecamatan Sapuran), Tlogojati (Kecamatan Wonosobo), Jangkrikan (Kecamatan Kepil), Kreo, Tlogo, Tieng, Tambi (Kecamatan Kejajar), Ngadisono (Kecamatan Kaliwiro), Ngaliyan (Kecamatan Wadaslintang) dan berbagai desa sekitar hutan lainnya kembali mendatangi para anggota dewan. Desakan dari kalangan LSM pun semakin bertambah dengan terjunnya Jaringan Mitra Dieng (Jamidi), Serikat Petani Kedu dan Banyumas (Sepkuba) serta Jaringan Kerja Pendamping Masyarakat (JKPM), ke dalam proses penyusunan Raperda.

Setelah berlangsung lebih dari setahun proses pembahasan dan penggodokan rancangan akhirnya berakhir pada tanggal 20 Oktober 2001 yang ditandai dengan persetujuan dari DPRD dalam rapat paripurna. Pengesahan oleh Bupati dilakukan hari itu juga dengan memberi judul Perda Kabupaten Wonosobo Nomor 22 tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat. Pengundangannya sendiri dilakukan pada tanggal 15 Desember 2001. Memang, tidak ada pesta pora dan arak-arakan setelah draft itu disetujui dan disahkan namun ungkapan-ungkapan kegembiraan bisa terlihat di sejumlah tempat. Masyarakat Bogor misalnya, tidak lagi khawatir tanaman sengonnya akan dibabat Perhutani. Petani di Gunung Tugel tak perlu lagi membayar 30 % dari hasil kopi tanamannya. Petani hutan lainnya tidak harus buru-buru meninggalkan lahannya karena—demi kepentingan negara—akan segera ditanami tanaman kehutanan¹⁵.

Segera setelah pengundangan, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Wonosobo memulai proses penggodokan rancangan petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) Perda PSDHBM. Proses penggodokannya tetap dilakukan dengan mengundang kalangan DPRD, instansi terkait, masyarakat, LSM dan perguruan tinggi. Rancangan tersebut akhirnya rampung tanggal 1 April 2002, bersamaan dengan masa 3 bulan pemberlakuan perda PSDHBM. Sayangnya, kerja keras yang sungguh-sungguh ini tercoreng dan terhambat karena ulah Bupati yang tidak berkenan menandatangani dengan alasan bahwa perda PSDHBM mendapat penentangan dari pemerintah pusat¹⁶. Sikap inilah yang menyeret perda ini ke dalam kemelut yang tak berujung sehingga menyendatkan implementasinya.

3.4. Problem Implementasi

Memang, setelah diundangkan substansi perda ini masih terus diperdebatkan. Sebagian kalangan melihat kandungannya masih penuh dengan sejumlah kelemahan. Misalnya ketidakkonsistennya dalam menggunakan istilah, proses perizinan yang membuka peluang KKN, sampai soal bagi hasil yang

¹⁵ Lihat 'Raperda No 22 tahun 2001 Wonosobo', dalam www.arupa.or.id

¹⁶ Memang sejak diundangkan, kehadiran Perda PSDHBM telah melahirkan reaksi penolakan dari pihak Perhutani dan Departemen Kehutanan. Perhutani segera mewujudkannya dengan mengajukan judicial review kepada Mahkamah Agung pada tanggal 24 April 2002 yang hingga sekarang belum juga diputuskan. Sedangkan departemen kehutanan baru mengkonkritkannya ketika menteri kehutanan mengirim surat kepada menteri dalam negeri pada tanggal 11 September 2002 yang merekomendasikan agar Mendagri membatalkan perda PSDHBM. Jadi sebenarnya pada saat rancangan juklak dan juknis tersebut diselesaikan penolakan dari kedua institusi tersebut masih berupa rumor. Namun, Bupati sudah menjadikannya sebagai pertimbangan untuk menolak penandatanganan rancangan.

dianggap belum jelas. Selain itu, perdebatan soal kedudukannya terhadap peraturan yang lebih tinggi, masih saja menjadi mengemuka.

Namun bukan perdebatan itu yang mematikan implementasi perda PSDHBM. Rumor bahwa pemerintah pusat dan Perhutani tidak menerima Perda ini dan engganya Bupati untuk menandatangani rancangan juklak dan juknis, telah menjadi pemicu awal dari kemacetan ini dan merangsang terjadinya langkah-langkah mundur. Digerahkan dengan rumor tersebut, pada tanggal 3 Juli 2002, Tim Multipihak yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPRD Wonosobo, KH Supomo Ibnu Sahid, beraudiensi dengan Menteri Kehutanan di kantor Depertemen Kehutanan, Jakarta. Pada kesempatan itu, menteri menunjuk langsung Ir. Triyono, bertindak mewakili Dephut, untuk menuntaskan masalah Perda PSDHBM. Mendapat sambutan yang demikian, tim Multipihak meneruskan penyempurnaan Pedoman Pelaksanaan Perda PSDHBM. Pekerjaan ini dilakukan dari bulan Juli hingga Agustus 2002. Dalam rancangan pedoman tersebut disebutkan bahwa Perhutani akan dilibatkan dalam PSDHBM dengan kedudukan sebagai mitra. Begitu juga dengan perubahan sikap yang ditunjukkan oleh Perhutani dengan bersedia berunding dengan Tim Multipihak. Pada tanggal 21 Agustus 2002, berlangsung pertemuan di Hotel Horison Yogyakarta yang menghasilkan rancangan kesepakatan bahwa PSDHBM dilaksanakan di 30 desa, sementara Perhutani bisa melaksanakan Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di desa-desa lain.

Sesuai kesepakatan, rancangan kesepakatan atau nota kesepahaman tersebut akan disahkan dengan penandatanganan oleh menteri kehutanan. Pada tanggal 27 Agustus 2003, berlangsung di Gedung Depertemen Kehutanan, telah dipersiapkan penandatanganan oleh Menteri Kehutanan, Dirut Perhutani dan Bupati Wonosobo. Tak disangka, pada hari itu Perhutani malah menyodorkan draft yang lain yang berbeda dengan rancangan yang dihasilkan di Radisson. Tanpa pikir panjang Menhut meminta agar ketidakcocokan ini diselesaikan dan penandatanganan urung dilakukan. Menhut mengusulkan agar pertemuan dilanjutkan di Wonosobo pada tanggal 2 September 2003.

Pada tanggal 1 September telah disiapkan segala keperluan untuk acara penandatanganan keesokan harinya. Persiapan agak terhambat ketika pihak pemerintah propinsi tidak bisa menerima poin-poin kesepakatan. Atas jasa Ir. Triyono, pada hari itu juga dilakukan rapat sela yang berhasil membuahkan kesepakatan¹⁷. Tiba-tiba pukul 23.00 WIB, ada kabar lisan bahwa Menhut

¹⁷ Sejak semula Pemerintah Propinsi Jawa Tengah menyatakan persetujuan dengan konsep PHBM. Ungkapan persetujuan itu dikonkritkan dengan mengeluarkan Keputusan Gubernur Jawa Tengah No. 24/2001. Seperti hendak mendahului, SK tersebut ditetapkan sebulan sebelum Perda Perda PSDHBM ditetapkan, yaitu tanggal 22 September 2001.

membatalkan untuk hadir di Wonosobo. Untuk kedua kali penandatanganan gagal dilakukan.

Menyaksikan tingkah laku Departemen Kehutanan dan Perhutani, petani pun beraksi. Serangkaian aksi dilakukan untuk menyatakan kekesalan terhadap proses-proses lobby dan meminta agar Perda PSDHBM segera dilaksanakan. Mereka mendatangi gedung DPRD dan kantor Bupati. Aksi-aksi tersebut berlangsung sepanjang September 2002. Aksi dengan jumlah massa yang cukup besar berlangsung pada tanggal 23 September 2002, ketika Aliansi Petani Wonosobo (APW) dan Komite Aksi untuk Kedaulatan Petani (KAKP) menggerakkan massa sebanyak 3.000 orang. Selain petani, ikut bergabung dalam barisan tersebut mahasiswa dan LSM. Aksi ini menegaskan sikapnya untuk mendukung pelaksanaan Perda PSHBM. Sebelumnya, pada tanggal 18 September 2002, Ketua DPRD Wonosobo mengeluarkan Surat Rekomendasi kepada Bupati Wonosobo untuk segera menandatangani SK (Surat Keputusan) Pelaksanaan Perda PSDHBM.

Kendati petani di Wonosobo mulai resah dan melantangkan tuntutan pelaksanaan Perda PSDHBM, pada tanggal 11 September 2002, Menteri Kehutanan malah mengirim surat kepada menteri dalam negeri yang menyatakan bahwa perda PSDHBM bertentangan dengan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan dan PP No. 34/2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan, sekaligus merekomendasikan agar Mendagri membatalkan perda tersebut. Merespon surat tersebut pada tanggal 24 Oktober 2002, Mendagri lewat Sekretaris Jenderal Depdagri, mengirim surat kepada Bupati Wonosobo untuk menghentikan pelaksanaan perda PSDHBM dan merekomendasikan pencabutannya kepada DPRD. Surat tersebut tetap dikeluarkan kendati pada tanggal 17 oktober 2002, rombongan tim multipihak Wonosobo mendatangi pihak Depdagri yang meminta agar perda PSDHBM tidak dibatalkan. Pada hari yang sama rombongan juga mendatangi Mahkamah Agung untuk menanyakan pengajuan judicial review atas Perda PSDHBM oleh Perhutani. Sekali lagi, pada tanggal 7 Januari 2003, tim multipihak mendatangi Depdagri untuk menanyakan hasil kajian yang disebutkan Mendagri dalam suratnya. Dalam pertemuan tersebut terungkap bahwa Depdagri sebenarnya tidak memiliki dokumen pengkajian itu. Di akhir dialog Depdagri akhirnya melunak dan hanya meminta agar perda PSDHBM direvisi saja.

Namun sayang, hasil dialog tersebut tidak juga membangkitkan keberanian Bupati untuk mendantangani rancangan pedoman pelaksanaan perda PSDHBM. Sementara itu pihak DPRD enggan merevisi seperti yang diminta oleh Depdagri. Anehnya, Depdagri sendiri tak kunjung mengeluarkan

surat pembatalan atas perda PSDHBM. Mahkamah Agung juga belum kunjung mengambil putusan atas permohonan judicial review Perhutani. Kondisi di lapangan juga memiliki dinamika tersendiri. Pegawai dan orang-orang Perhutani terus-menerus mengkampanyekan bahwa perda PSDHBM telah dibatalkan oleh Depdagri. Untuk keperluan itu, pihak Perhutani mendekati dan membayar sejumlah kepala desa. Beberapa desa betul-betul termakan dengan kampanye ini namun beberapa desa malah terus melakukan inisiatif penyusunan rencana kelola hutan. Desa-desa ini melakukan pemetaan partisipatif dan membuat aturan lokal yang merupakan persyaratan-persyaratan yang dikehendaki oleh Perda PSDHBM. Rencana kelola ini akan dilegalisasi lewat peraturan desa untuk kemudian disampaikan kepada Bupati. Strategi baru ini diharapkan mampu memecah kebuntuan implementasi Perda PSDHBM.

4. Kabupaten Sanggau

4.1. Profil Sanggau

Sekitar 65% wilayah Sanggau merupakan kawasan hutan. Di luar kawasan hutan dilangsungkan budidaya pertanian yang menjadi tumpuan utama kehidupan penduduk Sanggau. Perkebunan adalah sub sektor primadona. Dua komoditas unggulan adalah kelapa sawit dan karet. Pada tahun 2001 saja, perkebunan menyumbangkan 24,8 persen dari nilai kegiatan ekonomi yang mencapai Rp. 2,2 triliun. Sebelas perusahaan berada di balik kesuksesan industri perkebunan tersebut.

Luas wilayah Sanggau mencapai 18.302,00 hektar persegi dengan penduduk sebanyak 508.298 orang berdasarkan sensus tahun 2000. Secara administratif Kabupaten Sanggau terbagi ke dalam 13 kecamatan, 235 desa dan 6 kelurahan. Pada sebagian desa masih terdapat lembaga-lembaga adat yang karena UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa telah berubah fungsi. Sebelum organisasi desa diperkenalkan, unit sosial yang dikenal adalah kampung. Orang-orang Dayak biasanya memiliki organisasi atau unit sosial yang lebih besar dari kampung, yang dinamakan *temanggungan*. Satu temanggungan membawahi beberapa kampung. Dalam proses-proses pengambilan keputusan di tingkat kampung, peran tetua begitu menentukan.

Kendati kewenangannya terus digerus, lembaga-lembaga adat di Sanggau hingga kini masih menjalankan fungsi sebagai lembaga penyelesaian sengketa. Selain diperlukan dalam upacara atau prosesi-prosesi adat, berbagai sengketa masih menggunakan hukum adat dan lembaga adat untuk menyelesaikan sengketa adat.

4.2. Perumusan Gagasan

Pada tanggal 28 Februari 2001, pihak pemerintah daerah kabupaten Sanggau menyampaikan 13 buah rancangan peraturan daerah mengenai desa kepada DPRD Sanggau. Sebelumnya sejumlah LSM di Pontianak, satu diantaranya Lembaga Bela Banua Talino (LBBT), menggelar serangkaian lokakarya bertemakan 'Menyambut Milenium Baru' di sejumlah kabupaten/kota seperti Pontianak, Sanggau, Kapuas Hulu, Sintang dan Ketapang. Di Sanggau, lokakarya bahkan mendeklarasikan Gerakan Pulang Kampung (GPK). Beberapa lama setelah rangkaian lokakarya, di kalangan LSM dan masyarakat beredar rumor mengenai keberadaan 13 paket raperda usulan pemda. Rumor itu cepat tersiar kemana-mana karena konon misinya justru hendak meneguhkan organisasi desa. Tentu saja kala itu isu ini begitu peka karena pembentukan GPK justru hendak meniadakan sistem pemerintahan desa karena ingin kembali ke sistem pemerintahan kampung. Sistem pemerintahan desa dianggap lebih banyak mendatangkan kerusakan ketimbang membawa perbaikan¹⁸.

4.3. Proses Penyusunan

Perancangan Perda oleh Masyarakat

Begitu mendapatkan paket 13 raperda tersebut, sejumlah LSM (yang mayoritas bernaung di bawah Yayasan Pancur Kasih), bersama masyarakat, sepakat untuk menyelenggarakan konsultasi atas 13 paket raperda tersebut di 7 kecamatan. Konsultasi diadakan di desa-desa tempat LSM memang sedang memiliki kegiatan. Perumusan hasil konsultasi diserahkan kepada Tim 13 yang beranggotakan, antara lain, wakil dari LBBT, PPSHK dan PPSDAK. Dengan mendapatkan masukan dari sejumlah orang dan pakar, termasuk dari Andi Mallarangeng, Tim 13 akhirnya berhasil merumuskan naskah raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung, sebagai versi tandingan.

Setelah naskah raperda rampung, muncul gagasan untuk membentuk semacam kelompok kecil yang akan mengawal pembahasan lebih lanjut dan advokasi terhadap naskah raperda. Pada tanggal 26-26 Oktober 2001 diadakan sebuah acara konsolidasi yang berhasil melahirkan Kelompok Kerja Masyarakat

¹⁸ Kerusakan-kerusakan yang dikemukakan adalah: (1) regrouping menyebabkan aspek adat, sosial, budaya dan juga politik; (2) demokrasi tidak berjalan senyatanya karena meskipun kepala desa dipilih oleh masyarakat, namun intervensi pemerintah akhirnya merusak proses pemilihan; (3) konflik antar dusun; (4) keluhan karena tingginya pengurusan administrasi (misalnya biaya pembuatan KTP yang mencapai Rp. 80.000); dan (5) banyak persoalan terutama menyangkut adat yang tidak bisa diselesaikan.

Adat (KKMA)¹⁹. Kelompok kerja ini, bersama dengan District Office Sanggau, ditugasi untuk mengawal dua pekerjaan di atas. Untuk menggali masukan yang lebih banyak, diselenggarakan konsultasi antar daerah dengan mengundang wakil dari seluruh kecamatan yang ada di Sanggau. Acara ini adalah strategi untuk menjaring masukan-masukan dari kecamatan yang bukan wilayah kerja LSM. Acara ini dilakukan di Wisma Tabor, Sanggau, pada tanggal 4-6 November 2001. Selain dihadiri oleh masyarakat dari seluruh kecamatan, hadir juga empat orang anggota Pansus Raperda Pemerintahan Desa²⁰. Sehabis di Tabor, acara yang sama kemudian dilakukan di Sekadau pada tanggal 6-8 November 2001, yang dihadiri oleh 1 orang anggota Pansus. Kehadiran anggota pansus dalam dua acara tersebut tidak terlepas dari hasil Kesepakatan Bersama yang dibuat pada tanggal 22 September 2001 antara Pansus DPRD dengan Masyarakat Adat Kabupaten Sanggau. Kesepakatan bersama tersebut dilakukan di Sanggau. DPRD diwakili oleh ketua pansus dan 3 orang anggota pansus, sementara masyarakat adat Sanggau diwakili oleh wakil dari Majelis Adat Budaya Melayu dan wakil Masyarakat Adat Dayak.

Penyerahan dan Pembahasan ke dan oleh DPRD

Setelah seluruh masukan dari pertemuan antar daerah diintegrasikan ke dalam naskah raperda untuk keperluan penyempurnaan, masyarakat melalui KKMA menyerahkan naskah raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung kepada DPRD. Pengajuan tersebut dilakukan pada tanggal 20 Januari 2002 dalam sebuah pertemuan yang dihadiri oleh ketua, wakil ketua dan ketua-ketua fraksi DPRD. Dalam pertemuan tersebut, jajaran pimpinan DPRD berjanji untuk memperhatikan dan menindaklanjuti raperda yang diusulkan tersebut.

Ternyata respon DPRD sesuai pertemuan tersebut begitu lambat. Pansus untuk membahas raperda sistem pemerintahan kampung baru dibentuk 5 bulan kemudian. Itupun setelah masyarakat berkali-kali menanyakan status pembahasannya²¹. Dengan alasan untuk mendalami dan mempertajam substansi naskah raperda, pansus melakukan studi banding ke Kabupaten Solok (Sumatera Barat). Studi banding bermaksud mempelajari sistem pemerintahan nagari. Selain anggota Pansus, studi banding juga diikuti LSM dan masyarakat. Tak

¹⁹ KKMA terdiri dari dua tim yakni Tim Lobby dan Tim Mobilisasi. Tim Lobby bertugas untuk melakukan pemantauan terhadap proses pembahasan raperda. Sedangkan Tim mobilisasi bertugas mendiskusikan dengan masyarakat, menggalang dukungan untuk melakukan tekanan publik dan memperbanyak naskah perda.

²⁰ Pansus yang dimaksud adalah Pansus untuk membahas paket 13 Raperda mengenai Desa yang diusulkan oleh pemda Sanggau.

²¹ Pembentukan pansus ini langsung dilanjutkan dengan tindakan mengembalikan 13 paket raperda usulan pemerintah daerah sekaligus menggagas raperda inisiatif DPRD.

disangka, sepulang dari studi banding, pansus malah membuat raperda tentang pemerintahan Banua karena dianggap mirip dengan sistem pemerintahan nagari. Sontak saja masyarakat marah dan menolak raperda tersebut. Pansus kemudian menarik kembali dan menghentikan pembahasan raperda itu.

Setelah insiden itu proses pembahasan raperda tidak lantas berjalan laju. Pansus sempat mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan masukan, sebanyak 4 kali²². Guna menekan pansus agar bekerja serius, serangkaian *talk show* radio dilakukan oleh KKMA maupun oleh DO Sanggau. Setelah didesak begitu rupa, pansus akhirnya berhasil merampungkan kerja dan melaporkan hasilnya di hadapan rapat paripurna DPRD. Hasil pansus tersebut kemudian disahkan sebagai raperda usulan dewan dan selanjutnya menyampaikannya kepada pemda untuk dimintai pendapat.

Pembahasan di tubuh pemda Sanggau tentu saja tidak bisa berlangsung singkat karena sebelumnya mereka sudah mengajukan raperda versi yang berbeda. Tidak mudah bagi pemda untuk mencerna dan menerima logika-logika yang dipunyai oleh raperda sistem pemerintahan kampung karena mereka masih berpaku pada peraturan perundangan yang lebih tinggi. Selain itu pemda ketakutan kalau-kalau raperda tersebut akan menyandungi kegiatan eksploitasi sumberdaya alam yang memang amat diperlukan. Kegiatan itu mustahil dilakukan bila sistem pemerintahan kampung diterapkan karena berarti akan terdapat 1.172 buah kampung yang berdaulat. Sementara bila menggunakan pemerintahan desa, hanya akan ada 241 buah desa. Pemda juga khawatir bahwa sistem kampung akan menimbulkan gangguan pada perkebunan-perkebunan besar. Belum lagi kecemasannya bila kewenangannya akan mengerdil. Karena harus mempertimbangkan faktor-faktor itu, pemda akhirnya membutuhkan waktu 6 bulan untuk menyusun pandangan umum.

Agar raperda tersebut tidak parkir lama di pemda, KKMA dan DO Sanggau kemudian melakukan 2 kali lobby. Akhirnya, mendekati akhir 2002, Bupati Sanggau, mewakili pemda Sanggau, menyampaikan pandangan umum. Menurut pandangan umum tersebut ada 3 persoalan prinsipil atau mendasar yang ditemukan dalam raperda sistem pemerintahan kampung. Oleh karena itu pihak eksekutif mengusulkan agar: (1) raperda inisiatif DPRD tentang Pemerintahan Kampung²³ dan substansi raperda usulan eksekutif tentang pemerintahan desa

²² Terlantarnya pembahasan raperda ini disebabkan oleh berbagai faktor yakni: (1) raperda ini tidak menjadi agenda prioritas; (2) anggota pansus menjadi anggota pansus atau panja yang lain, dan (3) kesulitan untuk menyepakati beberapa substansi seperti syarat pembentukan kampung. Wawancara dengan sekretaris pansus, Skundus dan Djaelani tanggal 20, 21 dan 22 Oktober 2003.

²³ Begitu naskah raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung diterima awal Januari 2002 dan Pansus dibentuk, DPRD secara resmi menjadikan raperda ini sebagai inisiatifnya.

diformulasikan; (2) menyamakan persepsi tentang istilah atau sebutan 'desa' atau 'kampung' dan unsur wilayah bagian desa/kampung; dan (3) unsur wilayah bagian kampung disarankan tetap ada. Seperti sedang menggelar permainan petak umpet, pembahasan oleh pihak eksekutif dan DPRD pasca penyampaian pendapat tersebut masih terbilang lambat. Menyikapi situasi tersebut, pada tanggal 2 Desember 2002, tujuh puluh orang wakil masyarakat adat Sanggau mendatangi dan meminta pemda dan DPRD untuk mempercepat pembahasan raperda dan harus mengesahkannya pada akhir tahun 2002. Baik pihak pemda maupun DPRD berjanji memenuhi tuntutan tersebut.

Kali ini DPRD dan pemda tidak ingkar janji. Dua hari menjelang tahun 2003, tepatnya tanggal 30 Desember 2002, Bupati mengundang Perda Kabupaten Sanggau No. 4 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Kampung. Pengundangannya dilakukan hari itu juga. Dengan komposisi 15 bab dan 265 pasal, memang mengesankan bahwa perda ini amat gemuk. Barangkali inilah satu-satunya perda yang memiliki pasal paling banyak. Mengapa ia bisa menjadi begitu gemuk? Sebabnya karena perda ini hanya menyatukan 13 paket raperda usulan pemerintah, ke dalam satu perda. Untuk memuaskan pihak masyarakat dan LSM yang mengusulkan raperda sistem pemerintah kampung, perda tersebut menggunakan istilah 'kampung' bukan istilah 'desa'.

Sudah bisa ditebak bahwa perda tersebut akan menuai kritik dari kelompok masyarakat adat dan kalangan LSM. Tanpa berpikir panjang, mereka kemudian menyatakan penolakan terhadap kehadiran perda No. 4/2002 dan menganggap pihak DPRD telah melakukan kebohongan. DPRD dituduh berbohong karena melanggar butir Kesepakatan Bersama yang dibuat dan ditandatangani bersama pada tanggal 22 September 2001. Berbagai cara dilakukan KKMA untuk menyatakan kritik dan kekecewaannya. Bulan Mei 2003, KKMA mengirimkan surat kepada Mendagri, meminta agar Mendagri mencabut perda No.4/2002. Tidak cukup sampai di situ, untuk menyikapi tindakan pembohongan yang dilakukan anggota dewan, pada tanggal 25 Agustus 2003 digelar peradilan adat yang mendudukkan pemda dan DPRD Sanggau sebagai tersangka. Keduanya dituduh melakukan pembohongan dan pelecehan karena tidak mengindahkan aspirasi masyarakat yang sudah sempat dituangkan dalam naskah Raperda Sistem Pemerintahan Kampung. Atas perbuatan itu, keduanya dihukum membayar denda 24 tail dan tempayan sebanyak 600 buah²⁴.

²⁴ 'Pemda dan DPRD Sanggau Dituntut Hukum Adat', Kompas, 29/8/2003.

4.4. Problem Implementasi

Setelah dibahas cukup lama (September 2001 -Desember 2002) ternyata perda tersebut tidak pula dengan segera diterapkan. Ada sejumlah faktor yang menjadi kendala untuk menerapkan perda ini, yakni:

1. masih kuatnya gerakan kembali ke kampung;
2. kesulitan untuk menentukan pembagian kampung ke dalam unit wilayah yang lebih kecil;
3. pemda memiliki keterbatasan kemampuan melayani kampung karena luasan wilayah;
4. pemda belum memiliki kesiapan teknis;
5. pemda belum siap dari segi pendanaan seperti yang dikehendaki oleh perda; dan
6. ketidaksiapan masyarakat untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan berdasarkan perda tersebut.

5. Kota Gorontalo

5.1. Profil Kota Gorontalo²⁵

Pada 16 Februari 2001 Kabupaten Gorontalo diresmikan menjadi Provinsi Gorontalo, dan dengan begitu Kota Gorontalo secara otomatis juga meningkat statusnya menjadi Ibukota Provinsi. Menurut catatan sejarah, kota ini juga pernah menjadi Kota Kerajaan Gorontalo. Mulanya letak Gorontalo berada di Kelurahan Hulawa Kecamatan Telaga sekarang, tepatnya di pinggiran sungai Bolango. Menurut penelitian, pada tahun 1024 H, kota Kerajaan ini dipindahkan dari Kelurahan Hulawa ke Duingingi, Kelurahan Tuladenggi Kecamatan Kota Barat sekarang. Kemudian di masa Pemerintahan Sultan Botutihe kota Kerajaan ini dipindahkan dari Duingingi di pinggiran sungai Bolango, ke satu lokasi yang terletak antara dua kelurahan yaitu Kelurahan Biawao dan Kelurahan Limba B. Pemakaian nama Kota Gorontalo diresmikan pada tanggal 6 Syaban 1140 Hijiriah.

Kota seluas 64,79 kilometer ini berpenduduk lebih kurang 135.000 jiwa, dengan tingkat pertumbuhan penduduk rata-rata 2,2 % per tahun.

²⁵ Deskripsi mengenai Kota Gorontalo diolah dari Media BUILD Edisi 9/Maret 2001 | Profil Kota I dan F. Harianto Santoso (ed.), *Profil Daerah Kabupaten dan Kota 2001*, Jilid I, Sub-bab Kota Gorontalo, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 493-499.

Penduduk tersebar di tiga kecamatan, yaitu Kota Utara, Barat dan Selatan dengan luas wilayah 64,79 km². Dari luas wilayah tersebut, Kota Gorontalo memiliki areal pertanian seluas lebih kurang dua ribu hektar lebih. Kemudian di sektor industri perikanan laut tercatat pada tahun 1998 sebesar 11.166,5 ton (kumulatif) dengan total nilai sebesar Rp 16,4 milyar, sementara untuk perikanan darat tercatat pada tahun yang sama produksi sebesar 179,9 ton dengan nilai Rp 260 juta.

5.2. Proses Penyusunan

Latar Belakang²⁶

Kota Gorontalo adalah satu dari sejumlah kota di Indonesia yang difasilitasi Program BUILD, yakni program kerjasama pemerintah RI dengan UNDP-UNCHS. Dalam skema program ini, kerja sama antara pemerintah daerah dan BUILD terfokus pada fasilitasi perbaikan manajemen perkotaan dengan mempraktekkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Beberapa Ornop menyatakan bahwa program BUILD-UNDP adalah salah satu faktor yang signifikan dalam mendorong terbentuknya Perda Transparansi.

Sambutan Pemerintah Kota Gorontalo terhadap program BUILD ini dipermudah oleh dukungan Walikota Medi Botutihe yang oleh banyak pihak dianggap reformis.²⁷ Namun demikian ada faktor obyektif lain yang juga dianggap berpengaruh terhadap sambutan ini. Kota Gorontalo, Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Boalemo adalah tiga wilayah yang dalam kadar tertentu sedang bersaing “mempercantik diri” untuk memperlancar proses pembangunan. Sehingga, tawaran pendanaan dan fasilitasi dari pihak luar yang mampu mempercepat proses peningkatan kapasitas pemerintah lokal,

²⁶ Bagian proses pembentukan Perda Transparansi ini diolah dari Ahmad Nixon, “Menggagas Perda Transparansi,” Media BUILD Edisi Khusus November-Desember 2001, Laporan Utama. Ahmad Nixon adalah UMA-BUILD Kota Gorontalo. Selain itu tulisan ini juga banyak didasarkan dari observasi lapangan yang dilakukan oleh Nadiem Makarim and Anthony Ortiz yang tertuang dalam “*Gorontalo Field Work (Kabupaten Boalemo and Kotamadya Gorontalo)*,” (K-GRIP, tanpa tahun). Dokumen ini adalah Draf Laporan yang tidak dipublikasikan. Pengutipan atas laporan ini dimungkinkan atas ijin lisan dari K-Grip.

²⁷ Pada tahun 2000, sebelum secara resmi Kab. Gorontalo menjadi provinsi, Walikota Medi Botutihe berinisiatif mengumumkan laporan hasil pemeriksaan Inspektorat yang dilakukan terhadap jajaran Pemda Kota Gorontalo melalui SK Walikota No. 398A tahun 2000. SK ini mewajibkan pemerintah kota Gorontalo menyampaikan hasil audit inspektorat kepada DPRD untuk mendorong pengawasan bersama. Lihat juga tulisan Medi Botutihe, *Institusionalisasi Good Governance*, Media BUILD, Edisi 10 Mei 2001.

akan mudah mendapatkan respon positif. Selain itu ada juga faktor sampingan, yakni adanya semangat persaingan yang tinggi antara DPRD dan Eksekutif yang juga turut melicinkan proses pembentukan Perda ini menjadi lebih cepat. Beberapa anggota DPRD adalah kandidat prospektif dalam pemilihan walikota mendatang.

Langkah-Langkah Pembuatan Perda Transparansi Kota Gorontalo

Dalam catatan proses pembentukan Perda Transparansi, ada beberapa lokakarya dan pertemuan yang menjadi momentum terkristalnya gagasan pembentukan perda ini.²⁸ Namun pertemuan yang secara langsung menggagas upaya pembentukan Perda tersebut adalah Lokakarya mengenai Pengawasan Partisipatif, pada tanggal 21 Oktober 2001. Salah satu rekomendasi utamanya adalah mendorong DPRD untuk membuat Raperda mengenai Transparansi. Dalam lokakarya ini hadir berbagai perwakilan warga kota seperti aktivis LSM, dosen, kalangan bisnis, anggota DPRD dan pegawai Pemerintah Kota Gorontalo.

Gagasan penyusunan Perda Transparansi dalam lokakarya ini segera disambut oleh Adhan Dambewa, seorang anggota DPRD Kota berpengaruh, yang juga pucuk pimpinan serikat pekerja di Gorontalo. Atas inisiatif Dambewa, DPRD kemudian membentuk tim kecil yang mewakili berbagai elemen masyarakat Kota Gorontalo untuk menggulirkan wacana Perda Transparansi dan mengumpulkan masukan publik untuk Raperda tersebut.

Dengan dukungan dan asistensi dari BUILD, Tim Kecil kemudian menyusun langkah-langkah untuk mewacanakan dan mengumpulkan masukan-masukan dari publik. Ada 3 (tiga) metode dengan sasaran peserta dan tujuan yang berbeda untuk menyusun Raperda Transparansi ini, yakni: *public hearing*, *public meeting*, dan *public consultation*.

- a. Penggalan gagasan dari masyarakat (*public hearing*). Rangkaian *public hearing* ini dilakukan di empat kecamatan, yaitu: Kota Barat, Kota Timur, Kota Selatan, dan Kota Utara, selama lebih kurang dua bulan. Sasaran utama undangan pertemuan ini adalah warga kota, tokoh masyarakat, tokoh agama, wakil-wakil dari organisasi masyarakat, dan kalangan pengusaha lokal. Dalam berbagai *public hearing* yang digelar oleh DPRD tersebut, forum tak ubahnya seperti wahana menghujat kebijakan dan

²⁸ Beberapa lokakarya dan pertemuan tersebut difasilitasi oleh BUILD. Lihat Nixon Ahmad, *op.cit.*

pelayanan publik yang dalam pengalaman sehari-hari masyarakat sangat mengecewakan.

- b. Hasil *public hearing* kecamatan kemudian dibahas dengan kelompok-kelompok yang dianggap strategi seperti LSM, dosen dan praktisi hukum. Diskusi ini mengambil tempat di kampus Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN). Pertemuan yang dinamakan *public meeting* ini berusaha mengidentifikasi isu-isu pokok yang perlu diakomodir dalam Raperda Transparansi. Dalam pertemuan ini sempat terekam berbagai pernyataan dari civitas akademika STAIN yang menyangsikan terciptanya transparansi dalam pengelolaan Kota Gorontalo. Sebagian dari mereka bahkan menganggap apa yang tengah dilakukan oleh DPRD hanya sebagai sandiwara saja.
- c. Usai seleksi akademik terhadap masukan dari masyarakat, disusunlah draf raperda yang kemudian dibahas dalam *public consultation* sebelum memasuki mekanisme pembahasan Raperda di tingkat dewan. Konsultasi publik ini terutama dilakukan dengan aparat-aparat pemerintahan yang dianggap kompeten dalam persoalan hukum dan administrasi pemerintahan seperti polisi, kejaksaan, aparat pengadilan, serta para pakar komunikasi dan informasi.

Usai rangkaian penjarangan masukan dan penyusunan draf Raperda tersebut, DPRD kemudian membentuk Panitia Khusus guna membahas Raperda Transparansi untuk menggodok berbagai masukan dan hasil diskusi yang telah dituangkan dalam draf Raperda. Keanggotaan Pansus yang tidak terbatas pada anggota DPRD (melibatkan pemerintah kota, Kejaksaan, Pengadilan Negeri, Polresta, praktisi hukum, LSM, dan wartawan) sempat menimbulkan kontroversi karena dianggap melanggar Tata Tertib DPRD.

Hasil kerja Pansus berupa Raperda tentang Transparansi kembali dikonsultasikan pada publik sebelum akhirnya diplenokan di DPRD dan disetujui untuk diundangkan. Puncaknya tanggal 13 Maret 2002, Rapat Paripurna DPRD mengesahkan Perda Kota Gorontalo No. 2 tentang Transparansi. Terdiri atas 40 pasal, perda ini tidak hanya mewajibkan transparansi di jajaran Pemda tapi juga di jajaran Perusahaan Daerah, Perusahaan Negara, dan institusi pemerintah vertikal yang beroperasi di Kota Gorontalo seperti kejaksaan, kehakiman, dan kepolisian.

5.3. Problem Implementasi

Permasalahan implementasi yang utama adalah tertundanya pembentukan Komisi Transparansi. Padahal komisi yang beranggotakan 5 (lima) orang ini dianggap sebagai lembaga utama yang akan mengawal pelaksanaan perda ini. Penundaan ini membuat banyak pihak yang pada awalnya terkesan dengan proses penyusunan Perda yang dianggap sudah relatif partisipatif, menjadi skeptis. Akhirnya mulai muncul cibiran bahwa proses penyusunan perda ini oleh DPRD dan Pemkot hanyalah sekedar mencari simpati masyarakat saja dan bukan upaya pembaruan yang memang sungguh-sungguh.

III. Analisa Atas Model dan Kecenderungan

Model-model yang disebutkan dalam tulisan ini tidak menunjukkan sebuah pola. Lagipula, model-model ini hanya berlaku untuk inisiatif yang disebutkan dalam studi ini. Sama sekali tidak bisa digunakan untuk menggambarkan inisiatif-inisiatif di tempat lain.

Dengan menggunakan tiga tahapan utama dalam proses penyusunan sebuah rancangan peraturan, model yang dimaksud dalam tulisan ini akan menunjukkan aktor yang berperan, media yang digunakan, serta waktu yang dibutuhkan pada setiap tahapan. Tiga tahapan utama yang dimaksud adalah: [1] tahap perumusan gagasan; [2] tahap penjaringan dan perumusan rancangan; dan [3] tahap pengambilan keputusan (pembahasan dan persetujuan). Tahap perumusan gagasan dimulai dari usulan untuk menyelesaikan masalah atau menjawab kebutuhan, dengan membuat peraturan perundangan, sampai merumuskannya ke dalam pokok-pokok pikiran (naskah akademis). Penjaringan adalah kegiatan mendapatkan masukan-masukan dari publik, terutama dari kelompok-kelompok yang paling berkepentingan dengan substansi rancangan peraturan. Secara metodologis, penjaringan bisa merupakan pengumpulan tanggapan-tanggapan publik terhadap ide atau gagasan pembuatan rancangan yang sudah dituangkan ke dalam pokok-pokok pikiran. Tapi penjaringan bisa juga berupa pengumpulan pikiran dari publik terhadap gagasan atau ide untuk menyelesaikan konflik atau memenuhi kebutuhan.

Masukan-masukan dari penjaringan selanjutnya digunakan sebagai bahan untuk membuat (naskah) rancangan peraturan. Inilah yang disebut dengan tahapan perumusan rancangan. Pada tahapan ini, penjaringan masih mungkin dilakukan dengan metode meminta masukan atau tanggapan dari publik atau kelompok-kelompok tertentu terhadap rancangan peraturan. Tahapan penjaringan dan perumusan rancangan berakhir saat rancangan peraturan daerah disampaikan kepada DPRD atau pemda. Sedangkan tahapan pengambilan keputusan adalah tahapan yang sudah merupakan domain pemdes, BPD, DPRD dan pemda. Tahapan ini adalah proses internal di tubuh keempat institusi tersebut. Rutenya mulai dari pembahasan sampai pada persetujuan, tidak termasuk pengesahan/penetapan dan pengundangan.

I. Aktor, Media dan Waktu

Dalam kasus lima inisiatif kebijakan yang disebutkan dalam studi ini, hanya pembuatan peraturan desa Nogosari yang tidak melewati tahapan penjaringan. Tahapan merumuskan gagasan hadir bersamaan dengan tahapan perumusan rancangan. Seperti sudah disebutkan pada bagian sebelumnya, pembuatan perda

Nogosari No. 11/2001, berangkat kuat dari intensi pribadi mantan Kepala Desa, Nasirin, untuk mengamankan lahan seluas 108 hektar dari ancaman penggundulan serta mengharapkan (memohonkan) agar tanah persil seluas 9,030 yang masih dikuasai oleh Perhutani diberikan kepada Desa Nogosari menjadi hak pakai atau hak milik tanah desa. Kendati besar kemungkinan intensi ini sempat didiskusikan dengan beberapa orang, namun penyampaian formal dan pembicaraan serius tentang hal ini baru dilakukan pada Rapat BPD untuk mendengar pertanggungjawaban Nasirin selaku kepala Desa. Dalam rapat yang berlangsung selama 4 hari tersebut hadir anggota BPD, kepada desa dan perangkatnya, tokoh masyarakat dan tokoh pemuda. Mereka bisa dikategorikan sebagai aktor dalam tahapan pengambilan keputusan. Sedangkan aktor dalam perumusan gagasan adalah Pak Nasirin dan sekretaris desa.

Agak berbeda dengan pengalaman Nogosari, penyusunan raperdes di desa Sokawera dimulai dari sebuah diskusi bertemakan pengelolaan hutan yang diadakan oleh KTH Argowilis. Sebagai penggagas utama, KTH Argowilis kemudian mengaktori perumusan dan pematangan gagasan ini. LPPSLH, sebagai rekan kerja lama KTH Argowilis, membantu untuk mematangkan gagasan tersebut. Kepala Desa dan BPD juga ikut sumbang pikiran. Pada saat pembahasan raperdes memasuki tahapan penjaringan masukan, formasi aktor yang terlibat sedikit bergeser. Tugas perancangan diserahkan kepada Tim Sembilan. Dalam rangka menjaring masukan, tim ini melakukan pertemuan-pertemuan yang melibatkan atau mengundang penduduk Desa Sokawera, termasuk pihak Perhutani. Forum penjaringan yang lebih luas terjadi ketika KTH Argowilis mengadakan Jambore Petani Hutan Banyumas.

Setelah Tim Sembilan membentuk LPHD, aktor dalam penjaringan dan perumusan rancangan selanjutnya diserahkan kepada LPHD. Kendati Tim Sembilan sudah pernah melakukan rangkaian pertemuan dengan masyarakat untuk menjaring masukan, LPHD kembali menyelenggarakan forum serupa. Dari warga desa, LPHD mendapat masukan melalui Rembug Desa dan pertemuan grumbul. Penjaringan juga pernah dilakukan dalam forum yang lebih luas, yakni dalam sebuah diskusi pada tanggal 26 Juni 2001, bertempat di desa Sokawera. Diskusi yang lebih tepat disebut sebagai adu tanding antara konsep PSHB dan PHBM ini, dihadiri oleh Perhutani, wartawan, KTH Argowilis, KTH Gegap Gempita, LSM dan perangkat desa.

Hiruk-pikuk pembuatan raperdes Sokawera kemudian berhenti tatkala memasuki tahapan pengambilan keputusan. Raperdes yang telah dirampungkan oleh LPHD dan diserahkan kepada BPD. Dalam Rapat BPD, pihak lain yang

hadir hanya kepala desa dan seluruh perangkatnya (sampai level ketua RT dan RW). Tidak tampak wakil kelompok tani di sana, begitu juga pihak Perhutani. Bila perdes Nogosari membutuhkan waktu hanya 4 hari untuk merumuskan dan mengambil keputusan, perdes Sokawera membutuhkan waktu empat bulan (Mei-Agustus 2001).

Ide pembuatan Perda PSDHBM didorong oleh dua LSM, yakni Arupa dan Koling. Lontaran ide ini disambut antusias oleh Komisi B²⁹. Beberapa kali dialog antara LSM dengan Komisi B dan sebuah Dialog Antar Pihak digunakan sebagai forum untuk mematangkan ide atau gagasan ini. Dalam sebuah acara dialog dengan LSM dan Komisi B, Arupa mendapat tanggung jawab untuk merumuskan Raperda tersebut. Untuk keperluan perumusan, Arupa menggandeng FKKM dan sejumlah staf pengajar di Fakultas Kehutanan UGM.

Setelah Arupa merampungkan naskah Raperda yang pertama, proses dilanjutkan dengan upaya menggalang dukungan dari masyarakat. Keperluan itu berusaha dipenuhi dengan mengadakan serangkaian dialog antara DPRD, Pemda, masyarakat petani hutan, LSM, pers dan akademisi. Dialog tersebut diberi nama Rountable Discussion. Bila pembuatan Raperda ditanggungiawabi oleh Arupa, maka acar Rountable Discussion diselenggarakan oleh FKKM Faswil Jawa Tengah. Rountable akhirnya sepakat membentuk Tim Perumus yang ditugasi menggodok lebih lanjut Raperda dan menggali masukan lebih banyak. Tim Perumus beranggotakan unsur DPRD, Pemda, LSM dan masyarakat. Selanjutnya Tim Perumus menjadi aktor yang penting selama proses pematangan rumusan Raperda. Tim inilah yang bertanggung jawab terhadap jalannya sejumlah hearing yang dilakukan di gedung DPRD. Hearing banyak digunakan masyarakat untuk menyampaikan persoalan hangat yang sedang mereka hadapi berkaitan dengan hutan. Selain oleh Tim Perumus, penggalian tanggapan masyarakat terhadap Raperda ini juga dilakukan oleh DPRD dan Pemda pada saat melakukan tugas selaku anggota FKP3H.

Proses penjaringan dan perumusan Raperda Wonosobo juga sangat dipengaruhi oleh tekanan tak kenal lelah dari organisasi tani, khususnya petani hutan. Tekanan yang dalam kadar tertentu bisa disebut dukungan, mengalir dari petani hutan yang disampaikan dengan melakukan demonstrasi atau melayangkan surat kepada DPRD. Begitu juga dukungan dari LSM yang terus menguat sejak beberapa jaringan menyatakan berdiri di belakang Raperda PSDHBM. Proses panjang pembuatan Raperda PSDHBM akhirnya berhenti pada Oktober 2001. Proses yang sudah diawali sejak tahun 2000 ini, relatif

²⁹ Dua orang anggota Komisi B yang terlihat sangat aktif dalam inisiatif ini adalah Krustanto (ketua komisi) dari FPDIP dan Muqarobbin (sekretaris komisi) dari FKB.

tidak memerlukan proses pengambilan keputusan yang lama. Pansus yang beranggotakan 10 orang, bekerja tidak terlalu bertele-tele karena tugasnya hanya tinggal memberikan sentuhan akhir. Proses yang singkat ini dimungkinkan karena rapat-rapat pansus juga dihadiri oleh unsur Pemda (dinas kehutanan dan perkebunan, lingkungan hidup, kantor Badan Pertanahan, perekonomian, Bappeda) dan staf Arupa. Karena disetujui pada tanggal 20 Oktober 2001, dengan demikian proses pembuatan Perda ini memakan waktu satu tahun lebih.

Dilihat dari segi aktor dan media yang digunakan, proses penyusunan Perda PSDHBM relatif mirip dengan proses pembuatan Perda Transparansi. Keduanya sudah melibatkan DPRD sejak gagasan mulai didiskusikan dan dirumuskan. Kalau pada Perda PSDHBM gagasan datang dari LSM, maka pada Perda Tranparansi gagasan datang dari sebuah proyek internasional yang membuka kantor di Kota Gorontalo. Selain mendekati DPRD, sejak semula gagasan Perda Transparansi juga sudah disambut baik oleh petinggi pemerintah setempat, Walikota. Sesuatu yang justru tidak terjadi pada Perda PSDHBM. Media-media yang digunakan untuk mematangkan gagasan ini adalah lokakarya, forum kota dan serangkaian dialog antara UMA-BUILD dengan LSM lokal dan antara UMA-BUILD dengan Adan Dambewa. Berkat gerak cepat Adan Dambewa, tugas selanjutnya diserahkan kepada Tim Kecil. Tugas tersebut ditunaikan oleh Tim Kecil dengan menyelenggarakan tiga kegiatan, yakni public hearing, public meeting dan public conculatation. Setiap tahapan mempunyai audiens yang berbeda-beda dan cenderung makin mengkerut dari segi jumlah peserta atau unsur yang dilibatkan. Bila pada public hearing hampir semua lapisan masyarakat diundang, tidak begitu dengan *public conculatation* yang hanya mengundang aparatus pemerinatah dan pakar. Selain itu, obyek yang dibahas juga sudah dalam kemasan yang berbeda. Bila dalam *public hearing* dan *public meeting* yang dibahas bukanlah naskah Raperda, sebaliknya *public conculatation* sudah membahas kemasan dalam bentuk naskah Raperda.

Uniknya, DPRD selanjutnya melahirkan Pansus Pembahasan Raperda tentang Transparansi yang anggotanya bukan hanya unsur DPRD³⁰. Pansus ini bekerja untuk menuangkan hasil-hasil diskusi ke dalam naskah Raperda. Sekali lagi publik dilibatkan dalam pembahasan Raperda ketika dilakukan satu putaran konsultasi publik sebelum di-pleno-kan dan disetujui pada tanggal 13 Maret 2002. Dengan begitu pembahasan perda tentang Transparansi tidak sampai memakan waktu satu tahun (Oktober 2001-Maret 2002).

³⁰ Seperti sudah disebutkan pada bagian sebelumnya pembahasan Raperda PSDHBM juga melibatkan unsur pemda dan LSM. Namun tidak seperti pembahasan Raperda Transparansi, keterlibatan unsur non DPRD dalam rapat-rapat pembahasan di Pansus bukan selaku anggota Pansus.

Bila pembuatan Perda PSDHBM dan Perda Transparansi sedari awal sudah menggunakan forum atau pendekatan multipihak, maka tidak dengan pembuatan Raperda Kabupaten Sanggau tentang Sistem Pemerintahan Kampung. Gagasan pembuatan raperda ini justru bermula dari niat untuk mengkritik sekaligus membuat draft tandingan terhadap raperda versi pemerintah daerah. Kepastian untuk membuat naskah tandingan dibulatkan setelah dilangsungkan konsultasi terhadap paket 13 raperda versi pemda, di 7 kecamatan. Forum konsultasi mempercayakan penuangan hasil-hasil konsultasi ke dalam naskah Raperda, kepada Tim 13 yang anggotanya mayoritas LSM-LSM yang berkantor di Pontianak. Usai merampungkan tugasnya menyusun Raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung, Tim 13 kemudian dinyatakan bubar dan bersamaan dengan itu aktor utama pembuatan raperda ini beralih ke masyarakat (KKMA).

Penjaringan masukan dan pembahasan Raperda dilanjutkan dengan mengadakan konsultasi antar daerah di kecamatan-kecamatan yang belum 'tersentuh' pada konsultasi putaran pertama. KKMA didirikan khusus untuk mengawal proses pembahasan ini, dibantu oleh District Office Sanggau, sebuah LSM 'bentukan' LSM-LSM yang berkantor di Pontianak, guna membantu meringankan kerja-kerja advokasi di Sanggau. Putaran konsultasi antar daerah ini mengundang anggota masyarakat adat, terutama tiga etnis besar di Sanggau, yakni Dayak, Melayu dan China. Pertemuan tatap muka menjadi media dominan yang digunakan. Untuk menuangkan masukan-masukan dari konsultasi antar daerah ke dalam naskah Raperda, KKMA masih meminta bantuan staf DO Sanggau, PPSHK, LBBT dan PPSDAK. Dengan begitu, dari mulai digagas sampai dirumuskan ke dalam bentuk raperda, aktor dan peserta yang terlibat adalah organisasi adat, LSM dan masyarakat adat, dengan perkecualian beberapa anggota Pansus yang sempat hadir dalam Dialog Antar Daerah.

Konstelasi aktor yang terlibat dalam pembahasan raperda ini kemudian bergeser ketika KKMA menyerahkan naskah Raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung kepada DPRD. Sadar dengan posisi politiknya, dewan betul-betul memainkan kartus as kepunyaannya. Mereka bekerja sangat lamban. Menyikapi ini, masyarakat yang dipimpin oleh KKMA, terus-menerus menanyakan kemajuan pembahasan Raperda. Ditekan begitu rupa membuat dewan melunak dan akhirnya membentuk Pansus, melaksanakan empat kali pertemuan dengan kelompok masyarakat dan menyerahkan raperda ke pemda untuk menyusun pandangan umum. Perilaku 'malas' dewan ternyata menular ke pemda sehingga menghabiskan waktu 6 bulan untuk menyusun pandangan umum. Ketika dewan kembali lamban meneruskan pembahasan, selepas eksekutif menyampaikan pandangan umum, kembali masyarakat melancarkan tekanan yang memuncak pada akhir Desember 2002. Ketika itu sebanyak 70 orang

masyarakat adat mendatangi DPRD. Seperti hendak menghindarkan tahun 2003, di penghujung tahun 2002, raperda tersebut akhirnya disetujui dan disahkan serta diundangkan, tapi dengan judul dan substansi yang berbeda dengan raperda versi usulan masyarakat. Kendati inisiasinya telah dimulai sejak paruh kedua tahun 2000 tapi dengan mudah diteliking pada akhir tahun 2002. Berbeda dengan kisah perda PSDHBM yang juga diawali pada tahun 2000, namun berhasil diluncurkan akhir tahun 2001, dengan substansi yang relatif memuaskan masyarakat luas.

Penggambaran dalam bentuk lain mengenai aktor, media dan waktu yang dibutuhkan dalam proses pembuatan kelima inisiatif kebijakan daerah di atas bisa dilihat pada Lampiran I.

2. Dua Model Dominan

Sekalipun hanya menemukan model, bukan pola, tetap saja bukan merupakan pekerjaan enteng. Beberan di atas sangat terang memperlihatkan bahwa kelima inisiatif tersebut memiliki kekhasan dengan tingkat variasi perbedaan proses yang relatif tinggi. Terutama variasi di dalam komposisi aktor di setiap level proses serta media dan metode penjangkaran masukan dari publik. Namun begitu, dengan memilah proses pembuatan ke dalam 3 tahapan, melihat aktor, media yang digunakan dan lamanya waktu yang dibutuhkan, sedikit bisa membantu menemukan faktor-faktor yang dianggap konstans atau sesuatu yang terpola. Selain dengan cara itu, mendekati secara khusus dari sisi pihak yang terlibat, juga bisa menghasilkan model. Dengan hanya menggunakan inisiatif pembentukan peraturan daerah di Wonosobo, Gorontalo dan Sanggau³¹ studi ini menemukan ada dua model penting. Dua model ini bisa juga dianggap sebagai model dominan, yang hampir selalu ada dalam setiap inisiatif pembuatan kebijakan daerah.

2.1. Model Pendekatan Multipihak

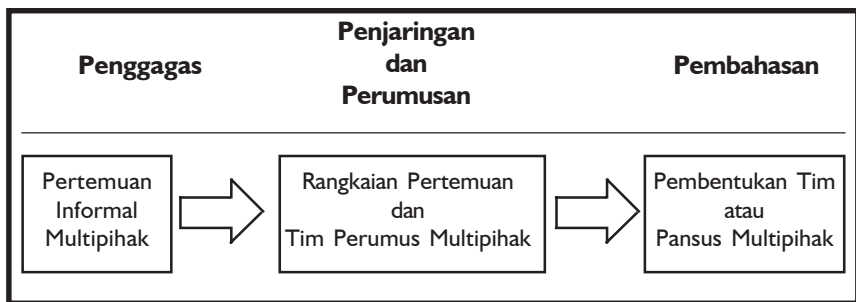
Model partisipasi publik yang pertama didasarkan atas proses pembentukan perda di Wonosobo dan Gorontalo. Dalam model ini karakter pokok yang teridentifikasi adalah kentalnya **pendekatan multipihak** sebagai dasar

³¹ Penyusunan model ini tidak menyertakan studi penyusunan perdes di dua desa karena secara metodologis tidak bisa dipertanggungjawabkan. Ada dua alasan mengapa hal itu secara metodologis tidak mungkin dilakukan. *Pertama*, sebagai unit pemerintahan desa tentu lebih kecil dengan kabupaten/kota. Urusan yang dikerjakan kabupaten/kota tentu lebih banyak ketimbang desa. *Kedua*, mempertimbangkan faktor yang pertama, situasi politik dan sosial kabupaten/kota tentu lebih kompleks ketimbang desa. Kelompok-kelompok kepentingan di kabupaten/kota pastilah lebih banyak ketimbang di desa. Kedua faktor itu pasti mempengaruhi proses penyusunan peraturan.

penyelenggaraan proses pengolahan gagasan, penjaringan masukan sampai dengan proses pembahasan Raperda di DPRD. Walaupun pihak-pihak yang terlibat dalam tiap tahapan proses tidak selalu tetap, baik dari segi jumlah maupun komposisi, namun terasa sekali upaya untuk terus menerus melibatkan wakil-wakil dari kelompok utama pemangku kepentingan (*stakeholders*)³² dalam hampir semua aktivitasnya.

Desain dan upaya menerjemahkan pendekatan multipihak ini semakin terlihat jelas dalam proses pembahasan Raperda di DPRD. Panitia-panitia resmi dan rapat-rapat pembahasan Raperda di dua wilayah ini tidak lagi secara eksklusif dikuasai oleh anggota dewan dan aparat pemda. Kelompok-kelompok kepentingan yang sedari awal terlibat dalam proses penggagasan, penjaringan masukan dan perumusan rancangan perda juga terlibat secara aktif dalam proses. Memang ada kadar keterlibatan publik yang berbeda antara proses di Wonosobo, yang “hanya” memungkinkan publik tergabung dalam Tim Multipihak pendamping Pansus, dengan proses di Gorontalo yang menerabas Tatib DPRD dalam hal pengaturan komposisi keanggotaan Pansus. Namun, keduanya mencerminkan sekali bagaimana “ngototnya” pendekatan multipihak hendak diterapkan di seluruh proses walapun dengan begitu terjadi pelanggaran tatib dewan dan penyimpangan mekanisme pelaksanaan kekuasaan yang sudah umum.

Skema Model I. Pendekatan Multipihak (Wonosobo dan Gorontalo)



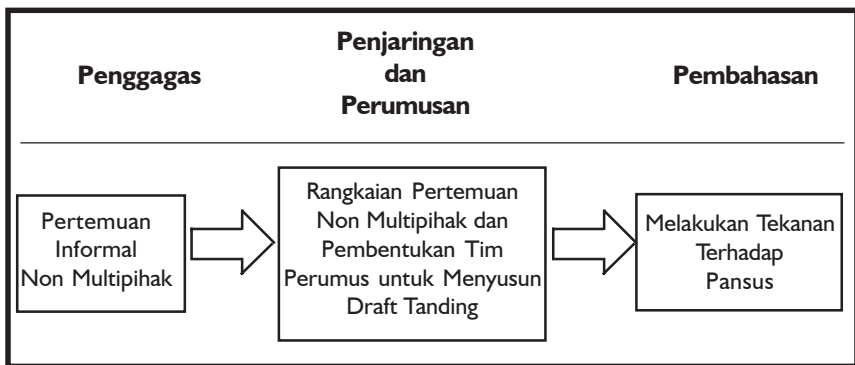
³² Forum Multipihak biasanya sudah dianggap representatif ketika sudah melibatkan wakil-wakil pemerintah, LSM, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, tokoh agama, kalangan bisnis dan pihak DPRD. Walaupun demikian, yang juga sering terjadi adalah kelompok-kelompok utama yang terlibat ini dipilih secara elitis dan berdasarkan favoritisme belaka, bukan berdasarkan kriteria obyektif yang ketat dan mekanisme yang cukup kredibel. Draf Laporan Makarim dan Ortiz juga mencatat adanya keluhan dari beberapa LSM terhadap elitisme dan favoritisme dalam proses pelibatan publik di penyusunan Perda Transparansi Kota Gorontalo. Namun, studi ini tidak akan mempersoalkan tingkat representatifitas forum-forum multipihak di dua wilayah tersebut karena yang ingin direkam adalah desain dan upayanya, bukan kenyataan sesungguhnya di lapangan.

2.2. Model Pendekatan Non Multipihak

Model kedua memperlihatkan bagaimana proses perancangan Raperda diselenggarakan dengan **pendekatan non multipihak**. Secara umum, pendekatan ini tidak bisa dimaknai sebagai pendekatan “oleh hanya satu pihak” atau pendekatan “proses sepihak”. Lebih tepat bila dikatakan sebagai pendekatan yang tidak berorientasi pada keterlibatan aktif dan seimbang semua komponen pemangku kepentingan dalam setiap proses aktivitasnya. Tapi, berorientasi pada keterlibatan beberapa kelompok utama guna “mengungkit” suara mereka agar tidak tenggelam dalam hiruk pikuk proses legislasi. Model kedua ini didasarkan atas proses pembentukan Raperda tentang Sistem Pemerintahan Kampung, di Kabupaten Sanggau.

Dalam operasionalisasinya, pendekatan non multipihak ini mengambil posisi berjarak dengan proses formal yang terjadi di ruang eksekutif maupun legislatif. Sebagian besar aktivitas bahkan cenderung ditujukan untuk mengintervensi dan menandingi aktivitas dan *ouput* yang dihasilkan oleh proses formal. Dengan situasi tersebut, media yang digunakan pendekatan ini dari pengolahan gagasan sampai dengan pembahasan di legislatif, cenderung tidak terbatas pada pertemuan tatap muka seperti diskusi dan lokakarya, tapi juga aksi-aksi protes dan bentuk-bentuk penggalangan wacana tanding lainnya.

Model 2. Pendekatan Non Multipihak (Sanggau)



3. Kecenderungan-kecenderungan

3.1. Penyusunan Raperdes

Gagasan untuk menyusun dua perdes yang dicontohkan dalam studi ini berawal dari konflik penguasaan atas sumberdaya hutan antara petani dengan Perhutani. Perdes kemudian dipilih sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik tersebut.

Pilihan ini kemudian melahirkan dua dampak. *Pertama*, Perhutani selaku salah satu pihak dalam konflik tersebut tidak bisa diikuti pada tahap pengambilan keputusan (pembahasan, persetujuan dan penetapan). Ini disebabkan oleh mekanisme formal penyusunan sebuah perdes yang memang sudah baku. Menurut UU Pemerintahan Daerah (pasal...) dan Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa (pasal 44 ayat 1), peraturan desa ditetapkan oleh BPD bersama dengan Kepala Desa. Perhutani sebagai pihak luar tidak memiliki hak untuk terlibat dalam proses tersebut. Sehingga, *Kedua*, Perhutani menolak keberadaan baik perdes Nogosari maupun Sokawera. Di Sokawera Perhutani menolak keberadaan LPHD dan konsep PSHB. Sementara di desa Nogosari, kendati tidak terang-terangan menolak keberadaan Perdes No. 11/2001, namun tidak menerima konsep pembagian 25% hasil panen untuk petani.

3. Penyusunan Raperda

Terdapat beberapa kecenderungan yang bisa ditemukan pada tiga kasus penyusunan raperda pada studi ini, yaitu:

1. Pihak-pihak di luar pemda dan DPRD sudah terlibat sejak tahap pencetusan ide, penjangkaran dan perumusan rancangan. Peran pihak-pihak tersebut pun cukup beragam, mulai dari sebagai penyumbang/pencetus ide atau gagasan (kasus Wonosobo, Sanggau, Gorontalo) , penyelenggara (Wonosobo, Sanggau, Gorontalo), penyumbang dana (Wonosobo, Sanggau, Gorontalo) dan asistensi perancangan (legal drafting) seperti di Wonosobo, Sanggau dan Gorontalo.
2. Keterbukaan juga ditemukan pada saat pembahasan rancangan yang tidak lagi eksklusif melainkan inklusif. Ini bisa dibuktikan dari pilihan media. Misalnya lokakarya, public hearing dan diskusi, yang selalu mengundang banyak orang .
3. Pendekatan multipihak digunakan bila ada keterlibatan dari pihak, di luar eksekutif dan legislatif.

V. PENUTUP

Membandingkan keterlibatan publik dalam penyusunan kebijakan (daerah) antara sebelum dan sesudah otonomi daerah, selalu saja tiba pada kesimpulan bahwa telah terjadi kemajuan berarti. Amatan-amatan yang tiba pada kesimpulan semacam itu biasanya mencoba menunjukkan sejumlah bukti. Misalnya pembentukan forum warga, penggunaan media massa untuk menjangkau tanggapan dari publik atau konsultasi publik dalam penyusunan sebuah kebijakan. Namun terdapat juga pandangan yang skeptis dan kritis dengan perkembangan ini. Kalangan yang berpandangan skeptis menganggap bahwa situasi tersebut tidak lebih dari sekedar strategi birokrasi untuk memoderatkan tuntutan-tuntutan rakyat. Sedangkan kalangan yang berpikiran kritis masih memandang perkembangan itu sebagai sesuatu yang perlu didorong namun harus dimajukan. Menurut kalangan ini, pasca otonomi daerah, pelibatan publik dalam proses penyusunan kebijakan masih sebatas formalitas, belum substansial.

Memang dari kasus penyusunan Perdes Sokawera, Wonosobo dan Sanggau, sepintas tampak bahwa derajat keterlibatan publik relatif besar. Tapi menjadi penting untuk dipertanyakan bagaimana prosesnya sampai publik terlibat di dalamnya dan bagaimana model keterlibatan publik di dalamnya? Kelihatannya, publik yang terlibat di dalam proses-proses tersebut adalah publik yang sangat cair, bukan publik yang terorganisir. Jadi, sangatlah mudah menjadikan pelibatan publik hanya sebatas formalitas karena lemahnya kritik dan gugatan publik yang memang sukar melakukannya dalam situasi tidak terorganisir. Bahkan tidak jarang, unsur masyarakat hanya sebagai figuran ketika perumusan dilimpahkan ke tim-tim kecil atau ketika perumusan dipercayakan kepada orang-orang yang tinggal di kota, sementara rakyat dipersilahkan kembali ke kampung masing-masing. Inilah kritik mendasar bagi pendekatan multipihak yang hanya menargetkan keterlibatan unsur/pihak tanpa pernah peduli apakah pihak/unsur yang hadir terorganisir atau tidak. Boleh jadi, partisipasi yang formalistik lahir akibat menggunakan pendekatan ini.

Masalah yang dihadapi oleh inisiatif pelibatan publik dalam penyusunan kebijakan bukan hanya jebakan-jebakan partisipasi seolah-olah, tapi juga resistensi dan ketidakseriusan menanggapi hasil. Perhutani sama sekali tidak menganggap perdes Sokawera dan Nogosari yang nota bene merupakan ungkapan keyakinan dan keinginan masyarakat. Bahkan sekalipun penyusunannya dilakukan cukup lama dengan melibatkan sebanyak mungkin warga desa dan orang luar. Perhutani berpandangan bahwa penyelesaian konflik bukan urusan proses tapi urusan mempertahankan kepentingan. Keputusan dan kebijakan yang baik bukanlah yang disepakati dan menguntungkan banyak orang, melainkan yang melindungi kepentingan

jangka panjang Perhutani. Manuver-manuver serupa juga dilakukan oleh Departemen Kehutanan dan Depdagri dalam kasus perda PSDHBM. Surat yang dikeluarkan oleh Menteri Kehutanan dan Sekjen Depdagri sama sekali tidak mempertimbangkan pergulatan petani hutan dalam proses penyusunan perda tersebut. Kedua surat itu dibuat setelah membaca teks perundang-undangan tanpa sudi mengurus apa yang ada di balik teks (konteks). Tentu saja metode ini bukan tanpa muatan politik. Dengan menariknya menjadi persoalan teks maka wilayah perbincangan menjadi terbatas dan eksklusif, dimana Dephut dan Depdagri bisa memainkan kontrol. Metode itu sekaligus mengasingkan petani hutan dari medan perbincangan. Penolakan-penolakan semacam ini membuat beberapa kebijakan yang disusun cukup partisipatif, terbelengkalai begitu saja.

Contoh Perda Sanggau dan Perdes Sokawera juga memperlihatkan bahwa partisipasi publik dalam penyusunan kebijakan dibatasi oleh bingkai politik perwakilan. Karena proses-proses partisipatif tersebut tengah berlangsung dalam sistem politik perwakilan maka tentu saja harus dilakukan dalam kaedah-kaedah sistem tersebut. Kasus Raperda Sistem Pemerintahan Kampung sekalipun, pada akhirnya harus tunduk pada prosedur perwakilan. Rancangan yang dibuat oleh masyarakat pada akhirnya harus disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui. Sampai di situ, bola tidak lagi dipegang oleh masyarakat tapi telah berpindah ke tangan DPRD. Hiruk-pikuk dan suara lantang masyarakat berakhir begitu rancangan itu diserahkan. Mereka kini berubah jadi penonton dan tukang tunggu. Sekalipun kasus perda Gorontalo dan Wonsobo masih memungkinkan unsur lain masuk ke dalam Tim Pansus, tapi tetap saja berupa perwakilan. Itupun perwakilan yang cair, yang dipilih berdasarkan semangat voluntaristik dan kedekatan emosional. Bila tahapan perumusan gagasan, penjaringan dan perumusan rancangan masih bisa melibatkan publik secara luas, tapi tidak dengan tahapan pengambilan keputusan yang lebih banyak menjadi domain DPRD, Pemda, Pemdes dan BPD.

Sekali lagi, karena masih dikembangkan dalam bingkai demokrasi perwakilan, maka keterlibatan atau partisipasi publik sudah pasti akan penuh dengan keterbatasan dan kelemahan. Apalagi kalau model multipihak masih mengandalkan unsur-unsur yang datang dari kelompok/komunitas yang cair. Belum lagi kalau ditanamkan ilusi bahwa model ini akan menghasilkan hukum dan kebijakan yang melindungi kepentingan semua pihak secara berimbang serta mampu menghadirkan keteraturan sosial³³.

³³ Pandangan semacam ini dikembangkan oleh pemikiran-pemikiran liberal tentang hukum (*liberal legal thoughts*) yang kadangkala disebut *legal fetishism*. Ada tiga doktrin yang diajukan oleh legal fetishism, yakni: (1) keteraturan hukum (*legal order*) adalah hal yang esensial bagi keteraturan sosial; (2) hukum adalah gejala yang unik; dan (3) Rule of Law. Uraian lebih lengkap bisa dilihat dalam Hugh Collins, *'Marxism and Law'*, Oxford University Press, Oxford New York, 1988, hal. 11-12.

Lampiran

Lampiran I. Tabel Model Pembuatan Lima Inisiatif Pembuatan Raperdes dan Raperda

Peraturan Desa Nogosari

Tahapan	Aktor	Media	Jangka Waktu
Gagasan dan Penyusunan rancangan	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Desa (penggagas desa) - Sekdes 	Rapat internal aparat desa	
Pengambilan Keputusan	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Desa - BPD - Tokoh Masyarakat - Tokoh Pemuda 	Rapat BPD	4 hari (Desember 2001)

Peraturan Desa Sokawera

Tahapan	Aktor	Media	Jangka Waktu
Perumusan Gagasan	<ul style="list-style-type: none"> - KTH Argowilis (penggagas) - LPPLSH (Pematangan Gagasan) - Perangkat Desa, BPD, idem 	<ul style="list-style-type: none"> - Diskusi internal KTH Argowilis - Rembug Desa 	<ul style="list-style-type: none"> - Perlu cari informasi lagi (awal 2001) - Berapa kali (?)
Penjaringan dan Penyusunan Rancangan	<ul style="list-style-type: none"> - LPPSLH (pemberi masukan utama) - Tim Sembilan (mempersiapkan rancangan) - LPHD (meneruskan tugas tim sembilan) 	<ul style="list-style-type: none"> - Jambore - Diskusi publik - Rembug Desa - Pertemuan dengan BPD - Pertemuan Grumbul 	4 Bulan (Mei-Agustus 2001) Sekitar
Pengambilan Keputusan	<ul style="list-style-type: none"> - BPD - Kades - Perangkat Desa (Ketua RT/RW) 	Rapat BPD	Agustus 2001, dengan begitu total waktu yang dibutuhkan untuk menyusun Perda Sokaweri adalah 4 bulan

Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo

Tahapan	Aktor	Media	Jangka Waktu
Perumusan Gagasan	<ul style="list-style-type: none"> - Arupa dan Koling (pencetus ide) - Komisi B DPRD 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertemuan informal antara Koling, Arupa dan Komisi B - Pertemuan-pertemuan formal di Komisi B dengan mengundang berbagai unsur (multipihak) - Dialog antar pihak 	
Penjaringan dan Penyusunan Rancangan	<p>Perancangan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arupa (penanggungjawab penyusunan rancangan) - FKKM - Beberapa pakar dari Fakultas Kehutanan UGM <p>Penjaringan</p> <ul style="list-style-type: none"> - DPRD - Arupa - Koling - FKKM Fasilitator Wilayah Jateng - Tim Perumus 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Rountable discussion</i> - <i>Public Hearing</i> di gedung DPRD 	
Pengambilan Keputusan	<ul style="list-style-type: none"> - Pansus DPRD - Komisi B DPRD - Eksekutif (Dephutbun, Bappeda, Bagian Hukum Arupa) 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapat Pansus-Rapat internal eksekutif - Dialog multipihak 	Karena diawali pada tahun 2002 dan ditetapkan Oktober 2001, maka proses penyusunannya adalah lebih kurang 1 tahun

Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau

Tahapan	Aktor	Media	Jangka Waktu
Perumusan Gagasan	<ul style="list-style-type: none"> - LBBT - Tokoh Adat - District Office (DO) Sanggau - PPSDAK - PPSHK 	Rangkaian Lokakarya Menyambut Millenium Baru	2000
Penjaringan dan Penyusunan Rancangan	<p><u>Penjaringan dan Drafting I</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - LBBT - Tokoh Adat - District Office (DO) Sanggau - PPSDAK - PPSHK - Tim 13 <p><u>Penjaringan dan Drafting II</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - KKMA - DO Sanggau - PPSDAK, - PPSHK - LBBT, 	<ul style="list-style-type: none"> - Konsultasi di 7 Kecamatan - Konsultasi antar Daerah - Konsultasi pakar - Diskusi perumusan antara KKMA dan DO Sanggau 	2000 - awal 2002
Pengambilan Keputusan	<ul style="list-style-type: none"> - Pansus DPRD - Eksekutif - Tekanan dari KKMA 	<ul style="list-style-type: none"> - Rapat Pansus - <i>Public Hearing</i> - Talk show, aksi protes, dan lobby 	20 Jan - 30 Des 2002

Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau

Tahapan	Aktor	Media	Jangka Waktu
Perumusan Gagasan	<ul style="list-style-type: none"> - UMA-BUILD (penggagas) - Walikota - Adan Dambewa (DPRD) 	Lokakarya, forum kota, dialog informal antara beberapa LSM, UMA-BUILD dan Adan Dambewa	Oktober 2001
Penjaringan dan Penyusunan Rancangan	<ul style="list-style-type: none"> - Adan Danbewa - Tim Kecil - UMA-BUILD - Tokoh-tokoh 	<i>Public hearing, public meeting, public consultation</i>	2 bulan
Pengambilan Keputusan	Pansus	Rapat pansus, konsultasi publik	Oktober 2001- Maret 2002

Daftar Kepustakaan

Buku

- Aspinall, E., dan Felly, G (edits.), 'Local Power and Politics in Indonesia Decentralisation and Democratisation', Institute of Southeast Asian Studies dan CSIS, Singapore, Jakarta, 2003.
- Collins, H, 'Marxism and Law', Oxford University Press, Oxford New York, 1988.
- Manan, B' *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*', Pusat Studi Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Ridwan, HR., 'Hukum Administrasi Negara', UII Press, Yogyakarta, 2002.
- The Asia Foundation', *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*, Third Report, July, 2003.
- Wahidin, Arief, dkk, 'Menggagas Bentuk Pengelolaan Hutan Bersama Masyarakat Yang adil dan Lestari di Era Otonomi Daerah', Debut Press – LPPSLH – Setan Balong – DFID, 2001.

Peraturan Perundangan

- Ketetapan MPR No. III/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 76 tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa
- Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo No. 22 tahun 2001 tentang Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat

- Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau No. 4 tahun 2002 tentang Pemerintahan Kampung
- Peraturan Daerah Kota Gorontalo No. 2 tahun 2002 tentang Transparansi
- Peraturan Desa Nogosari No. 4 tahun 2001 tentang Permohonan Kembali Tanah Desa Persil Nomor: 44b, 45a, 45b Seluas 9,030 HA Terletak di Dusun Nogosari Desa Nogosari Kepada Bapak Bupati dan Substansi Terkait Karena Sekarang Dimiliki oleh Perum Perhutani.
- Peraturan Desa Nogosari No. 11 tahun 2001 tentang Pencegahan Dampak Lingkungan Desa Karena Hutan Seluas 108 HA di Wilayah Desa Nogosari Telah Rusak/Gundul
- Peraturan Desa Sokawera No. 04 tahun 2001 tentang Lembaga Pengelolaan Hutan Desa

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. Ihromi, 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 Program	:	Rikardo Simarmata
Koordinator Pengembangan Informasi	:	Didin Suryadin
Koordinator Kelembagaan	:	Susi Fauziah

Alamat

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. huma@huma.or.id - huma@cbn.net.id
Website. <http://www.huma.or.id>

Publikasi HuMa

1. Seri Kajian Hukum

- Edisi No. 1 - Juli 2002, “*Qua Vadis Pembaharuan Hukum Sumber Daya Alam di Indonesia*” ditulis oleh Myrna A. Safitri.
- Edisi No. 2 – September 2002, “*Pendapat Hukum Terhadap Surat Keputusan Bupati Kapuas Hulu No. 2 Tahun 2000, tentang Petunjuk Pelaksanaan Tata Cara Pemberian Ijin Hak Pemungutan Hasil Hutan Melalui Permohonan 100 ha*” ditulis oleh Marcelina Lin; merupakan karya bersama LBBT - Pontianak dan HuMa.
- Edisi No. 3 – Desember 2002, “*Otonomi Daerah dan Gelombang Penyeragaman Hukum Lokal - Analisa Terhadap Beberapa Peraturan Desa di Kecamatan Sukajaya dan Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor – Propinsi Jawa Barat*” ditulis oleh Andri Santosa E., Kusmayadi, Rojak Nurhawan, Sukandar, Yekti Wahyuni, staff dari Rimbawan Muda Indonesia (RMI), Bogor; ini merupakan karya bersama antara HuMa dan RMI – Bogor.
- Edisi No. 4 – 2003, “*Berjuang Mengawal Kebijakan Publik – Studi Model-model Keterlibatan Publik Dalam Penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Daerah*” ditulis oleh Fajrimei A. Gofar, Rikardo Simarmata, Rival G. Achmad, Rifai Lubis dan Asep Yunan Firdaus.

2. Seri Pengembangan Wacana

- Edisi No. 1 – September 2002, “*Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter PERDA dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat – Sebuah Diagnosa Awal*” ditulis oleh Rikardo Simarmata dan Stepanus Masiun.
- Edisi No 2 – September 2002, “*Pengertian Dasar dan Teknik Perancangan Perundang-undangan – Resiko Tradisi Hukum Tertulis*” ditulis oleh Rikardo Simarmata
- Edisi No. 3 – Desember 2002, “*Quo Vadis Pembaruan Hukum Agraria Perspektif Transitional Justice Untuk Menyelesaikan Konflik*” ditulis oleh Noer Fauzi.

3. Seri Komik Hukum dan Masyarakat

- Jilid I, September 2002 “*Hukum Kami Hukum Adat*” naskah cerita Hedar Laudjeng.

- Jilid 2, Desember 2002, “*Hukum Kami Hukum Adat*” naskah cerita Hedar Laudjeng.
- Jilid 3, Juli 2003, “*Hukum Kami Hukum Adat*” naskah cerita Hedar Laudjeng.
- Jilid 4, Desember 2003, “*Hukum Kami Hukum Adat*” naskah cerita Hedar Laudjeng.

4. CD Rom Himpunan Produk Hukum Daerah dan Aturan Lokal Mengenai Penguasaan dan Pengelolaan Tanah dan Kekayaan Alam

- Edisi 1, Maret 2003
- Edisi 2, Desember 2003

5. Manual Pelatihan

- Manual Pelatihan Hukum Kritis Bagi Pendamping Hukum Rakyat, Desember 2002
- Buku Pegangan Pendamping Hukum Rakyat “*Pembaharuan Hukum Daerah – Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*”, diterbitkan atas kerjasama Yayasan Bantuan Hukum (YBH) Bantaya, Palu – Yayasan Kemala, Jakarta – HuMa, Jakarta. Edisi I Juli 2003

6. Buku-buku Referensi

- “*Whose Natural Resources? Whose Common Good?*” ditulis oleh Owen J. Lynch dan Harwell, Januari 2002; sebagai bagian dari kerjasama HuMa dengan CIEL yang merupakan kolaborasi antara HuMa, ELSAM, ICCEL dan ICRAF
- “*Hukum – Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*”, ditulis oleh Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, November 2002; merupakan kerjasama antara HuMa dan ELSAM.
- “*Sosok Guru dan Ilmuwan – yang Kritis dan Konsisten*”, kumpulan tulisan Prof. Soetandyo Wignjosoebroto, November 2002; merupakan kerjasama antara HuMa, ELSAM dan WALHI.
- “*Analisis Hukum: Bagaimana Seharusnya?*”, diterjemahkan oleh Al. Andang L. Binawan 2003; merupakan terjemahan dari buku “*What Should Legal Analysis Become?*” yang ditulis oleh Roberto Mangabeira Unger. 1996.
- “*Hukum Responsif – Pilihan di Masa Transisi*” diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, editor Bivitri Susanti – 2003; merupakan terjemahan dari buku “*Toward Responsive Law - Law and Society in Transition*” yang ditulis oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick – 2001.