

Dr.H.Rahmad Satria,SH.MH

**PENYUSUNAN
PERATURAN DAERAH
DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN
BERBASIS HAK ASASI MANUSIA**

(Studi Hukum terhadap Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah Dan
Keperpihakannya Pada Masyarakat Marjinal
Di Wilayah Kalimantan Barat)



2017
PENERBIT
PUSTAKA
MAGISTER
SEMARANG

PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN BERBASIS HAK ASASI MANUSIA

BIODATA PENULIS



Rahmad Satria Lahir di Wajok Hilir, 26 Oktober 1969, berasal dari keluarga keturunan Bugis dan tinggal di Kabupaten Pontianak (pada tahun 2014 beralih nama menjadi Kabupaten Mempawah). Sebagai seorang aktivis partai politik, berbagai kegiatan pendampingan terhadap masyarakat telah dilakoninya selama bertahun-tahun. Dimulai dengan menjadi seorang Kepala Desa Wajok Hilir di usianya yang sangat muda (23 tahun) pada tahun 1998.

Kemudian sejak tahun 1999 telah menjabat sebagai Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Pontianak, Ketua DPD Partai Golkar Kabupaten Pontianak/Mempawah sejak tahun 2004 dan menjadi Ketua DPRD Kabupaten Pontianak/Mempawah sejak tahun 2004 sampai dengan 2019. Ditambah dengan pengalamannya di berbagai bidang seperti pernah menjadi seorang pengacara/advokat di LBH Kosgoro pada tahun 1997-2000, Ketua DPC Pemuda Pancasila Kabupaten Pontianak selama dua periode sejak tahun 2003 hingga 2013, Ketua Kwartir Cabang Gerakan Pramuka Kabupaten Mempawah sejak tahun 2006, Ketua PSSI Kabupaten Mempawah periode 2015 sampai dengan 2020 dan sebagainya. Selain itu juga aktif sebagai dosen Hukum Tata Negara di Universitas Panca Bhakti (UPB) Pontianak dan Sekolah Tinggi Agama Islam Mempawah (STAIM).

Pada tahun 2016 Rahmad Satria telah menyelesaikan studi doktoralnya di Universitas Diponegoro Semarang dengan judul disertasi: Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah dan Keberpihakan Peraturan Daerah Pada Masyarakat Marjinal (Studi Terhadap Pengaturan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Provinsi Kalimantan Barat). Sedangkan gelar S1 Ilmu Hukum (1990-1994) dan S2 Ilmu Hukum (2001-2003) diperolehnya dari Universitas Tanjungpura Pontianak.

Keterlibatan aktifnya di dalam proses pembangunan nasional dan pemberdayaan masyarakat, disertai sejumlah kisah pengalaman hidup dengan menjadi bagian dari masyarakat yang termarginalkan merupakan modal utamanya dalam memulai ketertarikan terhadap isu-isu terkait masyarakat marjinal. Meski sebelumnya hampir tidak pernah terbayang di benaknya dapat menjadi seorang doktor di bidang ilmu hukum, melalui komitmen dan kerja kerasnya, keteguhan hati serta semangat belajarnya telah mengantarkan dirinya memperoleh gelar strata tertinggi di bidang hukum (doktor ilmu hukum). Buku ini merupakan salah satu sumbangsihnya dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan menjadi bagian dari rangkaian proses perjalanan dan perjuangan panjangnya dalam menyuarakan kepentingan masyarakat demi kehidupan dan penghidupan masyarakat



978-602-0952-32-1

Dr.H.Rahmad Satria,SH.MH.

**PENYUSUNAN
PERATURAN DAERAH
DALAM KONTEKS PEMBANGUNAN
BERBASIS HAK ASASI MANUSIA**

**(Studi Hukum terhadap Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah Dan
Keperpihakannya Pada Masyarakat Marjinal
Di Wilayah Kalimantan Barat)**

**PENERBIT PUSTAKA MAGISTER
SEMARANG 2017**

KATA PENGANTAR

Pembangunan berbasis HAM merupakan konsepsi pembangunan manusia yang didasarkan pada standar HAM yang lahir dari keprihatinan akibat maraknya ketidakadilan dan kemiskinan yang merendahkan martabat kemanusiaan. Negara yang direpresentasikan pemerintah dan pemerintah daerah memikul tanggung jawab utama untuk mewujudkan pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya terhadap warganya. Indikator pemenuhan hak tersebut dapat dilakukan melalui produk regulasi dan ketersediaan anggaran.

Buku ini secara substansial diadopsi dari disertasi penulis dengan judul: *Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah dan Keperpibakan Peraturan Daerah Pada Masyarakat Marginal*, di bawah wibawa Promotor dan Co.Promotor Prof.Dr.Yusriyadi,SH.MS., Prof.Dr.Rahayu, SH.M.Hum., dan Hasyim Asy'ari, SH.M.Si., Ph.D., pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 2015. Substansi buku ini mencoba untuk mengkaji regulasi daerah pada level peraturan daerah bidang hak ekonomi, sosial dan budaya di Kalimantan Barat dari perspektif relasi konfigurasi politiknya. Sebagai sebuah konstelasi kehidupan politik, maka konfigurasi politik yang dimaksudkan dalam buku ini adalah konstelasi politik yang demokratis atau sebaliknya tidak demokratis dalam tata kelola pemerintahan, khususnya dalam proses legislasi daerah. Proses legislasi tidak sekedar suatu kegiatan dalam merumuskan norma-norma ke dalam teks-teks hukum tetapi juga menyangkut intrik dan interaksi kekuatan sosial-politik yang berada dalam komunitas legislatif daerah pada khususnya atau dalam penyeleng-garaan pemerintahan daerah pada umumnya.

Studi dalam buku ini tidak difokuskan untuk meneliti proses legislasi yang sifatnya normatif semata. Sebaliknya yang dijadikan sebagai fokus kajian adalah intrik dan interaksi politik dalam proses penyusunan peraturan daerah. Tahap berikut adalah menilai substansi pengaturan peraturan daerah perihal akomodasinya terhadap kepentingan masyarakat marginal. Asumsi dasarnya adalah bahwa, secara substansial regulasi daerah dalam hal ini peraturan daerah yang ideal harus selalu berorientasi kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat marginal.

Akhirnya saya sampaikan ucapan terimakasih kepada Penerbit Pustaka Magister Semarang, yang telah berkenan menerbitkan buku ini. Besar harapan penulis semoga buku ini bermanfaat bagi mahasiswa, dosen, masyarakat dan pembuat kebijakan.

Pontianak, 26 Januari 2017

Penulis,

Rahmad Satria

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
----------------------	-----

DAFTAR ISI	v
------------------	---

BAB I

KONFIGURASI POLITIK PEMERINTAHAN DAERAH

DI INDONESIA	1
A. Demokrasi dalam Pemerintahan Daerah	1
B. Seluk Beluk Konfigurasi Politik	23
1. Pengertian Konfigurasi Politik	23
2. Relasi Antara Politik dan Hukum	23
3. Konfigurasi Politik dan Proses Legislasi di Daerah	27

BAB II

STUDI PEMBANGUNAN BERBASIS HAK ASASI MANUSIA DAN

HUKUM RESPONSIF	45
A. Hukum Responsif Sebagai Alat Analisis	45
B. Titik Pandang (<i>Stand Point</i>) dan Paradigma	56
C. Strategi dan Data	59

BAB III

PERATURAN DAERAH DAN MASYARAKAT MARJINAL

A. Peraturan Daerah Sebagai Wujud Nyata Akomodasi Kepentingan Daerah	64
B. Marjinalisasi dan Masyarakat Marjinal	72

BAB IV

POTRET KONFIGURASI POLITIK DAN FAKTA KEBERPIHAKAN

PERATURAN DAERAH PADA HAK-HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA MASYARAKAT MARJINAL	80
---	----

DI KALIMANTAN BARAT	80
---------------------------	----

A. Profil Umum Daerah Provinsi Kalimantan Barat	80
B. Potret Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat	81
C. Keberpihakan Peraturan Daerah Pada Masyarakat Marjinal	96

BAB VII

**PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERBASIS PEMENUHAN
HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA MASYARAKAT**

MARJINAL	169
A. Materi Muatan Peraturan Daerah: Perspektif Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya	169
B. Parameter Prinsip Hak Asasi Manusia	170
C. Perspektif Regulatory Impact Assesment (RIA), ROCCPI dan RHR	183

BAB VIII

PENUTUP	195
A. Simpulan	195
B. Rekomendasi	197
DAFTAR PUSTAKA	199
DAFTAR INDEKS	212

BAB I

KONFIGURASI POLITIK

PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Demokrasi dalam Pemerintahan Daerah

Rekam jejak sejarah mencatat, semenjak tahun 1945 hingga tahun 2015, konfigurasi politik pemerintahan daerah dalam praktiknya tidak selalu sejalan dengan prinsip demokrasi. Pada periode 1945-1959, secara umum konfigurasi politik dalam pemerintahan daerah tergolong demokratis¹.

Era 1945-1949 tercatat sebagai kurun waktu berlakunya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah dan UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Ciri demokrasi paling menonjol yang diperlihatkan dalam praktik pemerintahan ketika itu adalah demokrasi liberal. Mahfud MD² mencatat bahwa secara teoretik maupun praktik, dalam kurun waktu tersebut dipraktikkan konfigurasi politik yang sangat demokratis. Petunjuknya antara lain adalah pemberian kewenangan atau kekuasaan pada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri di bawah asas otonomi yang seluas-luasnya. Penyelenggaraan desentralisasi merupakan tanggung jawab Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sedangkan urusan Pemerintahan yang tergolong tugas pembantuan (*medebewind*) lebih banyak ditangani oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ketika itu pemilihan Kepala Daerah juga secara langsung dilakukan oleh rakyat tanpa campur tangan Pemerintah Pusat.³

Konfigurasi politik pemerintahan daerah yang demokratis pada periode awal kemerdekaan, berakhir di tahun 1959. Hal ini berkenaan dengan diberlakukannya Demokrasi Terpimpin dalam tata kelola Pemerintahan. Melalui Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, struktur pemerintahan daerah digeser menjadi sangat sentralistik melalui mekanisme pengendalian pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang sangat ketat. Istilah otonomi seluas-luasnya secara formal tetap disebutkan, tetapi asas ini tidak dilaksanakan secara konsekuen baik secara normatif maupun dalam praktik.⁴ Kepala daerah diangkat dan ditentukan sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Tugas kepala daerah selain mengawasi jalannya pemerintahan daerah,

¹. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta. hlm. 277.

². *Ibid.* hlm. 277-228.

³. *Ibid.* hlm. 229.

⁴. Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Disertasi Doktor (UNPAD), Bandung, hlm. 219-220.

sendiri rumah tangga daerahnya. Dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah otonom, pemerintah daerah diberi wewenang atributif sebagai subjek hukum (*publiek rechtspersoon, public legal entity*), yakni hak untuk membuat peraturan-peraturan dalam rangka menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Ruang lingkup pengaturan meliputi urusan otonomi itu sendiri, di samping tugas pembantuan. Di bidang otonomi, pemerintah daerah mengatur segala urusan daerah otonom, sedangkan di bidang tugas pembantuan, pemerintah daerah mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan pusat di daerah.¹⁰

Gambaran tata kelola Pemerintahan Daerah setelah reformasi 1998, khususnya di era Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ditandai oleh konfigurasi politik yang demokratis, meskipun dalam praktiknya pernah terjebak pada konfigurasi politik yang oligarkhis dan pada akhirnya kembali memperlihatkan konfigurasi politik yang demokratis.¹¹

Memperhatikan kembalinya konfigurasi politik yang demokratis dari konfigurasi politik yang oligarkhis ini, ditandai oleh adanya penggantian Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya sempat diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan telah diubah kembali beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Secara skematis perjalanan konfigurasi politik pemerintahan daerah adalah sebagaimana tampak pada skema di bawah:

10. Adanya Hukum Daerah di bidang tugas pembantuan (*medebewind, zelf bestuur*) didasari 2 (dua) pertimbangan. Pertama, agar suatu urusan dapat terlaksana secara efisien dan efektif. Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri di daerah, atau melaksanakan sendiri dari pusat. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintahan daerah. Kedua, dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. J. Kaloh, 2007, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Bandung, hlm 15

11. Mafud MT, 2009, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 219.

perkembangan yang lebih akomodatif, contohnya Dewan Pertimbangan Agung dibubarkan dan dibentuk Mahkamah Konstitusi serta Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga perwakilan rakyat direformasi sedemikian rupa dengan menghilangkan unsur keterwakilan yang pada masa lalu digunakan sebagai alat kekuasaan. Unsur Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), Utusan Golongan dan Utusan Daerah dihapuskan dari kelembagaan DPR. Demikian pula lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat ditempatkan tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara.

Pada era reformasi ini juga ditandai dengan terbukanya 'kran' kebebasan informasi atau kebebasan pers dan parlemen yang kuat. Era ini menjanjikan tata kelola pemerintahan yang terbuka dan besarnya peluang bagi seluruh rakyat untuk berperan secara maksimal dalam menentukan kebijakan negara. Dalam bahasa popukernya disebutkan dengan istilah *good governance*¹⁴. Meminjam kategorisasi dari Mahfud MD,¹⁵ secara umum konfigurasi politik pemerintahan daerah di era reformasi dewasa ini tergolong konfigurasi politik yang demokratis. Berdasarkan indikator sistem politik dan indikator karakter produk hukum (lihat ragaan di bawah), konfigurasi politik tergolong demokratis dengan karakter produk hukum yang tergolong responsif.

Ragaan 2: Hubungan Antara Konfigurasi Politik dengan Karakter Produk Hukum.¹⁶

Indikator Sistem Politik

Konfigurasi Politik Demokratis	Konfigurasi Politik Otoriter
1. Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara	1. Parpol dan parlemen lemah, di bawah kendali eksekutif
2. Lembaga eksekutif netral	2. Lembaga eksekutif intervensionis
3. Pers bebas, tanpa sensor dan pembredelan	3. Pers terpasung, diancam sensor dan pembredelan

¹⁴. Istilah *good governance* telah diterjemahkan dalam berbagai istilah, misalnya, penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bintoro Tjokroamidjojo), tata pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih (*clean government*). Paling tidak ada 3 (tiga) prinsip utama dari makna istilah *good governance* yaitu: transparansi (*transparency*), supremasi/penegakan hukum (*rule of law*) dan akuntabilitas (*accountability*).

¹⁵. Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan ..Op.cit.*, hlm. 107.

¹⁶. Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-6, Jakarta, hlm. 7

Berdasarkan penelusuran awal fakta-fakta tersebut, secara umum dapat dipaparkan sebagai berikut.¹⁷

1. Pada periode 2010-2014, Kementerian Dalam Negeri telah mengevaluasi 20.000 Peraturan Daerah. Evaluasi itu dilihat dari konsistensi Perda dengan peraturan yang lebih tinggi dan relevansinya dengan kepentingan masyarakat luas serta sinkronisasi Perda yang satu dengan Perda lainnya. Hasil evaluasi menunjukkan dari 3.000 Perda, 407 di antaranya dinilai bermasalah sehingga perlu direvisi bahkan dibatalkan.
2. Pada tahun 2011 ditemukan 351 Perda yang berpotensi menimbulkan masalah dari 9.000 Perda yang dievaluasi di seluruh Indonesia. Sementara pada 2012 jumlah Perda yang perlu direvisi sekitar 100 dari 3.000 yang dievaluasi Kemendagri. Sedangkan pada 2013 masih dikompilasi dan untuk 2014 dalam proses evaluasinya masih berlangsung.
3. Lahirnya UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, yang selanjutnya atas dasar pertimbangan untuk mengakomodasi perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat Undang-undang tersebut diganti dengan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD atau yang lebih dikenal dengan UU MD3, salah satunya substansi UU MD 3 tersebut mengatur tentang mekanisme penyusunan legislasi. Di tingkat daerah, mekanisme pengelolaan legislasi dibuat sama dengan DPR RI melalui alat kelengkapan tetap yaitu Badan Legislasi Daerah (BALEGDA). Berbeda dengan panitia legislasi (Panleg) pada masa kerja DPRD periode 2004-2009 lalu, keberadaan BALEGDA di DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota sudah menjadi keharusan bagi Pemerintahan Daerah lima tahun ke depan. Salah satu *output* terpenting adalah terumuskannya Program Legislasi Daerah (PROLEGDA) sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Semangat yang dibangun dari lahirnya UU MD3 adalah adanya percepatan proses legislasi di tingkat daerah yaitu Perda serta upaya sinkronisasi bertahap yang sedang dirintis dengan mekanisme yang seragam dari pusat hingga daerah.
4. Problematika PP Nomor 16 Tahun 2010 tentang tata tertib DPRD yang di dalamnya diatur lebih rinci soal penyusunan Peraturan Daerah. Problematika dari pengaturan dalam PP tersebut adalah fakta bahwa keterbatasan kelompok ahli/pakar yang dipersyaratkan masih sebatas jumlah alat kelengkapan DPRD membuat kinerja DPRD dalam menghasilkan Perda sesuai dengan alur yang disyaratkan peraturan menjadi relatif mandul.

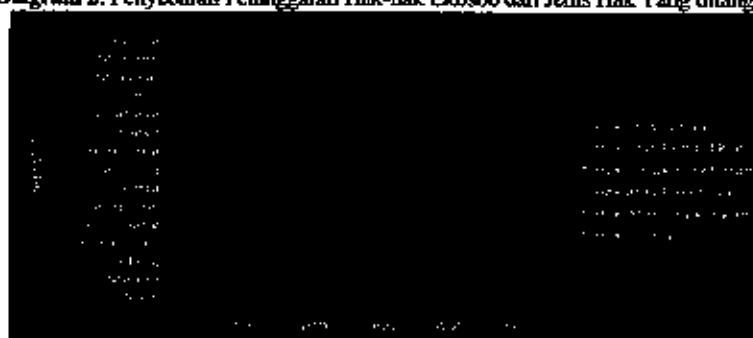
¹⁷. Disarikan dari berbagai sumber, antara lain: *Pengakuan Hak Masyarakat Adat Mandek, Kamus HAM Bersiap Investigasi Mengeksekusi dalam* <http://episterna.or.id/pengakuan-hak-masyarakat-adat-mandek-kamus-ham-bersiap-investigasi-mengyeluruh>, diakses pada tanggal 30 Oktober 2014; juga *Laporan Kajian Akhir Tahun 2012, Peran Masyarakat Adat dalam Perumusan Kebijakan Publik*, Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas.

- b. Adanya disharmoni Perda secara vertikal maupun horizontal dengan peraturan Perundang-undangan lainnya;
 - c. Pembentukan Perda tidak terkoordinasi, terarah, sistematis dan terpadu yang disusun oleh DPRD dan Pemerintah Daerah; dan
 - d. Pembentukan Perda yang diskriminatif tidak sesuai dengan HAM.
8. Hasil pengamatan selama lima tahun terakhir (2009-2014) tentang fakta legislasi meliputi: rendahnya kapasitas dan kemampuan, serta lemahnya penguasaan *legal drafting*. Dapat dicatat, rata-rata DPRD tiap tahunnya hanya mampu menghasilkan 4-5 Perda, yaitu Perda APBD, Perda Perubahan APBD, Perda Laporan Kinerja Kepala Daerah dan Perda yang diperintahkan oleh Undang-undang atau lembaga/ badan/komisi negara.
9. Masyarakat daerah selama ini hanya dijadikan objek pemerintahan daerah melalui penarikan-penarikan pajak, baik itu dalam bentuk retribusi, maupun pungutan lainnya. Semua penarikan itu diformalkan dan dilegalkan dalam bentuk Peraturan Daerah sebagai payung hukum.

Paparan fakta-fakta di atas membuktikan bahwa peraturan daerah belum dapat dikategorikan sebagai produk hukum yang responsif. Di sisi lain fakta di atas juga mengindikasikan ketidakberpihakannya pada masyarakat daerah sebagaimana makna otonomi dan desentralisasi. Peraturan daerah belum menjadi sarana akomodasi kepentingan terutama kelompok masyarakat marginal. Fakta kini menunjukkan, masyarakat pedesaan, seperti: buruh, petani, nelayan, masyarakat adat pada umumnya (termasuk Komunitas Adat Terpencil/KAT), maupun kaum miskin kota dan kelompok marginal lainnya makin terpinggirkan dan mengalami proses pemiskinan secara terus menerus. Indikasinya selain kualitas kemiskinan yang kian meningkat, juga ditandai oleh kualitas hidup yang tidak ada peningkatan dari masa ke masa. Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marginal belum menjadi agenda negara untuk menyelenggarakannya secara konsekuen. Fakta bahwa permasalahan substansial hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak atau belum pernah terselesaikan.²⁰

Pokok persoalan pelaksanaan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marginal adalah karena kelompok-kelompok tersebut tidak memiliki akses kepada pusat kekuasaan yang menyusun dan memutuskan kebijakan, baik di tingkat lokal maupun nasional. Kehidupan kelompok-kelompok marginal sangat tergantung pada kelompok-kelompok kepentingan yang berada di luarnya, yang sejatinya memiliki kepentingan sendiri dan pada umumnya berbeda dan tidak sejalan dengan kepentingan-kepentingan kelompok

²⁰. Pertemuan *Non Government Organization (NGO)* yang diselenggarakan oleh *International NGO Forum on Indonesia Development (INPID)* di Hotel Sahati, Jakarta Selatan Kamis, 23 Januari 2014. Pertemuan tersebut ditujukan untuk membahas dan merumuskan penyusunan laporan Hak Ekosob di Indonesia versi NGO yang akan digunakan sebagai pembandingan laporan Ekosob yang dibuat oleh pemerintah Indonesia. Lihat, Laporan Ekosob, bulan April 2014, Publikasi INPID 2014, hlm. 98.

Diagram 2: Penyebaran Pelanggaran Hak-hak Ekosob dan Jenis Hak Yang dilanggar²¹

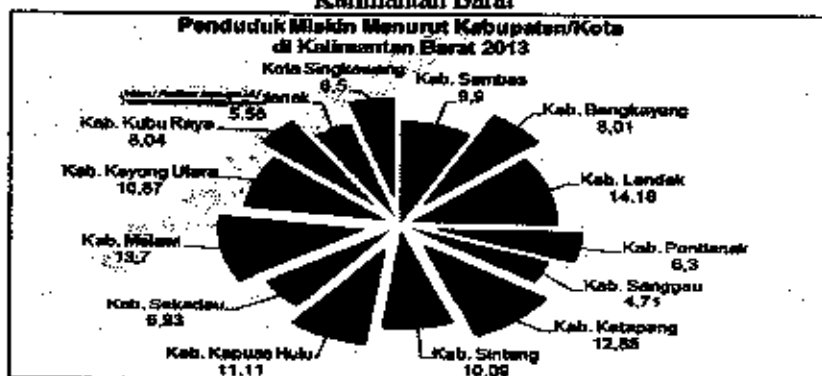
Memperhatikan diagram di atas, umumnya pelanggaran tersebut meliputi: hak atas lahan, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pekerjaan, hak atas lingkungan, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya lainnya. Untuk kasus Provinsi Kalimantan Barat sendiri, pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya terbanyak diindikasikan oleh pelanggaran hak-hak atas lingkungan dan akses pada kehidupan yang layak. Kalimantan Barat tercatat sebagai salah satu Provinsi dari 6 (enam) kawasan di Indonesia dengan sengketa hak atas lahan terbesar. Luas lahan sengketa di pulau Kalimantan mengungguli luas sengketa di pulau Sumatera, Jawa, kawasan Bali dan Nusa Tenggara, sulawesi dan kawasan Maluku serta Irian (lihat tabel di bawah).

Pulau	Kasus Terakumulasi	Korban Terakumulasi	% Kasus Terakumulasi	Luas Lahan Sengketa (Ha)	Jumlah Korban	
					PK	Jawa
Sumatra	230	45	17,37	2 431 104,48	413 115	1 230 101
Jawa	612	75	12,25	671 656,38	605 424	3 080 730
Bali & NT	80	10	12,50	483 184,54	15 747	74 388
Kalimantan	73	8	10,95	11 918 685,90	38 290	174 651
Sulawesi	95	9	9,47	1 025 847,07	70 913	314 142
Maluku & Iria	25	7	28,00	4 286 784,37	48 265	213 730
Jumlah	1145	154	13,41	20 587 443,73	1 253 735	5 655 942

Di samping sebagai Provinsi dengan sengketa lahan terbesar, Provinsi Kalimantan Barat juga termasuk Provinsi yang paling rendah Indeks

²¹ *Ibid*, hlm. 23.

Diagram 4: Sebaran Penduduk Miskin Menurut Kabupaten Kota di Provinsi Kalimantan Barat²⁵



Sebagai Provinsi dengan IPM terendah dan populasi penduduk miskin tertinggi di pulau Kalimantan, Provinsi Kalimantan Barat juga termasuk Provinsi dengan banyaknya pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Contohnya kasus perebutan lahan atau konflik agraria. Dibandungkan dengan Kalimantan Tengah, lahan terluas yang diperebutkan terjadi di Provinsi Kalimantan Barat. Luas lahan yang diperebutkan di Kalimantan Tengah hanya kurang lebih 254.671 hektar, sedangkan di Kalimantan Barat mencapai 551.073 hektar.²⁶

Konflik perebutan hak atas lahan di Kalimantan Barat bermula dari tren perkebunan skala besar dan perluasan pemberian izin atas perkebunan kelapa sawit yang mencapai 4 (empat) juta hektar lebih hingga tahun 2012. Jumlah ini jauh lebih besar dari target 1,5 (satu setengah) juta hektar. Eksekusinya sesuai catatan Walhi Kalimantan Barat, dalam 1 (satu) dekade terakhir sedikitnya telah terjadi 88 (delapan puluh delapan) kasus terkait perebutan lahan dengan investor skala besar. Walhi Kalbar juga merilis, sedikitnya ada 17 kasus dari kebijakan perkebunan skala besar (kelapa sawit) yakni: (1) perampasan terhadap tanah masyarakat, 2) timbulnya konflik di masyarakat, 3) kriminalisasi masyarakat, 4) hilangnya ritus dan pudarnya budaya yang dimiliki masyarakat, 5) krisis pangan di kampung, 6) hutan hilang, 7) binatang sumber lauk hilang, 8) tumbuhan obat-obatan hilang, 9) potensi bencana banjir, 10) bencana kekeringan, 11) bencana asap, 12) krisis air (bersih), 13) lahan gambut rusak, 14) penyumbang pemanasan global, 15) penyumbang emisi karbon, 16) tanam tumbuh dan tebang masyarakat hilang, 17) sungai-sungai rusak.²⁷

²⁵. Kalimantan Timur 6,31 persen atau 252 orang; Kalimantan Tengah 6,07 persen atau 148 ribu orang; dan terendah di Provinsi Kalimantan Selatan 4,81 persen atau 189 ribu orang, BPS Kalbar September 2014.

²⁶. Sumber: Diolah dari HuMa, <http://www.huma.or.id>.

²⁷. Walhi Kalbar, Eksekusi Monopoli Lahan oleh Perkebunan Skala Besar, 2014.

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.”

Pasal 28H:

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Pasal 31 ayat (1): “Setiap warga Negara berhak mendapat pendidikan.”

Sesuai Pasal 28 huruf i ayat (4) UUD NRI 1945, pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya adalah kewajiban negara baik dalam konteks melindungi, memajukan dan menegakkannya. Dalam rangka pemenuhan ketiga hak tersebut negara diberi kewajiban untuk melakukan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan (lihat tabel di bawah).

Tabel 2: Dimensi Hak Asasi Manusia dalam Kaitannya dengan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya³¹

DIMENSI DIMANSI HAK ASASI MANUSIA			
	I PENGHORMATAN (tidak ada gangguan dalam pelaksanaan hak)	II PERLINDUNGAN (mencegah pelanggaran oleh pihak ketiga)	III PEMENUHAN (penyediaan sumberdaya dan hasil-hasil kebijakan)
Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya	Pemerintah berkewajiban membuat UU untuk melindungi dan menjamin hak setiap warganegara agar tak mengalami diskriminasi etnis, ras, gender atau bahasa dalam bidang kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan, serta alokasi sumberdaya yang kurang	Pemerintah harus mengupayakan tindakan untuk mencegah pelaku non-negara berperilaku diskriminatif sehingga membuat akses dalam bidang kesehatan, pendidikan serta bidang kesejahteraan lainnya	Pemenuhan secara progresif, investasi di bidang kesehatan, pendidikan dan bidang kesejahteraan lainnya serta alokasi sumberdaya untuk kemampuan masyarakat

Secara lebih khusus, kewajiban negara menurut UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social And Cultural Rights* (Konvenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan

³¹. Disarikan dari pembahasan Rahayu tentang “Kewajiban Negara” dalam buku: *Fakultas Hak Asasi Manusia*. *Ibid.*, hlm. 39-42.

Mencermati kaidah penuntun dalam penyusunan suatu kebijakan umum di atas, prinsip demokrasi harus komplementer prinsip nomokrasi. Demokrasi dijadikan pilihan oleh banyak orang, didasari oleh tiga asumsi pemikiran³⁴, yaitu:

1. Demokrasi tidak saja merupakan bentuk final dan terbaik bagi sistem pemerintahan, melainkan juga sebagai doktrin politik luhur yang akan memberikan manfaat bagi kebanyakan negara;
2. Demokrasi sebagai sistem politik dan pemerintahan dianggap mempunyai akar sejarah yang panjang (sejak Yunani kuno), sehingga tahan banting dan dapat menjamin terselenggaranya suatu lingkungan politik yang stabil;
3. Demokrasi dipandang sebagai sistem yang paling alamiah dan manusiawi.

Secara umum, dalam sejarah perkembangannya ada dua model demokrasi, yaitu demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Dalam demokrasi langsung, keputusan politik ditentukan oleh warga negara dalam suatu pertemuan bersama. Ini hanya dimungkinkan bila penduduknya kecil. Demokrasi model ini sebagaimana yang pernah diterapkan dalam negara kota Yunani Kuno sedikit pengaruhnya terhadap demokrasi modern. Demokrasi perwakilan mulai berkembang abad ke-18 dan 19M di Eropa dan Amerika di mana keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Pemilihan umum secara teratur, hak pilih bagi orang dewasa, kebebasan mendirikan organisasi/partai politik, oposisi, kebebasan berbicara, supremasi hukum, hak-hak sipil dan minoritas mutlak merupakan bagian dari demokrasi perwakilan.

Ada beberapa macam prinsip dan asas demokrasi yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Masykuri Abdillah³⁵, prinsip-prinsip demokrasi terdiri dari:

1. Persamaan, memberi penegasan bahwa setiap warganegara (rakyat biasa atau pejabat), mempunyai persamaan kesempatan dan kesamaan kedudukan di muka hukum dan pemerintahan;
2. Kebebasan, menegaskan bahwa setiap individu warganegara atau rakyat, memiliki kebebasan menyampaikan pendapat dan membentuk perserikatan;
3. Pluralisme, memberikan penegasan dan pengakuan bahwa keragaman budaya, bahasa, etnis, agama dan pemikiran atau lainnya, merupakan *conditio sine qua non* (sesuatu yang tidak bisa terelakkan).

Menurut Inu Kencana³⁶, dalam demokrasi harus terdapat prinsip-prinsip pembagian kekuasaan, pemilihan umum (*general election*), manajemen pemerintahan yang terbuka, kebebasan individu, peradilan yang bebas,

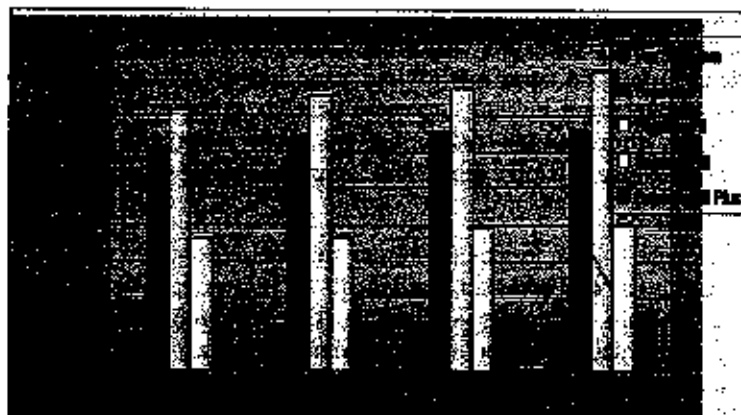
³⁴. Masykuri Abdillah, 1999, *Demokrasi di Persimpangan Makna, Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 71

³⁵. Masykuri Abdillah, *Ibid*, hlm. 111

³⁶. Inu Kencana Syafai, 1999, *Reviu Pemerintahan*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 241

kemiskinan yang ada di Provinsi Kalimantan Barat terbelah dalam 2 (dua) tipe yakni kemiskinan struktural (yang disebabkan oleh struktur yang berada di luar masyarakat) dan kemiskinan kultural (yakni kemiskinan yang disebabkan oleh budaya masyarakat itu sendiri). Dua tipe kemiskinan tersebut dari waktu ke waktu selalu mengalami peningkatan yang signifikan (lihat grafik di bawah).

Grafik 1: Tren Peningkatan Keluarga Miskin (Pra Sejahtera) di Provinsi Kalimantan Barat (2010-2013)³⁸



3. Fakta sosial. Dari masyarakat miskin (masyarakat adat terpececil dan masyarakat marginal) di Provinsi Kalimantan Barat ditandai oleh 2 (dua) petunjuk. *Pertama*, hak-hak ekonomi, sosial dan budaya belum atau tidak dipahami sebagai rangkaian hak yang utuh dan tak terpisahkan oleh masyarakat secara umum maupun sebagian besar pemangku kebijakan yang ada. Hak-hak ekonomi tidak atau belum dipahami sebagai determinan terhadap pemenuhan hak sosial dan budaya. Pemahaman bahwa hak-hak ekonomi dengan sendirinya berdampak pada peningkatan pemenuhan hak-hak sosial dan demikian seterusnya peningkatan hak-hak sosial berdampak pada peningkatan pemenuhan hak-hak budaya belum dipahami secara komprehensif dan melahirkan imperatif untuk diatur melalui peraturan daerah. *Kedua*, bahwa kewajiban menyelenggarakan hak ekonomi, sosial dan budaya yang secara tegas diberikan kepada negara (Pemerintah atau Pemerintah Daerah), dalam banyak kasus masih terjadi tolak tarik antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Meskipun secara tegas UU Nomor 11 Tahun 2005 menegaskan bahwa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebagai hak asasi manusia dan meletakkan kewajibannya pada negara,³⁹ simplifikasi kata 'kewajiban' menjadi sekedar 'tanggung

³⁸. BPS Kalbar, Kalimantan Barat dalam Angka 2014.

³⁹. Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya berakar pada tradisi sosialis abad ke-19 yang muncul dari tuntutan agar Negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar

Campbell dan Adrienne Stone menyatakan bahwa studi hukum itu merupakan cabang dari studi politik. Perkembangan dalam kehidupan politik (*political life*) dan filsafat politik berpengaruh terhadap praktik hukum dan studi teoritikalnya.⁴³

Beranjak dari keyakinan teoretis tersebut, studi ini tidak difokuskan untuk meneliti proses legislasi yang sifatnya normatif semata. Sebaliknya yang dijadikan sebagai fokus kajian adalah interaksi politik dalam proses penyusunan peraturan daerah. Tahap berikutnya adalah menilai substansi peraturan daerah perihal akomodasinya terhadap kepentingan masyarakat marginal. Asumsi dasarnya adalah bahwa, secara substansial peraturan daerah yang ideal harus selalu berorientasi kepada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat marginal.

Idealitas orientasi nilai yang bersumber dari masyarakat dalam suatu proses legislasi dapat diwujudkan manakala masyarakat luas terlibat dalam setiap tahap dari rangkaian proses legislasi.⁴⁴ Di samping itu proses legislasi tentu saja harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan perundangan-undangan tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satunya adalah asas keterbukaan, sebagai sendi dari sistem politik demokratis.⁴⁵

Fokus studi ini bukan soal 'mengapa' peraturan daerah dalam proses legislasinya tidak aspiratif dan menjadi isu sentral sejak era awal reformasi. Sebaliknya studi ini difokuskan pada fakta ketidakberpihakan peraturan daerah pada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marginal. Fokus studi dalam penelitian ini adalah mengevaluasi dan mendeskripsikan untuk memberikan pemahaman kondisi peraturan daerah di satu pihak dengan pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya di pihak lain. Terkait hal tersebut, maka urgensi penekanan kepada aspek interaksi politik dengan

⁴³ Dikatakan Campbell: *...currently this relationship is evident in the impact of recent developments in the practice and theory democracy that are redolent with implications for law and legal theory*". Tom Campbell and Adrienne Stone (Ed.) (2003) *Law and Democracy*, Burlington: Dartmouth Publishing Company-Ashgate Publishing Limited, p. xi.

⁴⁴ Habermas memberi nama proses partisipasi yang demikian itu sebagai model demokrasi deliberatif, yang model demokrasi langsung yang melibatkan rakyat dalam proses pembuatan suatu kebijakan publik. P. Bodi Hardiman, 2009, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik Dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*, Kanisius, Yogyakarta.

⁴⁵ Syarat partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan hukum daerah diatur dalam Pasal 353 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan asas pembentukan perundang-undangan diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam penjelasan Pasal 5 huruf g disebutkan sebagai berikut: *...yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka.*

B. Seluk Beluk Konfigurasi Politik

1. Pengertian Konfigurasi Politik

Secara etimologis konfigurasi berasal dari kata dalam bahasa Inggris '*configuration*' yang lebih kurang bermakna sebagai: ...bentuk atau susunan atau pun wujud untuk menggambarkan suatu benda.⁴⁷ Dalam rangkaian kata 'konfigurasi politik' tafsir semantik kata konfigurasi tersebut menurut Suparman Marzuki adalah:susunan atau tata letak atau konstelasi kehidupan politik yang terdapat pada suatu masa, yang menggambarkan keadaan politik pada masa tersebut.⁴⁸ Sementara Mahfud MD⁴⁹ mengartikan konfigurasi politik sebagai susunan atau konstelasi kekuatan politik. Susunan atau konstelasi kekuatan politik dimaksud secara dikotomis dibagi atas 2 (dua) konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter.

Sebagai sebuah konstelasi kehidupan politik, maka konfigurasi politik yang dimaksudkan dalam studi ini adalah konstelasi politik yang demokratis dalam tata kelola pemerintahan. Dalam rangkaian kata 'konfigurasi politik pemerintahan daerah' sebagaimana tema pokok studi ini, maka yang dimaksudkan atau yang menjadi fokus analisisnya adalah konstelasi politik yang demokratis dalam tata kelola pemerintahan daerah, khususnya dalam proses legislasi daerah.

Pengelompokan konstelasi politik daerah sebagai demokratis dan keyakinan adanya hubungan antara politik dengan karakter peraturan daerah, mengikuti pendapat Mahfud MD yang mendasarkan studinya pada sejumlah tesis, antara lainnya: (1) hukum adalah produk politik dan karena itu konfigurasi politik yang sedang bertanggung menentukan karakter produk hukum yang sedang dibuat dan (2) konfigurasi politik yang demokratis adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan bagi partisipasi rakyat secara aktif. Sebaliknya konfigurasi politik tidak demokratis ditandai oleh susunan sistem politik yang menempatkan negara berperan aktif dalam hampir seluruh inisiatif pembuatan kebijakan hukum.⁵⁰

2. Relasi Antara Politik dan Hukum

Inti sari dari politik menurut Hans Kelsen⁵¹ adalah perbuatan memilih, yang oleh Mathews disebut *act of choice*. yaitu: *pertama*, politik sebagai etik

⁴⁷. John M. Echols dan Hassan Shadily, 1994, *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta.

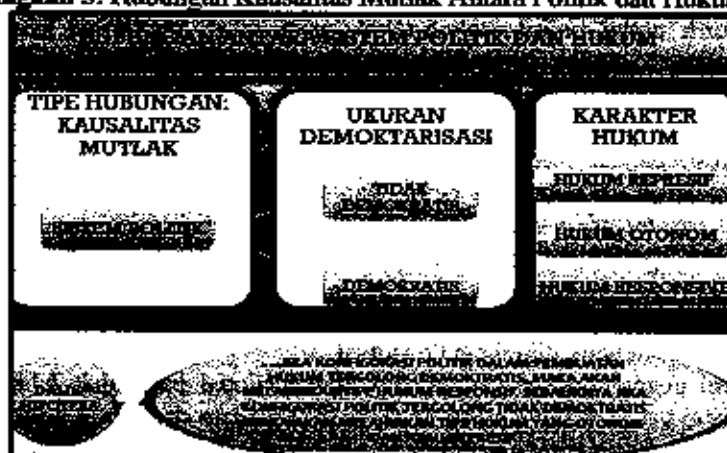
⁴⁸. Suparman Marzuki, 2014, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Erlangga, Jakarta. hlm. 85.

⁴⁹. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum*, *Loc Cit.*, hlm. 30.

⁵⁰. Mahfud MD, *Politik Hukum*,, *Op Cit.*, hlm. 24-25.

⁵¹. Abdul Latief dan Hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8.

Bagan 3: Hubungan Kausalitas Mutlak Antara Politik dan Hukum⁵⁶



Realitas bahwa hukum sarat dengan warna politik atau lebih tepatnya, bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari suatu proses politik (*law as a product of political process*) merupakan suatu keniscayaan. Bahwa subsistem politik dianggap lebih *powerfull* dibandingkan subsistem hukum telah diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo, melalui teori *sibernetika* Talcott Parsons⁵⁷, menjelaskan, subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar dari pada subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka ia berada pada kedudukan yang lebih lemah.⁵⁸ Subsistem politik mempunyai tingkat determinasi yang lebih tinggi dari pada subsistem hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersainean.

Peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik sangat menentukan dalam proses pembentukan peraturan hukum. Institusi politik ini secara resmi diberikan otoritas untuk membentuk hukum. Dengan demikian institusi politik merupakan alat dari kelompok pemegang kekuasaan politik. Adapun kekuatan-kekuatan politik dalam institusi politik dapat dilihat dari dua sisi yakni: (1) sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik) dalam hal ini yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-

⁶⁶ Diadopsi dari pembahasan Konfigurasi Politik Hukum dan Karakter Produk Hukum Indonesia dari Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*, Op.cit hlm. 7.

57. Satjipto Rahardjo, 2009, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, cetakan ke-III, Genta Publishing, Yogyakarta. hlm 156, mengemukakan pendapatnya Talcott Parsons, bahwa terdapat 4 (empat) proses fungsional yang utama dalam suatu sistem sosial yaitu adaptasi, pencapaian tujuan, mempertahankan pola dan integrasi. Fungsi adaptasi tumbuh dengan proses ekonomi. Fungsi pencapaian tujuan dimaksudkan sebagai proses politik. Fungsi mempertahankan pola adalah proses sosialisasi dan fungsi integrasi adalah proses hukum.

³⁸ Sañjpto Rahardjo, *Ibid.*, hlm. 71.

kehidupan suatu negara akan terlihat, bahwa yang membedakan politik negara (*politics of the state*) dan politik organisasi lain dalam masyarakat, adalah ruang lingkungannya yang luas dan kemampuan pemerintah untuk mendukung keputusan-keputusannya dengan menggunakan atau menerapkan ancaman sanksi dan kekuatan yang sah berdasarkan hukum.

Secara sosiologis, para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam sistem politik (*political system*), selalu mempertimbangkan masukan (*input*) berupa tuntutan (*demands*) dari kelompok-kelompok kepentingan (*interest groups*) dan dukungan (*supports*) masyarakat yang percaya pada legitimasinya. Setelah melewati proses konversi (*conversion process*), para pengambil keputusan merumuskan keluaran (*outputs*) berupa keputusan-keputusan dan tindakan-tindakan (*decisions and actions*) antara lain dalam bentuk yang utama yaitu: berbagai produk hukum (*laws*) dan berbagai kebijakan umum (*general policies*). Apabila ingin “*survive*” maka setiap sistem politik harus memperhatikan umpan balik (*feed back*). Kesimpulannya adalah hukum pada dasarnya merupakan produk sistem politik (*the product of political system*), untuk itu bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari suatu proses politik (*law as a product of political process*).

3. Konfigurasi Politik dan Proses Legislasi di Daerah

Mahfud MD⁶¹ membagi susunan atau konstelasi kekuatan politik secara dikotomis ke dalam 2 (dua) konsep yang bertentangan secara diametral, yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Di dalam studi mengenai hubungan antara politik dengan hukum, setidaknya terdapat 3 (tiga) asumsi yang menyerupai hipotesis kerja. *Pertama*, hukum determinan terhadap politik dalam arti bahwa hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sollen* (keinginan, keharusan dan cita). *Kedua*, politik determinan terhadap hukum dalam arti bahwa dalam kenyataannya baik produk normatif maupun implementasi-penegakannya hukum itu sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sein* (kenyataan, realitas) dalam studi hukum empiris. *Ketiga*, politik dan hukum terjalin dalam hubungan interdependen atau saling tergantung yang dapat dipahami dari adagium, bahwa politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan atau anarkis, hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh.⁶²

Mahfud MD⁶³ sendiri lebih cenderung pada asumsi kedua, yakni politik determinan atas hukum. Hukum merupakan *dependent variable* terhadap politik. Hukum merupakan produk politik, karenanya suatu konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Konfigurasi

⁶¹. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum*, ... Op.Cit., hlm. 30.

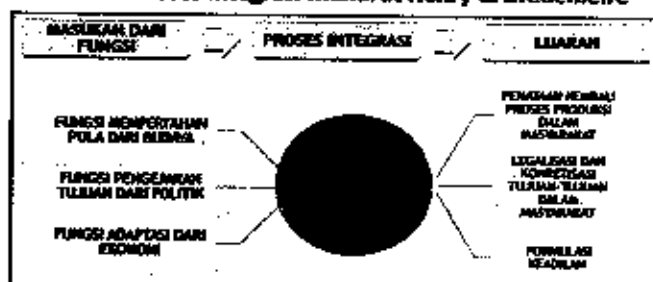
⁶². *Ibid*, hlm. 3.

⁶³. *Ibid*, hlm. 4.

hubungan di antara fungsi-fungsi pada masing-masing tingkatan.⁷⁰

Selain teori sistem politik dari Almond, studi ini menggunakan teori *law as an integrative mechanism* dari Parsons yang diadaptasi dengan begitu jelas oleh Harry C. Bredemeire untuk menjelaskan masukan subsistem ekonomi, budaya dan subsistem politik bagi dan untuk diintegrasikan dalam sebuah kebijakan hukum. Dalam proses integrasi tersebut hukum difungsikan sebagai alat yang berfungsi mengintegrasikan kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat. Proses yang terjadi saling merasuki. Ekonomi memberi masukan terhadap hukum berupa adaptasi, budaya memberikan masukan untuk mempertahankan pola, sementara politik memberikan masukan berupa tujuan yang hendak dicapai oleh hukum. Dengan kata lain, khusus perihal subsistem politik, soal penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat dan negara serta bagaimana mengorganisasi dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mencapainya adalah tugas sistem politik.⁷¹ Itulah sebabnya Amr Seidman menegaskan bahwa suatu hukum (Undang-undang) tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik.⁷² Adanya hukum karena adanya kepentingan politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya, dimana proses tidak terlepas dari subsistem politik (lihat skema di bawah).

Skema 5: Proses Integrasi Menurut Henry C. Bredemeire⁷³



Skema di atas mendalilkan bahwa hukum sebagai mekanisme integrasi dari berbagai subsistem, seperti subsistem ekonomi, subsistem budaya dan subsistem politik. Dalam pengintegrasian terhadap subsistem-subsistem tersebut hukum harus terbuka menerima masukan-masukan dari bidang ekonomi, politik dan budaya untuk kemudian diolah menjadi keluaran-keluaran yang produktif dan berdaya guna. Dari sub-sistem politik, hukum butuh dukungan personil, kebijakan, kewenangan dan kekuasaan yang memadai. Dari sub-sistem ekonomi, hukum butuh sokongan modal, keahlian, sarana dan prasarana. Sedangkan dari sub-sistem budaya, hukum membutuhkan input nilai, moral dan

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 8.

⁷¹ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, hlm. 32.

⁷² Amr Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeysekere, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang... Op.cit.*, hlm. 43.

⁷³ Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Op Cit, hlm. 132.

kearifan. Menurut Afan Gafar⁷⁴, hukum tidaklah berada dalam keadaan yang vakum, akan tetapi entitas yang berada pada suatu *environment* yang saling kait-mengkait. Menurutnya hukum merupakan produk berbagai elemen seperti: politik, ekonomi, sosial, budaya dan agama. Oleh karena itu ekosistem hukum banyak tergantung kepada faktor-faktor yang berada di luar hukum. Pada tabel berikut ini dapat menjelaskan Proses, *Input-Output* dari Hukum.

Tabel 6: Proses, *Input-Output* dari Hukum Berdasarkan Teori *Law as an Integrative Mechanism*.⁷⁵

No.	Proses	Input ke hukum	Output dari hukum
1	Adaptasi	Ilmu Pengetahuan Teknologi Ekonomi	Organisasi Struktur
2	Pencapaian Tujuan	Keputusan Politik	Legitimasi Interpretasi
3	Memperlihatkan Pola masyarakat	Konflik Penghargaan terhadap lambang Pengadilan	Penyelesaian Perkara Kendaraan

Masukan dari sub-sub sistem tersebut, harus dimanfaatkan dan diolah oleh sub-sistem hukum untuk meningkatkan kemampuan menjalankan fungsi integrasi. Sumbangan personal dan kewenangan dari sub-sistem politik, harus dimanfaatkan untuk memperkokoh legitimasi. Sumbangan modal dan sarana dari sub-sistem ekonomi, harus didayagunakan untuk menciptakan organisasi yang efektif dan efisien. Sedangkan sumbangan nilai dan moral dari sub-sistem budaya, harus dimanfaatkan untuk melahirkan keputusan-keputusan yang adil dan obyektif. Sebaliknya, *output* yang dihasilkan oleh sub-sistem hukum, harus pula menyumbang manfaat bagi sub-sub sistem yang lain, yakni legitimasi bagi subsistem politik, legalitas bagi subsistem ekonomi dan putusan-putusan yang adil atau sesuai dengan pola ideal subsistem budaya.⁷⁶ Fungsi hukum sendiri adalah untuk menata keserasian dan gerak sinergis dari tiga sub-sistem: ekonomi, budaya dan politik. Inilah yang disebut fungsi integrasi dari hukum dalam teori Parsons⁷⁷. Ahmad Fadli⁷⁸ mengeleborasi dari teori sibernetika

⁷⁴. Afan Gafar, 1992, *Pembangunan Hukum Dalam Demokrasi*, dalam Moh. Busyro Mokeddas, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press Yogyakarta. hlm. 104.

⁷⁵. Satjipto Rahardjo, 1977, *Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*. Alumni, Bandung. hlm. 146.

⁷⁶. *Ibid.*, hlm. 146.

⁷⁷. Parsons menyampaikan empat fungsi yang harus dimiliki oleh sebuah sistem agar mampu bertahan, yaitu: (1) Adaptasi, sebuah sistem harus mampu menanggulangi situasi eksternal yang gawat. Sistem harus dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan; (2) Pencapaian, sebuah sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan utamanya; (3) Integrasi, sebuah sistem harus mengatur hubungan antar bagian yang menjadi komponennya. Sistem ini juga harus dapat mengelola hubungan antara ketiga fungsi penting lainnya; (4) Pemeliharaan pola, sebuah sistem harus melengkapi, memelihara dan memperbaiki motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang motivasi. Keempat fungsi tersebut dikenal dengan sebutan AGIL, yaitu Adaptasi (*Adaptation*), pencapaian tujuan (*Goal attainment*), integrasi (*Integration*),

J. Chambliss dan Robert B. Seidman melalui pernyataan: *...the legislature is, therefore, not mere neutral forum where pluralistic interest groups can bargain out a compromise solution representing their respective power positions*.⁸¹ Lebih lanjut, Ann Seidman mengatakan proses pembentukan hukum (*law-making process*) harus berpatokan pada dan melalui enam tahapan penting, yaitu: (1) asal-usul Rancangan Undang-undang (*a bill's origins*), (2) konsep (*the concept paper*), (3) penentuan prioritas (*prioritise*), (4) penyusunan Rancangan Undang-undang (*drafting the bill*), (5) penelitian (*research*) dan (6) siapa yang mempunyai akses? (*who has acces and supplies input into the drafting process*).⁸²

Penegasan Satjipto Rahardjo, Steven Vago, William J. Chambliss dan Robert B. Seidman dan Ann Seidman tentang legislasi paling tidak mengindikasikan bahwa urusan legislasi bukan soal bagaimana merumuskan kaidah hukum semata-mata, tapi menyangkut proses yang di dalamnya mengandung intrik dan interaksi politik. Di sinilah lalu persoalan konfigurasi politik menjadi determinan bagi hukum, bukan karena hukum merupakan produk politik semata tapi lebih karena konfigurasi politik itu sendiri memberi karakter pada hukum.

Berkaitan dengan proses pembentukan hukum sebagaimana yang diungkapkan oleh Ann Seidman di atas, membawa implikasi pada pembuatan suatu peraturan perundang-undangan yang tak dapat dilepaskan dengan problem sosial dalam suatu masyarakat. Metode yang digunakan Ann Seidman sendiri adalah melalui metode *problem solving* dengan mengintrodusir ROCCIP (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology)⁸³. Selain itu, dapat digunakan pula metode-metode lain pada model pembentukan peraturan perundang-undangan di masa mendatang dengan menggunakan metode-metode seperti metode RIA (*Regulatory Impact Assessment*).

Regulatory Impact Assessment sebagai suatu proses yang secara sistematis mengidentifikasi dan menilai dampak dari suatu pengajuan kebijakan ataupun peraturan perundangan dengan metode analisa yang konsisten merupakan suatu metode yang digunakan semakin banyak negara untuk mendapatkan keputusan penetapan peraturan yang efektif dan efisien. Adapun tren untuk mengadopsi pendekatan RIA dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di beberapa negara berkembang hingga tahun 2005 dapat dilihat dalam skema berikut;

⁸¹ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, 1971 *Law, Order and Power*. Addison-Wesley Publishing, Inc. Philippines, p. 73.

⁸² Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkewe, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Op.cit.*, hlm. 26-30.

⁸³ *Ibid*, hlm. 117.

- formal, material), organisasi atau lembaga lembaga hukum yang terlibat dalam proses hukum serta budaya hukum masyarakat;
- (2) seluruh unsur atau komponen tersebut saling berinteraksi dan interdependensi dalam proses hukum, tetapi masih dalam suatu ikatan sehingga proses hukum tersebut dapat berjalan dengan teratur, tertib dan sistematis membentuk satu kesatuan yang utuh; dan
 - (3) dari sistem itu terdapat tujuan yang ingin dicapai sebagai hasil akhir, yaitu pengelolaan sosial, kepentingan untuk mencapai suatu masyarakat yang tertib, adil dan damai. Seluruh unsur atau komponen tersebut dalam suatu lingkungan yang kompleks.

Studi ini menggunakan analogi teori legislasi dari Bentham sebagai pisau analisis untuk mengukur keberpihakan peraturan daerah pada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Menurut Bentham pembuatan hukum sejatinya harus sebagai *"the greatest happiness of the community"*.⁸⁷ Hukum harus mendatangkan kebahagiaan bagi sebanyak mungkin orang. Isinya merupakan jaminan terwujudnya kebahagiaan tersebut dan agar kebahagiaan tercapai Bentham mensyaratkan pembuatan hukum wajib keluar dari analisis teknis legislasi kepada pembahasannya di dalam kerangka kehidupan sosial yang lebih besar. Ukuran-ukurannya adalah entri-entri sosiologis seperti:

1. asal usul sosial Undang-undang;
2. motif di belakang pembuatan Undang-undang;
3. melihat pembuatan Undang-undang sebagai cadapan konflik kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat;
4. susunan dari badan pembuat Undang-undang dan implikasi sosiologisnya;
5. membahas hubungan antara kualitas dan jumlah Undang-undang yang dibuat dengan lingkungan sosial dalam suatu periode tertentu;
6. sasaran perilaku yang hendak diatur atau diubah; dan
7. akibat-akibat yang dikehendaki maupun tidak.⁸⁸

Secara teknis operasional, oleh Fuller⁸⁹, untuk mengukur dan memberikan kualifikasi terhadap sistem hukum (Perundang-undangan) yang ideal diletakkan dalam 8 (delapan) *principle of legality*, yaitu:

1. Peraturan harus berlaku juga bagi penguasa, harus ada kecocokan atau konsistensi antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya, dituangkan dalam peraturan yang berlaku umum, artinya suatu sistem

⁸⁷. Jeremy Bentham, 2006, *The Theory of Legislation*, (N.M. Tripathi Private Limited, Bombay, alih bahasa Nurihadi, MA., Penerbit Nusa Media & Nuansa, Bandung; Baca pula dalam, Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*....., *Op.Cit.* hlm.124-125.

⁸⁸. Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*....., *Ibid.*, hlm.125.

⁸⁹. Kawanu Gecanisidhu, 2006, *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan*, JP Books, Surabaya, hlm. 68.

- fundamental negara)
- Kelompok II : *Staats Grundgesetz* (aturan dasar/aturan pokok negara)
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal)
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom)

Penerapan teori Kelsen dan Nawiasky dalam konteks Indonesia, menurut A. Hamid S. Attamimi⁹², dapat diperinci sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD NRI 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD NRI 1945, TAP MPR dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Memperhatikan arus pemikiran Hans Kelsen maupun Hans Nawiasky, menurut Maria Farida Indrati, secara umum jenjang norma atau hierarki peraturan perundang-undangan baik yang bersumber dari Hans Kelsen (*Stufentheorie*) ataupun yang dipaparkan oleh Hans Nawiasky tersebut (*die Theorie von Stufenordnung der Rechtsnormen*), pada prinsipnya mempunyai banyak unsur kesamaan. Adapun unsur kesamaan antara Kelsen dan Nawiasky yakni sama-sama menyimpulkan bahwa struktur dari pada norma-norma itu dibangun secara berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. Norma yang di atasnya berlaku dan bersumber pada norma yang di atasnya lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya tetapi bersifat *pre-supposed* dan *axiomatic*. Kendati Hans Kelsen terlebih dahulu mengeluarkan teori jenjang norma, namun *die theorie von Stufenordnung der Rechtsnormen* oleh Hans Nawiasky lebih kompleks dari pada *Stufentheorie* Hans Kelsen⁹³.

Apabila dicermati, setidaknya ada tiga hal yang menjadikan kelebihan dari teorinya Hans Nawiasky, jika dibandingkan dengan teorinya Hans Kelsen, yaitu: *Pertama*, Hans Nawiasky sudah membagi semua norma yang ada ke dalam empat bagian, yakni: *Staats-fundamental-norm* (norma fundamental negara), *Staats-grundgesetz* (aturan dasar negara), *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal), *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom) sedangkan Hans Kelsen belum mengelompokan norma itu; *Kedua*, Hans Nawiasky telah membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus,

⁹² A. Hamid A. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 287.

⁹³ Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius Yogyakarta. hlm. 47-48

tertinggi yang dijadikan pedoman dalam praktik penyelenggaraan negara dan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pancasila sebagai dasar negara memang berkonotasi yuridis dalam arti melahirkan berbagai peraturan perundangan yang tersusun secara hirarkis dan Pancasila sebagai ideologi dapat dikomotasikan sebagai program sosial politik tempat hukum menjadi salah satu alatnya. Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dapat dilihat dari tiga aspek, seperti yang diungkapkan Candra Irawan⁹⁶:

Pertama, Secara politik Pancasila dapat dipandang sebagai *modus vivendi* atau kesepakatan luhur yang mempersatukan semua ikatan primordial ke dalam satu bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang sangat luas dan majemuk dalam prinsip persatuan. *Kedua*, secara filosofis Pancasila merupakan dasar keyakinan tentang masyarakat yang dicita-citakan serta dasar bagi penyelenggaraan negara yang dikristalisasikan dari nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar jauh dari kehidupan leluhur atau nenek moyang bangsa Indonesia. *Ketiga*, yuridis Pancasila menjadi cita hukum (*rechts idée*) yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Arrista Trimaya⁹⁷ memberikan beberapa pandangan-nya terkait dengan upaya untuk melakukan sinergi antara produk hukum daerah dalam hal peraturan daerah dengan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu:

- a. penyusunan Peraturan Daerah harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, NKRI, UUD NRI Tahun 1945 dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. penyusunan Peraturan Daerah harus berpedoman pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana yang telah diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011;
- c. pengharmonisasian materi muatan suatu Raperda dengan materi muatan yang ada dalam peraturan perundang-undangan di atasnya untuk menghindari terjadi penyimpangan. Penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan di atas Raperda dapat diantisipasi sebelum Raperda tersebut ditetapkan menjadi Peraturan Daerah sehingga potensi pengujian Peraturan Daerah ke Mahkamah Agung dapat dihindari dengan adanya pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi ini;
- d. pengoptimalan peran Balegda sebagai koor-dinator dalam pengharmonisasian pembulatan dan pemantapan konsepsi Raperda

⁹⁶ . Candra Irawan, *Pancasila Sebagai landasan Pembangunan Hukum Ekonomi Indonesia*, Jurnal Ilmiah Hukum Bengkulu Justice Volume 1 nomor 2 Nopember 2011, Program Studi Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, hlm: 15

⁹⁷ . Arrista Trimaya, 2014, *Mewujudkan Sinergi Pembentukan Peraturan Daerah Dengan Pembentukan Undang-Undang (Creating Synergy Between Regional Regulations And Laws Making)*, Jurnal Legislasi Nasional, Vol 11 No.3 September 2014

- 4) Sistem hukum yang dibangun harus dibangun untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial.

Keempat kaidah penuntun tersebut, dapat dijelaskan bahwa: *Pertama*, hukum-hukum di Indonesia tidak boleh memuat isi yang berpotensi (menyebabkan) terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi karena hal itu bertentangan dengan tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia yang terikat dalam persatuan. *Kedua*, demokrasi yang menjadi dasar politik (kerakyatan) menghendaki pembuatan hukum berdasar kesepakatan rakyat atau wakil-wakilnya yang dipilih secara sah baik melalui kesepakatan aklamasi maupun berdasar suara terbanyak jika mufakat bulat tak dapat dicapai; sedangkan demokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum-hukum di Indonesia dibuat berdasar substansi hukum yang secara filosofis sesuai dengan *rechts ide* Pancasila serta dengan prosedur yang benar. Dengan demikian hukum di Indonesia tak dapat dibuat berdasar "menang-menangan" jumlah pendukung semata tetapi juga harus mengalir dari filosofi Pancasila dan prosedur yang benar. *Ketiga*, hukum-hukum di Indonesia harus mampu menjaga agar yang lemah tidak dibiarkan menghadapi sendiri pihak yang kuat yang sudah pasti akan selalu dimenangkan oleh yang kuat. Oleh sebab itu hukum-hukum di Indonesia harus mampu memberi proteksi khusus kepada kelompok yang lemah agar mampu mempersempit jurang sosial-ekonomi yang mungkin timbul karena eksploitasi oleh yang kuat terhadap yang lemah. Hukum yang berkeadilan sosial, dengan demikian, adalah hukum yang dimaksudkan untuk mempersempit jurang antara yang kuat dan yang lemah atau antara yang miskin dan yang kaya. Yudi Latif⁹⁹ menegaskan, satu-satunya sila Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI 1945 dengan menggunakan kata kerja, adalah pernyataan tentang salah satu tujuan negara dalam rangkaian kata mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. *Keempat*, Indonesia sebagai Negara Pancasila adalah sebuah *religious nation state*, negara kebangsaan yang religius yang memberi perlindungan kuat terhadap setiap warganya untuk memeluk dan melaksanakan ajaran agamanya masing-masing tanpa boleh saling mengganggu, apalagi mengarah pada disintegrasi. Di dalam konsepsi yang demikian maka hukum negara tidak dapat mewajibkan berlakunya hukum agama, tetapi negara harus memfasilitasi, melindungi dan menjamin keamanannya, jika warganya akan melaksanakan ajaran agama karena keyakinan dan kesadarannya sendiri. Jadi untuk hukum agama negara bukan mewajibkan penerbitannya menjadi hukum formai yang eksklusif melainkan memfasilitasi, melindungi dan menjamin keamanan bagi yang ingin beribadah dengan penuh toleransi.

⁹⁹Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT. Gramedia, Jakarta, hlm:606

kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). *Kedua*, Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. *Ketiga*, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan kata lain, idealnya peraturan daerah wajib mencerminkan dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis.¹⁰¹

Secara teknis operasional agar dalam pembuatan UU dan Perda terbangun konsistensi isi dengan Pancasila dan UUD NRI 1945, maka pada saat ini di Indonesia telah ditetapkan keharusan adanya Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) yakni penyusunan rencana pembuatan UU di tingkat nasional dan Perda di tingkat daerah untuk periode satu tahun disertai prosedur dan mekanisme pembuatannya yang ketat.

Prolegnas dan Prolegda yang dibuat untuk masa lima tahun, dapat dipanggal-panggal ke dalam program tahunan sebagai prioritas pelaksanaan berdasar anggaran yang disediakan. Selain itu, dengan alasan tertentu Prolegnas dapat disisipi dengan materi (RUU) baru, jika ada alasan-alasan yang kuat, yaitu seperti: (i) ada putusan MK yang menyebabkan terjadinya kekosongan hukum yang harus segera diisi, (ii) ada Perppu yang mau atau tidak mau harus dibahas pada persidangan DPR berikutnya, (iii) ada perjanjian internasional yang harus diratifikasi dalam waktu singkat dan (iv) ada situasi mendesak yang mengharuskan adanya Undang-Undang.

Keharusan adanya Prolegnas dan prolegda dimaksudkan, agar semua UU dan Perda yang akan dibuat dapat dinilai lebih dulu kesesuaiannya dengan Pancasila dan UUD NRI 1945 melalui perencanaan dan pembahasan yang matang. Prolegnas dan Prolegda menjadi penyaring isi (penuangan) Pancasila dan UUD NRI 1945 di dalam UU dan Perda dengan dua fungsi. *Pertama*, sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan negara yang sesuai dengan Pancasila selama lima tahun; di sini rencana isi hukum dapat dibicarakan lebih dulu agar sesuai dengan Pancasila. *Kedua*, sebagai mekanisme dan prosedur pembuatan agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan dengan prosedur dan mekanisme yang benar.

Di dalam prolegnas dan prolegda ini diatur pula mekanisme pembuatan UU yang tidak boleh dilanggar dengan konsekuensi jika mekanisme itu

¹⁰¹ Prasyarat ini sebagaimana diajarkan oleh pengembang teori keberlakuan hukum, seperti: Ulrich Klug (1965), Henkel (1974) Aulisio Aarnio dan J. Wroblewski (1984). Dan Henkel (1974), Boca, J.J.H. Brugink, *Refleksi Tentang Hukum*, (Terjemahan, Bernard Arif Sidarta), Citra Aditya Bakti, Bandung hlm. 141-154.

BAB II

STUDI PEMBANGUNAN

BERBASIS HAK ASASI MANUSIA DAN HUKUM

RESPONSIF

A. Hukum Responsif Sebagai Alat Analisis

Membangun masyarakat berkeadilan merupakan suatu keniscayaan adanya peran dari Negara di dalam segala proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Peran Negara tersebut bukanlah untuk Negara, namun diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakatnya, termasuk dalam konteks ini adalah kelompok masyarakat marjinal. Relasi kemasyarakatan yang seimbang berbasis pada Ketuhanan, kemanusiaan, nasionalis, demokratis dan keadilan sosial mutlak diperlukan. Nilai keseimbangan tersebut tercermin dalam Pancasila, yang kesemuanya tidak terpisahkan, bersifat kumulatif dan komplementer sehingga harus berjalan secara integral dan sistemik secara seimbang.

Memisahkan hukum dari kemanusiaan dan keadilan harus dibayar mahal, faktor manusia dalam hukum sudah terlalu lama diabaikan untuk lebih memberi tempat kepada hukum. Bagi penstudi hukum yang melihat hukum bukan hanya dari segi normatif saja tetapi juga sebagai sebuah produk pemikiran manusia, sebuah perundang-undangan pada kenyataan sering memiliki kelemahan untuk menyampaikan keadilan itu sendiri. Baik karena terbatasnya suatu teks, ambivalensi antara satu aturan dengan yang lainnya, masuknya beberapa kepentingan dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan. Praktikanya kepentingan tersebut, sebenarnya bukan untuk tujuan idealisme hukum yang berbasis pada keadilan dan kemanusiaan.

Dalam rangka menjawab permasalahan 'mengapa konfigurasi politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat yang demokratis dewasa ini tidak/belum mampu menghasilkan peraturan daerah yang responsif atau berpihak pada pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya bagi masyarakat marjinal'. Studi ini menggunakan konsepsi teori pembangunan berbasis hak asasi manusia (pembangunan berbasis HAM) sebagai kaidah evaluasi.

Secara substansial pembangunan berbasis HAM merupakan salah satu pencapaian terpenting dalam perjuangan mempertahankan universalitas HAM. Inti dari pembangunan berbasis HAM adalah bahwa nilai-nilai dan standar universal HAM harus mendasari pembangunan, baik proses maupun hasilnya. Pembangunan berbasis HAM merupakan inovasi yang dibangun melalui proses sejarah yang panjang dan terkait upaya untuk menciptakan praktik yang sepenuhnya menggabungkan bidang HAM dan pembangunan. Harapannya,

marginal, teori pembangunan berbasis HAM mengajukan setidaknya 7 (tujuh) prinsip yang menjadi semacam kaidah evaluasi apakah suatu proses pembangunan telah berbasis HAM atau justru sebaliknya. Ketujuh prinsip tersebut adalah sebagaimana dirangkum oleh para peneliti dari KOMNAS HAM di bawah ini:

- (1) *Rule of law*. Prinsip ini penting dalam pembangunan berbasis HAM, sebab HAM harus dilindungi oleh peraturan perundang-undangan yang kuat serta sistem peradilan yang kompeten, tidak memihak dan independen untuk memastikan bahwa hukum ditegakkan secara adil dan diterapkan untuk semua orang.
- (2) Universal dan tidak dapat dicabut (*universalism and inalienability*). Prinsip ini menegaskan bahwa siapapun, baik perempuan, laki-laki dan anak-anak berhak untuk menikmati hak-haknya karena derajat kemanusiaannya. HAM juga tidak dapat dicabut dalam arti hak-hak ini tidak dapat diambil dari seseorang atau diserahkan secara sukarela;
- (3) Ketuhanan dan kesalingtergantungan (*indivisability and interdependence*). Prinsip ini mengisyaratkan bahwa ruang lingkup pembangunan berbasis hak bersifat menyeluruh karena definisi, konsep dan indikator kesejahteraan beragam. Dalam konteks ini, hak sipil dan politik diperlakukan sama pentingnya dengan hak ekonomi, sosial dan budaya.
- (4) Non-diskriminasi dan kesetaraan (*non-discrimination and equality*). Prinsip ini merupakan aspek yang paling mendasar dalam HAM, tidak saja sebagai sumber dari hak-hak kesetaraan yang substantif, namun juga penting untuk penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM lainnya secara penuh;
- (5) Partisipasi (*participation*). Prinsip partisipasi dalam pembangunan bermakna bahwa setiap orang berhak berpartisipasi dalam, berkontribusi terhadap dan menikmati pembangunan dalam semua aspek: sipil, ekonomi, sosial, budaya dan politik. Ia juga berarti bahwa semua orang berhak berpartisipasi di dalam masyarakat semaksimal potensi yang mereka miliki;
- (6) Pemberdayaan (*empowerment*). Dalam konteks pembangunan berbasis hak, prinsip ini ditarik dari relasi kekuasaan yang terlibat dalam menegaskan tuntutan dan kesadaran atas hak, memengaruhi pembuatan keputusan kelembagaan termasuk akuntabilitasnya dan kepemilikan suara dalam keputusan pembangunan yang memengaruhi kehidupan seseorang. Pemberdayaan merupakan bagian penting yang tak terpisahkan dalam proses dan output pembangunan;
- (7) Akuntabilitas dan transparansi (*accountability and transparency*). Prinsip akuntabilitas berasal dari fakta bahwa HAM mensyaratkan tanggung jawab (*duty*), sementara tanggung jawab mensyaratkan akuntabilitas. Prinsip akuntabilitas diturunkan dari fakta bahwa hak menuntut adanya kewajiban

keadilan sosial membutuhkan tatanan hukum yang responsif. Kebutuhan ini, sesungguhnya telah menjadi tema utama dari semua ahli yang sepaham dengan semangat fungsional, pragmatis dan semangat purposif (berorientasikan tujuan), seperti halnya Roscoe Pound, para penganut paham realisme hukum dan kritikus-kritikus kontemporer.

Nonet dan Selznick lewat hukum responsif, menempatkan hukum sebagai sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai dengan sifatnya yang terbuka, maka tipe hukum ini mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik.¹⁰⁹ Kepedulian pada akomodasi aspirasi sosial, menyebabkan teori ini tergolong dalam wilayah *sociological jurisprudence*.¹¹⁰

Roscoe Pound sebagai penggagas aliran ilmu hukum sosiologis (*sociological jurisprudence*) ini, juga mengintroduksi gagasan tentang penggunaan hukum sebagai sarana *social engineering*. Oleh para penganutnya, usaha *engineering* ini dianggap sebagai kewajiban untuk menemukan cara-cara yang paling baik bagi memajukan atau mengarahkan masyarakat.

Pound menolak studi hukum sebagai studi tentang peraturan, melainkan keluar dari situ dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum. Tentang ini, dikatakan oleh Pound, "... to enable and to compel law making, and also interpretation and application of legal rules, to make more account, ad more intelligent account, of the social fact upon which law must proceed and to which is to be applied".¹¹¹ Fokus utama Pound dengan konsep *social engineering* adalah *interest balancing*, dan karenanya yang terpenting adalah tujuan akhir dari hukum yang diaplikasikan dan mengarahkan masyarakat ke arah yang lebih maju. Bagi Pound, antara hukum dan masyarakat terdapat hubungan yang fungsional. Menurutny, hukum tidaklah menciptakan kepuasan, tetapi hanya memberi legitimasi atas kepentingan manusia untuk mencapai kepuasan tersebut dalam keseimbangan.

Pound mengklasifikasikan kepentingan dalam 3 (tiga) golongan. *Pertama*, kepentingan individu, yaitu harapan individual yang dinyatakan dalam kehidupan bersama. *Kedua*, kepentingan publik, yaitu harapan suatu masyarakat yang terorganisasi secara politik. *Ketiga*, kepentingan sosial, yaitu harapan yang ada dalam kehidupan sosial dalam masyarakat beradab dan dinyatakan dalam kehidupan sosial. Berbagai kepentingan yang ada sedemikian rupa ditata oleh

kondisi kepatuhan terhadap hukum. Philippe Nonet dan Philippe Seznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, *Ibid.*, p. 192.

¹⁰⁹. *Ibid.*, p.192.

¹¹⁰. *Sociological jurisprudence*, merupakan pendekatan filosofis terhadap hukum yang menekankan pada upaya rancang-bangun hukum yang relevan secara sosial. Dengan kata lain, *Sociological jurisprudence* merupakan ilmu hukum yang menggunakan pendekatan sosiologi. Aliran ini memberi perhatian pada dampak sosial yang nyata dari institusi, doktrin, dan praktik hukum.

¹¹¹. Setjipto Rahardjo, "Hukum Progresif...", *Op. Cit.*, hal. 4-5

pragmatik, bertujuan dan rasional. *Kedua*, kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum.

Mengingat kompetensi sebagai tujuan berfungsi sebagai norma kritik, maka tatanan hukum responsif menekankan:

1. Keadilan substantif sebagai dasar legitimasi hukum;
2. Peraturan merupakan subordinasi dari prinsip dan kebijakan;
3. Pertimbangan hukum harus berorientasi pada tujuan dan akibat bagi kemaslahatan masyarakat;
4. Penggunaan diskresi sangat dianjurkan dalam pengambilan keputusan hukum dengan tetap berorientasi pada tujuan;
5. Memupuk sistem kewajiban sebagai ganti sistem paksaan;
6. Moralitas kerjasama sebagai prinsip moral dalam menjalankan hukum;
7. Kekuasaan didayagunakan untuk mendukung vitalitas hukum dalam melayani masyarakat;
8. Penolakan terhadap hukum harus dilihat sebagai gugatan terhadap legitimasi hukum;
9. Akses partisipasi publik dibuka lebar dalam rangka integrasi advokasi hukum dan sosial.¹¹⁹

Lebih lanjut menurut Adji Samekto¹²⁰, diskursus tentang *responsive law* dari Nonet dan Selznick sesungguhnya sangat dekat dengan ide (gagasan) hukum progresif yang ditawarkan Satjipto Rahardjo. Dalam konteks hukum progresif ini memang kita diajak berpikir *out of the box* dari cara berpikir *autonomous law*. Berpikir *out of the box* disini dimaksud agar kita tidak terbatas oleh cara berpikir dalam sistem hukum modern saja “yang merefleksikan *autonomous law*” dan menganggap cara berpikir itu adalah yang paling benar, karena terbukti *autonomous law* dalam praktik sistem hukum modern hanya mampu mewujudkan *formal justice*. Makna yang terkandung dalam hukum progresif ini bisa menjelaskan makna tipologi *responsive law*. Gagasan hukum progresif bisa digunakan untuk semakin menjelaskan hakekat *responsive law* dari Nonet dan Selznick, karena keduanya bertujuan menegakkan keadilan yang bersifat substansif. Hukum progresif berangkat dari kebuantuan karena hukum (yang dikatakan bersifat otonom) tidak mampu memberi manfaat untuk mewujudkan keadilan substansial.

Hukum responsif, oleh Nonet dan Selznick dikontraskan dengan dua model yang lain, yaitu hukum represif dan hukum otonom. Hukum represif, yaitu hukum sebagai alat kekuasaan represif. Tipe hukum ini bertujuan mempertahankan *status quo* penguasa yang kerap kali diterapkan dengan dalih menjamin ketertiban. Dengan demikian, hukum ini dirumuskan secara rinci untuk mengikat setiap orang, kecuali penguasa/pembuat hukum. Hukum

¹¹⁹. *Ibid.*, hlm.3-4.

¹²⁰. Adji Samekto, 2012, *Ilmu Hukum Dalam Perkembangan Pemikiran Menuju Post-Modernisme*. Indepth Publishing, Bandar Lampung, hlm. 112.

Pembahasan mengenai pembabakan hukum dalam ketiga rezim tersebut seringkali melupakan satu dimensi terpenting, yaitu kekhawatiran dari Nonet & Selznick sendiri mengenai model pembabakan tersebut. Bagi Nonet & Selznick, ketiga pembabakan tersebut menyisakan satu pertanyaan besar, yaitu bahwa justru di antara model pertama, hukum represif dan model ketiga, hukum responsif, yang terletak di antara dua kutub yang jauh berbeda; yang koersif dan yang emansipatif sesungguhnya berangkat dari satu asumsi yang sama bahwa demi kepentingan politik dan kekuasaan “yang lebih luas”, hukum positif dapat disingkirkan.¹²⁴

Implikasi dari kesamaan asumsi tersebut adalah, bahwa perbedaan antara koersif dan emansipatif dalam sikap hukum adalah satu hal yang tipis adanya. Bahwa setiap *stakeholder*, hukum harus bertindak *out of the box*. Sementara itu, bagi Mochtar Kusumaatmadja¹²⁵, fungsi hukum pada dasarnya adalah konservatif, artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan apa yang telah tercapai. Namun demikian, hukum juga memiliki fungsi yang strategis yaitu sebagai sarana pendayagunaan pembangunan. Dalam konteks ini makna hukum tidak cukup hanya memiliki fungsi yang konservatif, melainkan juga harus dapat berfungsi membantu proses perubahan masyarakat yang sedang membangun. Soetandyo Wignjosoebroto¹²⁶ dalam salah satu konsep hukumnya menjelaskan bahwa hukum dikonsepkan sebagai pola perilaku dan/atau sebagai institusi sosial yang riil dan fungsional dalam sistem kehidupan masyarakat. Dalam konteks ini hukum dikonsepkan menurut signifikansi sosialnya dan tidak hendak dibatasi sebagai *positive norm as it written in the book semata*.

Permasalahan yang muncul kemudian adalah bagaimana menentukan keduanya, antara yang represif, yang konservatif dan emansipatif yang sesuai signifikansi sosialnya. Studi ini dilakukan dengan mempertimbangkan kemungkinan munculnya tipe yang emansipatif yang tampak terlewatkan dari perhatian penstudi hukum yang beranjak dari kerangka Nonet & Selznick. Untuk itu, tipe emansipatif yang hendak diwujudkan dalam peraturan daerah yang partisipatif dan berprespektif HAM, khususnya hak eksoab bagi masyarakat marjinal dapat diwujudkan dengan mempergunakan metode RIA (*Regulatory Impact Assesement*), ROCCIP (Rule, Opportunity, Capacity,

¹²⁴. Nonet & Selznick, 2007, *Hukum Responsif*, Penerbit Nusa Media, Yogyakarta. hlm. 110-130.

¹²⁵. Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, hlm. 2-3. Di Indonesia, ikon dan pengganggu ajaran pendayagunaan hukum untuk kepentingan pembangunan, tidak dapat dilepaskan dari sosok Mochtar Kusumaatmadja.

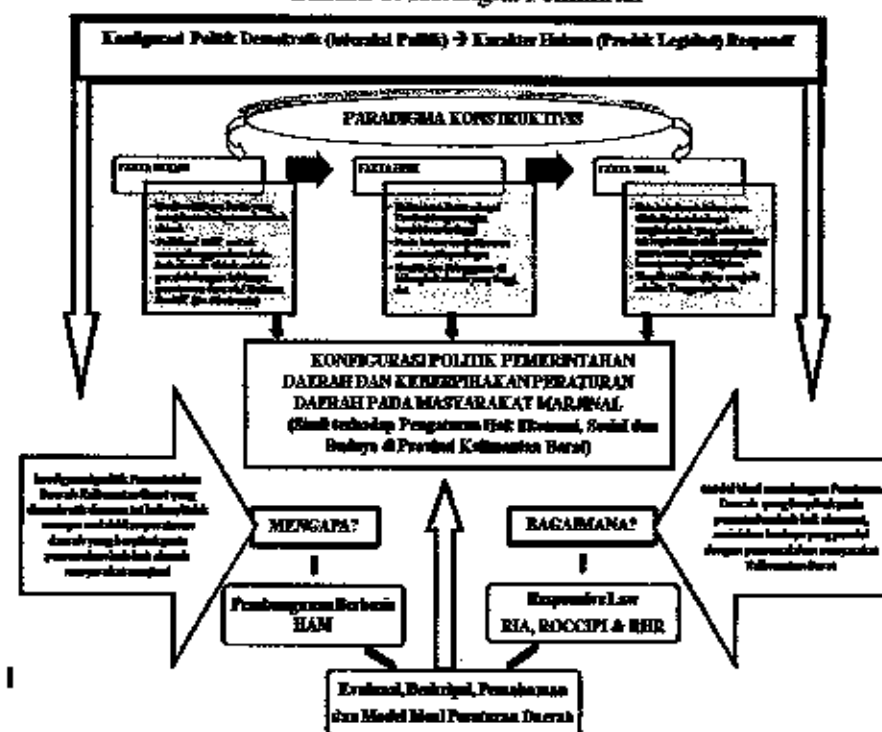
¹²⁶. Soetandyo Wignjosoebroto dalam *Kumpulan Karya Lepasnya*, Disajikan dalam Perkuliahan di PDH UNDIP, Semarang.

adanya susunan ketatanegaraan negara yang mendasar dan adanya pembagian serta pembatasan tugas-tugas ketatanegaraan yang mendasar, bilamana pembangunan (hukum dan masyarakat) berbasis HAM hendak ditempatkan sebagai suatu paradigma dalam kaitannya dengan pembangunan peraturan daerah yang berpihak pada pemenuhan hak-hak ekosob masyarakat marginal. Maka hal ini tentu saja tak dapat dilepas-pisahkan dengan cita hukum Pancasila yang juga berkedudukan sebagai suatu paradigma pembangunan di Indonesia.

Melalui Pancasila sebagai cita hukum sekaligus paradigma pembangunan di Indonesia yang hendak diwujudkan dalam suatu otonomi daerah, maka yang hendak diwujudkan sesungguhnya tidak lain merupakan pembangunan daerah yang dipadukan dengan pembangunan regional dan nasional yang menjamin keseimbangan dan pemerataan serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa sehingga mampu menegakkan kedaulatan dan keutuhan wilayah NKRI. Oleh karena itu, paradigma ini dengan sendirinya mampu mengatasi sistem perencanaan yang sifatnya sentralistik sekaligus mengabaikan kemajemukan dan hak-hak yang dimiliki masyarakat beserta keanekaragaman kebudayaannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka pemikiran dalam penelitian ini dapat digambarkan melalui skema berikut:

Skema 1: Kerangka Pemikiran



Paradigma dapat diartikan sebagai asumsi-asumsi dasar yang diyakini dan menentukan cara memandang gejala yang ditelaah. Ia dapat meliputi baik kode etik, maupun pandangan dunia (*weltbild*), yang memengaruhi jalan pikiran dan perilaku ilmuwan dalam berolah-ilmu¹³³. Cara memandang gejala yang ditelaah tersebut, melalui seperangkat keyakinan yang mendasar guna mengungkap kebenaran inilah yang secara konseptual disebut paradigma¹³⁴.

Sebagaimana penegasan di atas, studi ini berpihak pada paradigma konstruktivis. Guba dan Lincoln berpendapat bahwa ontologi, epistemologi dan metodologi dari *constructivism paradigm* adalah sebagai berikut:

- a. Ontologi, yakni pemahaman tentang bentuk-sifat-ciri realitas, dari *constructivism* adalah realita majemuk dan beragam serta bersifat relativisme. Ontologi penelitian ini mengasumsikan hukum sebagai alat untuk mewujudkan kepentingan ekonomi, bahkan dapat dikatakan hukum adalah kepentingan itu sendiri.
- b. Epistemologi, yaitu pemahaman tentang suatu realitas atau temuan suatu penelitian merupakan produk atau diperoleh dari interaksi antara peneliti dan yang diteliti.
- c. Metodologi, atau sistem metode dan prinsip yang diterapkan oleh individu di dalam observasi atau investigasinya dari *constructivism* adalah *hermeneutical* dan *dialektics*. Tekanannya pada empati dan interaksi dialektik antara peneliti dengan informan untuk merekonstruksi realitas yang diteliti melalui metode kualitatif seperti *participant observation*. Kriteria kualitas penelitian bersifat *authenticity* dan *reflectivity*, sejauh mana temuan merupakan refleksi otentik dari realitas yang dihayati oleh para pelaku sosial, termasuk di dalamnya adalah pelaku politik.
- d. Aksiologi, yaitu nilai etika dan pilihan moral merupakan bagian tidak terpisahkan dalam suatu penelitian. Peneliti sebagai *participant* untuk memahami keragaman subjektivitas pelaku sosial dan politik. Tujuan penelitian adalah melakukan rekonstruksi realitas sosial secara dialektik antara peneliti dengan aktor yang diteliti.¹³⁵

¹³³. Liek Wilardjo, 1990, *Realita dan Desiderata*, Duta Wacana University, Salatiga, hlm.171.

¹³⁴. Paradigma yang dimaksudkan dalam studi ini ialah seperangkat keyakinan dasar sebagai 'set of believe' yang mengarahkan semua proses penelitian ini. Thomas Kuhn, 2000, *The Structure of Scientific Revolution* (Terjemahan), PT. Remaja Rosda Karya, Bandung; dan Ignas Kleden, 1987, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, LP3ES, Jakarta. hlm. 20.

¹³⁵. Eriyn Indarti, "Selayang Pandang Critical Theory, Critical Legal Theory, dan Critical Legal Studies", Majalah Masalah-Masalah Hukum Fak Hukum Undip, Vol. XXXI No. 3 Juli 2002, Semarang, hlm. 139. Periksa juga Egon G. Guba dan Y. Vonna S. Lincoln, 1994, *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publication, London. p.110-111. Baca pula uraian konstruktivisme sebagai paradigma baru oleh Eriyn Indarti dalam I.S. Susanto

pemerintahan daerah dengan pelemagaan hukum daerah dengan berbagai variabel sosial yang ada.¹³⁹

Secara epistemologis paradigma konstruktivisme ini menempatkan posisi peneliti setara dan sebisa mungkin masuk dengan subjeknya dan berusaha memahami dan mengkonstruksikan sesuatu yang menjadi pemahaman si subjek yang akan diteliti¹⁴⁰. Erlin Indarti¹⁴¹ menegaskan bahwa *constructivism* atau *legal constructivism* sejatinya merupakan konstruksi mental yang bersifat relatif, majemuk, beragam, *intangible*, lokal dan spesifik. Konstruksi mental tersebut dibangun melalui pengalaman kehidupan manusia mulai dari kehidupan pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, Negara, hingga kehidupan antar Negara. Dengan bahasa yang lain bahwa peneliti harus mampu menangkap dan mengungkap hal-hal yang tidak kasat mata berupa pengalaman sosial, aspirasi atau apapun namun menentukan sikap-sikap, perilaku atau tindakan objek peneliti, sehingga tidak mungkin terlepas dari adanya subjektivitas peneliti di dalamnya.¹⁴² Karena diperlukan adanya interaksi subjektif itulah maka konstruktivisme (*interpretivisme*) kemudian menerapkan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran, di mana hermeneutik mencoba melakukan identifikasi kebenaran/konstruksi pendapat orang per orang, sedangkan dialektika mencoba membandingkan pendapat-pendapat tersebut untuk memperoleh suatu konsensus.¹⁴³

C. Strategi dan Data

Penelitian dilakukan melalui 2 (dua) strategi, yakni studi kepustakaan dan studi kasus.¹⁴⁴ Studi kepustakaan dilakukan terhadap semua dokumen ataupun literatur tentang konfigurasi politik, peraturan daerah dan literatur terkait. Sebaliknya perihal studi kasus,¹⁴⁵ adalah mempelajari secara mendalam kasus-kasus pelanggaran hak-hak eksoib di Provinsi Kalimantan Barat. Kasus-kasus yang ada diklasifikasi-k sesuai dengan kategorisasi hak-hak eksoib yang dilanggar dan dianalisis sesuai kebutuhan penelitian. Oleh karena itulah maka tipologi penelitian ini tergolong *socio-legal studies*,¹⁴⁶ yakni studi hukum yang

¹³⁹. Agus Salim, 2007, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial* (dari Dennis Guba dan Penemuanannya), Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 33-61.

¹⁴⁰. Ardianto, 2007, *Filsafat Ilmu Komunikasi*, Q-Anees, hlm. 161.

¹⁴¹. Erlin Indarti, *Diskresi dan Paradigma: Sebuah telaah Filsafat Hukum*: Pidato Pengukuban Guru Besar dalam Filsafat Hukum Pada Fakultas Hukum UNDIP, Semarang 4 Nopember 2010, hlm. 3.

¹⁴². Adj Samekto, *Pergeseran Pemikiran ...* Op.cit. hlm. 186.

¹⁴³. Lebih lanjut baca: *Loc.cit*.

¹⁴⁴. Erlin Indarti, *Diskresi dan Paradigma*,...Op.cit., hlm. 94.

¹⁴⁵. Penelitian kualitatif yang mendasari pertanyaannya pada *how* dan *why*, sejatinya memilih strategi studi kasus karena dimasukdikan untuk mengungkap peristiwa masa lalu dan sekaligus masa kini dan kemungkinan masa depan. Baca, Robert K.Yin, 1981, *Case Study Research: desain and Methods*, London: Sage. hlm. 20.

¹⁴⁶. *Socio-legal studies* melihat hukum sebagai salah satu faktor dalam sistem sosial yang dapat menentukan dan ditentukan. Ada sejumlah istilah yang digunakan untuk

S.Hnt.,MM Kepala Bagian Pengaduan Kantor Perwakilan Komnas HAM Kalimantan Barat, Bapak Bambang S. Soerachmat, SH., Sekretaris DPRD Kalimantan Barat dan selanjutnya pada level Kabupaten meliputi Kepala Bagian Hukum dan Kasubag Dokumentasi Hukum, masing-masing: (1) Bapak Marianis, SH.,MH., (Kabupaten Sambas); (2) Bapak Juli Suryadi Burdadi, SH.,M.Si., (Kabupaten Mempawah); (3) Ibu Zet S, SH.,(Kota Pontianak); dan (4) Ibu Yuniati, SH.,M.Si., (Kabupaten Kubu Raya)

- (2) Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Barat, Bapak M. Kheing L, Wakil Ketua DPRD Provinsi Kalimantan Barat Ibu Hj Summa Jenny Heryanti, SH.,MH., Bapak Masdar (anggota DPRD Propinsi Kalbar), Ketua DPRD Kabupaten Kubu Raya Bapak Bambang Ganefo, SH., Wakil Ketua DPRD Kota Pontianak Bapak Herry Mustamin, SH., Wakil Ketua DPRD Kabupaten Mempawah Rajuni, S.Pd.I., Ketua DPRD Kabupaten Landak Bapak Herry Saman, SH.,MH., dan Ketua DPRD Kabupaten Sambas Bapak Ir.H.Arifidiar, MH.
- (3) Masyarakat marjinal, masing-masing: komunitas adat terpencil, masyarakat pesisir, pedagang kaki lima, anak jalanan, penghuni pemukiman kumuh, keluarga miskin, tokoh penggiat pemberdayaan perempuan dan lain-lain. Untuk dapat memenuhi gambaran kondisi masyarakat marjinal ini, peneliti mengambil sejumlah beberapa individu yang paling mewakili masing-masing golongan tersebut yang ada di tiap kabupaten/kota di Kalimantan Barat, sesuai dengan persebaran masing-masing golongan secara proporsional. Nama-nama yang ada diperoleh dari data yang sudah diperoleh terlebih dahulu dari pihak-pihak lain baik data yang berasal dari instansi pemerintahan maupun pihak lainnya yang dianggap mengetahui pokok masalah yang diteliti, seperti Ketua Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Kalimantan Barat, Ketua Walhi Kalimantan Barat, Ketua HuMa, Para Temenggung Adat, Camat dan Kepala Desa.

Dalam hal validasi data, pengecekan mutu melalui triangulasi juga dilakukan, dalam hal ini triangulasi metode. Data yang dikumpulkan melalui studi dokumen dicek kembali konsistensi dan mutunya melalui *Focus Group Discussion*. Ini sesuai dengan Prinsip *synchronic reliability* (kesesuaian dengan realitas) yang merupakan prinsip yang dipegang teguh dalam rangka konsistensi dan mutu data yang dikumpulkan.

Analisis data dilakukan sejak koleksi data empiris dilakukan. Teknik analisis data dilakukan mengikuti 'model interaktif' ala Miles dan Huberman,¹⁴⁹ melalui siklus kegiatan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

¹⁴⁹. Miles, Matthew B, dan Michael Huberman, 2002, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press, Jakarta. hlm. 20.

Penarikan kesimpulan dilakukan selama proses penelitian berlangsung seperti halnya proses reduksi data, setelah data terkumpul cukup memadai maka selanjutnya diambil kesimpulan sementara dan setelah data benar-benar lengkap maka diambil kesimpulan akhir.

Peraturan Daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundangan yang mengatur urusan otonomi dan tugas pembantuan atau untuk mewujudkan kebijakan baru, melaksanakan peraturan yang lebih tinggi, bersifat mengatur yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

2) **Perkada (Peraturan Kepala Daerah)**

Peraturan Kepala Daerah adalah naskah Dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi dan sifatnya mengatur, terdiri dari: Peraturan Gubernur dan/atau Peraturan Bupati/Walikota.

3) **PB KDH (Peraturan Bersama Kepala Daerah)**

Peraturan Bersama Kepala Daerah adalah naskah Dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh dua atau lebih Kepala Daerah untuk mengatur suatu urusan yang menyangkut kepentingan bersama. Keputusan yang demikian dicirikan oleh:

- (1) isinya yang bersifat mengikat,
- (2) menggunakan nomor angka bulat,
- (3) masa berlakunya lama,
- (4) setelah tulisan 'menetapkan' menggunakan judul,
- (5) materi dituangkan dalam bentuk pasal-pasal,
- (6) ditanda-tangani oleh kepala daerah yang melakukan kerja sama dan
- (7) tidak memakai tembusan.

4) **Peraturan DPRD**

Peraturan yang bersifat pengaturan, ditetapkan oleh Pimpinan DPRD Provinsi dan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD.

5) **Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual dan final.**

Memperhatikan dari aspek substansi, hal terpenting dan terutama yang menjadi pokok pikiran dalam peraturan daerah adalah keharusan isi yang seharusnya mengandung unsur filosofis, yuridis dan sosiologis sebagai hal-hal melatar belakangi keberadaannya. Aspek filosofis menyangkut kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat dan supremasi hukum. Aspek sosiologis menyangkut akomodasi terhadap ekspektasi sosial dan atau sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat setempat. Sementara aspek yuridis adalah soal kepastian hukum dan tidak bertentangan antara peraturan daerah dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

undangan nasional,¹⁵⁷ juga merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, sebagaimana telah disebutkan di muka, seperti: (1) Sendi negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi; (2) Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; (3) Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Di samping sendi-sendi tersebut, persoalan kebhinekaan juga menjadi konsiderasi utama hadirnya peraturan daerah. Sifat pluralisme dari Negara Kesatuan Republik Indonesia menandai cukup banyak kearifan lokal sebagai *volkgeist* (jiwa bangsa) yang perlu diatur secara beragam di tingkat daerah. Agar keberagaman ini tidak menjadi ancaman pada kesatuan, peraturan daerah merupakan sarana yang tepat untuk menampung keanekaragaman *volkgeist* tersebut, dengan berada dalam bingkai sistem (hukum) perundang-undangan nasional.¹⁵⁸ Aspek materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus di daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Bagir Manan idealnya menyangkut:

1. Perda Provinsi:

- a. kewenangan yang diperoleh dalam bidang otonomi yang berisikan kewenangan yang bersifat lintas kabupaten/kota, kewenangan di bidang pemerintahan tertentu dan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- b. berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan dan untuk menampung serta mengekspresikan kondisi khusus di daerah yang lintas kabupaten/kota.

2. Perda Kabupaten/Kota:

- a. kewenangan yang diperoleh untuk melaksanakan otonomi daerah yang berisikan kewenangan wajib dan kewenangan pilihan;
- b. berdasarkan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya, termasuk tugas pembantuan; dan
- c. untuk menampung dan mengekspresikan kondisi khusus di daerah.¹⁵⁹

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan

¹⁵⁷ Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, LPM Universitas Islam Bandung, Bandung, hlm. 8.

¹⁵⁸ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.*, hlm. 122.

¹⁵⁹ I Gde Pamja Astawa dan Suprin Neta, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumi, Bandung, hlm. 105.

membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.¹⁶¹ Asas-Asas formal meliputi:

- a. Asas tujuan jelas (*Het beginsel van duidelijke doelstelling*) mencakup 3 (tiga) hal; ketepatan letak peraturan, tujuan khusus peraturan yang akan dibentuk, tujuan bagian-bagian dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.
- b. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*) pada prinsipnya menafsirkan perlunya kejelasan kewenangan organ/lembaga yang membentuk peraturan perundang-undangan.
- c. Asas perlunya pengaturan (*Het noodzakelijkheid beginsel*), muncul karena dalam penyelesaian masalah penyelenggaraan kehidupan manusia terdapat berbagai alternatif yang tidak selalu harus dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini bukan berarti tidak ada peraturan (*ontregelen*) namun pembentukan peraturan itu berpegang pada prinsip penyederhanaan (*soberheid*), sehingga sangat dimungkinkan adanya deregulasi yang maknanya bukan tanpa regulasi (aturan). Oleh karena itu harus dikaji lebih jauh urgensi sebelum peraturan tersebut dibuat;
- d. Asas dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*) merupakan asas yang menghendaki suatu peraturan dapat ditegakkan. Tidak akan ada gunanya merumuskan berbagai aturan dalam berbagai norma jika pada akhirnya norma tersebut melalui penjatuhan sanksi terhadap pelanggaran peraturan. Perumusan sanksi ini harus sejalan dengan sifat norma, apakah larangan atau perintah.
- e. Asas konsensus (*Het beginsel van de concensus*) pada prinsipnya mengatakan bahwa pembentukan setiap peraturan merupakan buah kesepakatan antara rakyat dengan lembaga pembentuknya.

Asas-asas material meliputi:

- a. Asas kejelasan terminologi dan sistematika (*Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*) lebih menekankan kepada teknik merancang kata-kata, struktur dan susunan peraturan sehingga pada akhirnya membentuk norma yang mengikat.
- b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali (*Het beginsel van den kenbaarheid*) sangat penting artinya terutama bagi peraturan perundang-undangan yang membebani masyarakat dengan berbagai kewajiban. Apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan tidak diketahui setiap orang, lebih-lebih bagi orang yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

¹⁶¹ A. Hamid E. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia....Op. Cit.*, hlm. 301.

- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sebagai penyempurnaan terhadap UU sebelumnya (UU No.10 Tahun 2004), terdapat materi muatan baru dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 antara lain:

- a. penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang hierarkinya ditempatkan setelah UUD NRI Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan beserta contohnya yang

masyarakat yang demikian ini terpinggirkan atau termarginalisasi akibat tekanan ekonomi, sosial, budaya dan politik, termasuk akibat kebijakan dan program pemerintah yang tidak berpihak.

Dalam ilmu sosiologi, masyarakat marginal dikenal dengan istilah *'liyan'* atau *the other* (dalam bahasa Jerman *das fremde* atau *das andere*) yang berarti "asing" atau "yang lain". Liyan atau kaum-kaum marginal atau *außenseiter* adalah objek yang bertentangan dengan subjek atau diri, yaitu pihak atau objek yang berada di luar subjek, sebagai pembandingan bagi subjek tersebut. Misalnya dalam studi gender, perempuan dapat disebut liyan bagi laki-laki dan sebaliknya. Dalam masalah hukum kenegaraan, liyan adalah orang-orang yang tidak memiliki kewarganegaraan negara.¹⁶⁴

David Gordon melalui *Indicators of Poverty & Hunger* sebagaimana dikutip Todung Mulya Lubis, mengemukakan 8 (delapan) sudut pandang atau kriteria marginal bagi suatu masyarakat, yaitu¹⁶⁵:

- a. Kriteria Sosiologis. Berdasarkan kriteria ini maka yang tergolong masyarakat kelompok marginal adalah buruh anak, seorang/kelompok/masyarakat yang mendapatkan perlakuan tidak adil atau diskriminatif karena persoalan gender, seseorang atau kelompok masyarakat yang mengalami peminggiran sosial dan masyarakat atau kelompok masyarakat yang hak asasinya terlanggar.
- b. Kriteria Ketersediaan Infrastruktur. Berdasarkan kriteria ini yang tergolong masyarakat marginal adalah individu atau kelompok masyarakat dari kultur manapun ia berasal, ketika keberadaan masyarakat tersebut dalam kehidupan secara geografis mengalami kesulitan pada akses untuk mendapatkan air bersih, jarak transportasi yang tak terjangkau, ataupun akses pada Bank dan komunikasi yang sulit, maka kelompok masyarakat ini bisa dikatakan marginal. Kebanyakan kelompok masyarakat demikian biasanya terisolir dengan masyarakat kebanyakan.
- c. Kriteria Akses pada pelayanan Kesehatan. Tergolong masyarakat marginal adalah anggota masyarakat yang harapan hidupnya rendah, tingkat kematian bayinya tinggi, masyarakat yang mengalami gizi buruk dan kekurangan gizi.
- d. Kriteria akses pada pendidikan. Tergolong masyarakat marginal adalah kelompok masyarakat yang di dalamnya tingkat buta hurufnya tinggi, banyak yang tidak sekolah dan atau rasio bruto pendaftar sekolah sangat rendah.

¹⁶⁴. Para *Außenseiter* atau kaum marginal disebut seperti itu karena kondisi, kebiasaan atau gaya hidup mereka yang berbeda atau unik jika dibandingkan dengan mayoritas individu atau golongan dalam komunitas mereka. Hal ini membuat mereka hampir selalu menjadi terpinggirkan atau terkucilkan. Lihat, *thematic mandates* yang sesuai dengan miskin kota di <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>.

¹⁶⁵. Todung Mulya Lubis, 1986, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*. UI/SES, Jakarta. hlm. 43.

Dunia yaitu sebagai ketidakmampuan mencapai standar hidup minimum. Menurut Bank Dunia, kemiskinan setidaknya memiliki kondisi-kondisi yang pada umumnya didekati (1) dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non material yang diterima oleh seseorang sehingga secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk atau kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat; (2) kadang-kadang didefinisikan dari segi kepemilikan aset yakni tanah, rumah, peralatan, uang, emas, kredit dan lain-lain; (3) kemiskinan non-materi meliputi berbagai macam kebebasan, hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak, hak atas rumah tangga dan kehidupan yang layak. Sementara *United Nations Development Program (UNDP)* mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memperluas pilihan-pilihan dalam hidup, antara lain dengan memasukkan penilaian "tidak adanya partisipasi dalam pengambilan keputusan publik" sebagai salah satu indikator kemiskinan.

Terminologi lain yang pernah dikemukakan sebagai wacana adalah kemiskinan struktural dan kemiskinan kultural. Soetandyo Wignjosoebroto dalam "Kemiskinan Struktural: Masalah dan Kebijakan" mendefinisikan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang ditengarai atau didalihkan bersebab dari standar atau kriteria yang subjektif karena dipengaruhi oleh adat, budaya, daerah dan kelompok sosial.¹⁶⁷ Di samping itu kesulitan penentuan secara kuantitatif dari masing-masing komponen kebutuhan dasar karena dipengaruhi sifat yang dimiliki oleh komponen itu sendiri, misalnya selera konsumen terhadap suatu jenis makanan atau komoditi lainnya.

Dari segi faktor penyebabnya, kemiskinan dapat dibedakan menjadi kemiskinan kultural, kemiskinan sumber daya ekonomi dan kemiskinan struktural. Kemiskinan kultural bukanlah bawaan melainkan akibat dari tidak kemampuan menghadapi kemiskinan yang berkepanjangan. Kemiskinan bukanlah sebab melainkan akibat. Sikap-sikap seperti ini diabadikan melalui proses sosialisasi dari generasi ke generasi. Kemiskinan sumber daya ekonomi melihat fenomena kemiskinan dari sisi ketiadaan atau kelangkaan sumber daya ekonomi baik faktor-faktor produksi yang berupa modal, tanah, sumber daya manusia dalam hal ini tingkat dan kualitas pendidikan maupun kondisi geografis yang terkait dengan tempat tinggal suatu masyarakat.

Kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh faktor struktur ekonomi dan politik yang melingkupi si miskin. Struktur

¹⁶⁷ Sebagaimana yang terangkum di dalam Bagong Suyanto, 1995, *Perangkap Kemiskinan: Problem & Strategi Pengentasannya*, Airlangga University Press, Surabaya. hlm. 59. Lihat pula: Soetandyo Wignjosoebroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Hefhal Kasim (Ed.). ELSAM dan HuMa, Jakarta, hlm.120; Soetandyo Wignjosoebroto, *Rule of Law: Suatu Perbincangan di Sepuluh Masalah Kemiskinan Akses untuk Memperoleh Keadilan Khususnya yang Menyangkut Kepentingan Kaum Miskin*, dalam Jurnal Keadilan Sosial, Edisi 1, 2010, ILRC, Jakarta. hlm.7.

a. Kelompok Marjinal Kota (*Urban Marginal Population*):

- 1) *dropout* sekolah;
- 2) pengangguran;
- 3) penarik becak/ojek/gerobak;
- 4) migran yang baru tiba;
- 5) pekerja pelabuhan, kuli angkut;
- 6) buruh bangunan;
- 7) pekerja di sektor informal;
- 8) tuna wisma;
- 9) yatim piatu;
- 10) orang yang hidup dengan penghasilan kecil dan baku (kelompok usia lanjut, orang yang berada pada pensiun, janda, duda, orang yang bercerai, cacat lahir, cacat akibat kecelakaan dan kecelakaan kerja);
- 11) peminta-minta.

b. Orang yang Berada dalam Kelompok Risiko Sosial (*people in at-risk social groups*):

- 1) masyarakat adat;
- 2) minoritas etnis;
- 3) rumah tangga yang buta huruf.

c. Beberapa atau Semua dari Anggota Rumah Tangga Miskin yang Hidup dengan Nafkah yang Juga Rentan (*some or all members of low-income households within vulnerable livelihoods*):

- 1) petani subsisten/petani kecil;
- 2) rumah tangga pertanian yang dikepalai perempuan;
- 3) petani tanpa rumah;
- 4) buruh tani;
- 5) nelayan/pencari nafkah di air;
- 6) masyarakat pengembala yang nomaden;
- 7) pengembala yang menetap terus-menerus, golongan dengan nafkah ternak yang kecil, masyarakat pengembala sekaligus petani;
- 8) buruh kontrak atau harian.

d. Buruh Migran dan Keluarganya (*migrant workers and their families*):

- 1) pengembala migran yang menggembalakan ternak orang lain;
- 2) migran yang menjadi pekerja fisik yang sedang mencari kerja;
- 3) rumah tangga yang dikepalai perempuan yang ditinggal oleh anggota laki-laki yang menjadi buruh migran.

e. Orang yang Tergantung yang Hidup Sendiri atau Dalam Rumah Tangga Berpendapatan Kecil Dalam Keluarga yang Beranggota Banyak (*dependent people living alone or in low-income households with large family size*):

mengemudikan becak. Pekerjaan sebagai pengemudi becak sangat berat secara fisik, sebab ia menggunakan tenaga manusia. Secara sosial, pengemudi becak menyandang status rendah, bahkan di kalangan kelompok marjinal.

- c. Keluarga Miskin adalah suatu kondisi dimana fisik masyarakat yang tidak memiliki akses ke prasarana dan sarana dasar lingkungan yang memadai, dengan kualitas perumahan dan pemukiman yang jauh di bawah standar kelayakan serta mata pencaharian yang tidak menentu yang mencakup seluruh multidimensi, yaitu dimensi politik, dimensi sosial, dimensi lingkungan, dimensi ekonomi dan dimensi aset.
- d. Pemulung adalah orang yang memungut barang-barang bekas atau sampah tertentu untuk proses daur ulang. Pekerjaan pemulung sering dianggap memiliki konotasi negatif. Ada dua jenis pemulung: pemulung lepas, yang bekerja sebagai *swasaha* dan pemulung yang tergantung pada seorang bandar yang meminjamkan uang dan memotong uang pinjaman tersebut saat membeli barang dari pemulung. Pemulung berbandar hanya boleh menjual barangnya ke bandar. Tidak jarang bandar memberi pemondokan kepada pemulung, biasanya di atas tanah yang didiami bandar, atau di mana terletak tempat penampungan barangnya. Pemulung merupakan mata rantai pertama dari industri daur ulang.
- e. Buruh yakni pekerja, tenaga kerja atau karyawan pada dasarnya adalah manusia yang menggunakan tenaga dan kemampuannya untuk mendapatkan balasan berupa pendapatan baik berupa uang maupun bentuk lainnya kepada pemberi kerja atau Pengusaha atau majikan.
- f. Petani adalah seseorang yang bergerak di bidang pertanian, utamanya dengan cara melakukan pengelolaan tanah dengan tujuan untuk menumbuhkan dan memelihara tanaman (seperti padi, bunga, buah), dengan harapan untuk memperoleh hasil dari tanaman tersebut untuk digunakan sendiri ataupun menjualnya kepada orang lain. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.
- g. Anak jalanan adalah seseorang yang masih belum dewasa (secara fisik dan psikis) yang menghabiskan sebagian besar waktunya di jalanan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk mendapatkan uang guna mempertahankan hidupnya yang terkadang mendapat tekanan fisik atau mental dari lingkungannya.
- h. Komunitas adat terpencil adalah komunitas atau kelompok masyarakat yang hidup terpencil di lingkungan geografis tertentu.

dan Tioghoa. Di samping ketiga suku besar terdapat pendatang (Jawa, Sunda, Madura, Batak, Minangkabau, Bugis, Bali dan lain-lain). Masing-masing suku mempunyai adat dan mempertahankan hukum adat. Hal ini dapat diketahui dari masih berlakunya peradilan adat terutama pada dan di dalam wilayah adat masyarakat suku Dayak.

Pengalaman sejarah menunjukkan interaksi antar etnik di Kalimantan Barat tidak selamanya berjalan damai. Beberapa kali terjadi konflik etnik dalam skala luas dan masif, yang memakan korban jiwa dan harta benda tidak sedikit—ribuan nyawa melayang dan tidak terhitung materi-properti musnah. Mungkin daerah inilah yang paling banyak mencatatkan sejarah konflik antar etnik di Indonesia. Pada periode kolonial terjadi dua konflik besar, yakni tahun 1900-an dan tahun 1930-an; sedangkan pada era kemerdekaan, sejak tahun 1960-an hingga akhir tahun 1990-an, terjadi belasan kali konflik. Konflik-konflik yang pernah terjadi dapat dipetakan sebagai berikut. *Pertama*, konflik selalu terjadi antara kelompok etnik Dayak dan Madura, tetapi konflik yang terjadi pada akhir tahun 1990-an melibatkan juga kelompok etnik Melayu dan kelompok-kelompok etnik lain yang ada di wilayah Kabupaten Sambas. *Kedua*, konflik terjadi dan tersebar di wilayah pedalaman-dekat, yang meliputi wilayah Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Landak, dan Kabupaten Pontianak. *Ketiga*, konflik dipicu oleh tindakan kriminal individu/oknum etnik Madura terhadap individu/oknum Dayak, juga Melayu. *Keempat*, konflik dengan kekerasan membesar manakala pelaku tindakan kriminal tidak segera diserahkan untuk dikenai sanksi adat oleh pihak penanggung adat Dayak¹⁷³.

B. Potret Konfigurasi Politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat

Konfigurasi politik pemerintahan daerah di pulau Kalimantan pada umumnya sejak pemilihan umum badan legislatif di tahun 1999 dan 2014, dikuasai 2 (dua) partai besar yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan dan Partai Golongan Karya. Pemilihan umum masa reformasi yang telah terjadi selama 4 (empat) kali, yaitu pada tahun 1999, 2004, 2009 dan 2014 dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda sesuai konfigurasi politik yang menaungi pelaksanaan Pemilu tersebut¹⁷⁴. Pada tabel di bawah ini

¹⁷³Syarief Saleh Alkadrie, *Konflik Di Kalimantan Barat*, Materi Seminar Nasional, Universitas Tanjungpura Pontianak, 12 September 2001.

¹⁷⁴Keempat Pemilu pasca reformasi tersebut memiliki karakteristik dan peraturan perundang-undangan yang berbeda, yaitu: (1) Pemilu pertama, dilaksanakan pada tahun 1999 menggunakan UU Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sistem Pemilu yang dipergunakan adalah sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar dan asas Pemilu yang dipergunakan adalah asas langsung, umum, bebas dan rahasia. (2) Pemilu kedua, dilaksanakan pada tahun 2004 menggunakan UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Khusus Provinsi Kalimantan Barat dari pemilihan umum badan legislatif di tahun 1999 dan 2014, sejak masa-masa awal reformasi ditandai oleh konfigurasi politik yang tergolong demokratis. Hampir semua elemen atau kelompok masyarakat yang terwadahi dalam partai politik peserta pemilihan umum, mempunyai wakil di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Contohnya, Pemilu Legislatif tahun 2009. Pemilihan umum tahun 2009 diselenggarakan dengan jumlah 3.154.878 pemilih dan TPS sebanyak 10.807. Sedangkan untuk jumlah pemilih yang memberikan hak suaranya pada pemilu legislatif 2009 sebanyak 2.073.489 suara, dengan suara terbanyak dari partai PDI-Perjuangan sebesar 14,62 persen diikuti Golkar dan partai Demokrat masing-masing sebesar 14,26 persen dan 11,78 persen (lihat tabel di bawah).

Tabel 9: Komposisi Anggota DPRD Prov. Kalimantan Barat Hasil Pemilu Legislatif 2009¹⁷⁶

Partai Politik	Suara Valid	Anggota Legislatif Adapun
CS	CS	CS
1 Partai Hati Nurani Rakyat (Gurusa)	77.303	4
2 Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	40.051	-
3 Partai Pergaulan dan Fekansa Indonesia (PPFI)	21.180	-
4 Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	21.236	-
5 Partai Gerakan Indonesia Raya (GERAKAN)	66.170	2
6 Partai Gerakan Nasional (GARNAS)	30.364	-
7 Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	38.802	-
8 Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	63.746	4
9 Partai Arisan Nasional (PAN)	102.231	4
10 Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB)	37.833	1
11 Partai Keadilan (PK)	21.830	-
12 Partai Persatuan Daerah (PPD)	65.921	1
13 Partai Keadilan Bangsa (PKB)	28.806	-
14 Partai Pemuda Indonesia (PPI)	20.612	-
15 Partai Nasional Indonesia Mahasiswa (PNI-M)	5.898	-
16 Partai Demokrasi Pembinaan (PDP)	34.350	-
17 Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangeran)	17.470	-
18 Partai Maslahat Bangsa (PMB)	5.983	-
19 Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	7.820	-
20 Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	37.319	-
21 Partai Republik Nusantara (Republika)	24.667	-
22 Partai Pelopor	18.210	-
23 Partai Golongan Karya (Golkar)	295.005	10
24 Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	102.368	5
25 Partai Demokrat Indonesia (PDI)	56.472	1
26 Partai Nasional Berbangsa Keadilan Indonesia (PNBK)	50.599	-
27 Partai Bulan Bintang (PBB)	23.281	1
28 Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	303.129	10
29 Partai Bintang Reformasi (PBR)	60.565	2
30 Partai Patriot (PP)	20.129	-
31 Partai Demokrat	244.226	10
32 Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	23.372	-
33 Partai Indonesia Sejahtera (PIS)	12.330	-
34 Partai Keadilan Nasional (PKN)	18.802	-
41 Partai Mandiri	18.882	-
42 Partai Persatuan Mahasiswa Unswati Indonesia (PPMUI)	12.517	-
43 Partai Solidaritas Indonesia	4.718	-
44 Partai Bakti	5.044	-
Jumlah Total	2.073.489	88

Dinamika pada pemilihan umum tahun 2014 diselenggarakan dengan jumlah 3.479.368 pemilih dan TPS sebanyak 12.195. Sedangkan untuk jumlah pemilih yang memberikan hak suaranya pada pemilu legislatif 2014 sebanyak 2.718.796, dengan total perolehan suara PDIP mengantongi perolehan suara

¹⁷⁶ BPS Kalimantan Barat, <http://kalbar.bps.go.id/>, diakses tanggal 10 Agustus 2015.

keikutsertaan partai-partai politik dalam proses pemilihan umum kepala daerah dapat lebih jelas tergambar melalui tabel berikut:

Tabel 11: Daftar Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam Pilkada Kalbar 2012 dan Partai Politik Pengusungnya¹⁷⁹.

No. Urut	Calon Gubernur	Calon Wakil Gubernur	Partai Politik Pengusung
1			PDI Perjuangan, Partai Demokrat, PDS, Partai PBB dan PKB.
	Drs. Cornelis, M.H.	Drs. Christiwaty Sanjaya, S.E., M.M.	
2			PPP, Partai Hanura dan PBB.
	H. Arsyin Ali Anyang	Ir. H. Fathun A. Rasyid, M.Ag.	
3			Partai Golkar, PAN, PKS, PBR dan PKNU.
	H. Morkes Effendi, S.Pd., M.H.	Ir. H. Bushanuddin A. Rasyid	
4			Partai Gerindra, PPD, PINSK Indonesia, PKPB, PKM, PDK, Partai Baras, FDP, Partai Republikan, PKDI, PPP, Partai Kodamlaten, PPRN, Partai Patriot, Partai Merdeka, Partai Pelopor, PIS dan PPD.
	Drs. H. Aibang Tambel Husin	Pdt. Simasius Simin, M.Pd.K.	

Untuk daftar pemilih tetap (DPT) sendiri, KPU Kalimantan Barat mengumumkan pada April 2012 bahwa jumlah DPT untuk Pilkada Kalbar 2012 berjumlah 3.639.810 orang¹⁸⁰. Dari DPT tersebut, hasil perolehan suara Pilkada Gubernur tahun 2012 dapat terlihat lewat tabel berikut:

¹⁷⁹. Tabel didapat melalui sumber: <https://id.wikipedia.org/>, diakses pada tanggal 8 Desember 2016.

¹⁸⁰. *Op.cit.*, KPU Provinsi Kalimantan Barat.

konfigurasi politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat. Adapun konfigurasi politik yang ada dapat digambarkan melalui 2 (dua) perbandingan pada tabel di bawah ini:

Tabel 13: Perbandingan Hasil Pemilu 2004 dan Pilkada 2007 Kalimantan Barat¹⁴³

Provinsi	Hasil Pemilu DPRD 2004 ¹⁴⁴			Hasil Pilkada 2007			
	Partai	Kursi	Suara	Partai	Calon	Suara	Terpilih
	P. Golkar	14	457.040	Golkar, PKS, PAN, PBB, PKB, PDS, PPP & P.Merdeka	Usman Ju'far-Laurentius Herman Kadir	659.279	
	PDIP	10	326.671	PDIP	Cornelia-Christiandy Sanjaya	930.679	Terpilih
	PPP	7	155.851	P. Demokrat, PPD, PRSD, P. Patriot Pancasila, PPMB, PKPB & PNI Marhaenisme	Gezman Sapta-Ignatius Lyong	335.368	
	P. Demokrat	7	117.995	P. Pelopor, PBB, PPDK, PNBK, PKPI, PPM, PPNUI & PSI	Ahil Mochtar-AR Mezer	205.763	
	PAN	4	86.857				
	PDS	3	87.395				
	PBB	3	69.457				
	PKS	2	67.692				
	PKB	1	52.741				
	PKPB	1	51.549				
	PPDK	1	54.080				
	PNBK	1	46.933				
	P. Merdeka	1	25.443				
	Lain-lain	-	313.718				
	Jumlah	55	1.913.422			2.131.809	

Tabel 14: Perbandingan Hasil Pemilu 2009 dan Pilkada 2012 Kalimantan Barat¹⁴⁵

Provinsi	Hasil Pemilu DPRD 2009			Hasil Pilkada 2012			
	Partai	Kursi	Suara	Partai	Calon	Suara	Terpilih
	PDIP	10	303.129	PDIP, P. Demokrat, PKS, PPPB	Cornelia-Christiandy Sanjaya	1.725.185	Terpilih

¹⁴³. Model perbandingan mengikuti model Perbandingan Hasil Pemilu 2004 dan Pilkada di beberapa Kabupaten di Jawa Tengah dalam Hasyim Asy'ari, 2007, *Pilkada: Catatan Hukum dan Politik*, Diponegoro University Press, Semarang. hlm.155.

¹⁴⁴. Dirangkum dari Kalimantan Barat dalam Angka 2005.

¹⁴⁵. Model perbandingan mengikuti model Perbandingan Hasil Pemilu 2004 dan Pilkada di beberapa Kabupaten di Jawa Tengah dalam Hasyim Asy'ari, 2007, *Pilkada: Catatan ...* Op.cit. hlm.155

memperoleh hasil suara terbanyak kedua yakni pasangan Morkes Effendi-Burhanuddin A. Rasyid, dalam hal ini didukung oleh beberapa parpol yang memiliki jumlah kursi secara keseluruhan di DPRD sebanyak 20 (dua puluh) kursi. Namun dari jumlah yang tidak jauh berbeda tersebut, pasangan calon Cornelis-Christiandy Sanjaya memperoleh hasil suara 2 (dua) kali lebih banyak dibandingkan pasangan calon dengan hasil suara terbanyak kedua. Berdasarkan perbandingan kedua ini (tabel 14), meskipun pada kenyataannya bahwa pasangan dengan jumlah dukungan parpol dengan kursi terbanyak di DPRD berhasil memenangkan Pilkada, namun hasil perolehan suara yang ada masih menunjukkan bahwa Pilkada tetap saja sulit untuk diprediksi.

Ketidakpastian dalam perolehan suara telah menandai suatu ciri berkembangnya kehidupan demokrasi dan karena itulah dapat dikatakan bahwa konfigurasi politik di dalamnya menunjukkan ciri yang demokratis. Sesuai dengan beberapa adagium mengenai jenis sistem politik yang berlaku berdasarkan prosedur hukum dan hasil sebuah pemilihan umum, bahwa sebuah sistem dikatakan totaliter manakala terdapat kondisi "*predictable procedures and predictable results*", yakni bila di sebuah negara, prosedur hukum penyelenggaraan pemilihan umum sudah jelas ditentukan dan hasil pemilu sudah dapat diketahui sebelum diselenggarakan, maka sistem itu disebut totaliter. Sedangkan sebuah sistem dikategorikan otoriter jika terdapat kondisi "*unpredictable procedures, but predictable results*", yakni Negara dikatakan otoriter bila tidak memiliki prosedur yang jelas tentang pemilu, akan tetapi hasil-hasil pemilu sudah dapat diketahui jauh-jauh hari sebelum pemilu diselenggarakan. Dan manakala di sebuah negara terdapat kondisi "*predictable procedures, but unpredictable results*", di situlah lazim disebut demokrasi, bahwa sebuah penyelenggaraan negara dikatakan menganut demokrasi bila tersedianya serangkaian pengaturan hukum pemilu yang jelas, namun hasil pemilu tidak dapat diketahui sejak awal¹⁸⁶.

Konfigurasi politik pemerintahan daerah di Provinsi Kalimantan Barat pada 5 (lima) tahun terakhir (dari tahun 2009 sampai dengan 2014) yang tergolong demokratis dengan demikian semakin dapat dipertegas melalui proses pemilihan langsung baik pemilihan anggota legislatif (Pemilihan anggota DPRD 2009) maupun pemilihan kepala daerah (Pemilihan Gubernur 2007 dan 2012). Hal ini tergambar baik melalui partisipasi maupun persaingan politik yang ada di dalamnya. Selain itu juga sejalan dengan berbagai kepustakaan ilmu politik yang setidaknya-tidaknya merangkum 11 pilar sistem politik demokrasi¹⁸⁷

¹⁸⁶. Hasyim Asy'ari, 2007, *Pilkada: Catatan... Op.cit.* hlm.4.

¹⁸⁷. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press, 1971; Freedom House, *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005; Paula Becker dan Jean-Aime A. Ravelson, *What is Democracy?*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008; Larry J. Diamond, dan Marc Plattner (ed.), *Democracy: A Reader*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 2009; Gerardo Munck, *Measuring Democracy: A Bridge Between*

lembaga lainnya. Hal itu terutama untuk mencegah penggunaan kekuasaan negara yang mengancam hak dan kebebasan warga negara, hak asasi manusia dan kepentingan umum.

6. Pemerintahan dan oposisi yang efektif. Pemerintahan yang efektif ditandai oleh kemampuan pemerintah dan birokrasi melaksanakan undang-undang dan kebijakan publik untuk mewujudkan dan mencapai tujuan negara. Oposisi yang efektif tidaklah ditandai terutama oleh kemampuannya menjatuhkan pemerintah, melainkan kemampuannya mengimbangi pemerintah (dan parpol pendukung pemerintah di parlemen) dalam menyusun undang-undang sesuai dengan aspirasi dan harapan konstituen dan juga dalam melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang.
7. Sistem pemerintahan daerah berdasarkan desentralisasi, baik dalam arti urusan pemerintahan maupun sumber anggaran. Artinya, warga daerah berhak mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri (dalam urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah) berdasarkan prakarsa, karakteristik dan kemampuan daerah. Daerah otonom akan dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut apabila disediakan sumber anggaran, baik berupa kewenangan mencari anggaran maupun berupa bagi hasil, berdasarkan perimbangan keuangan antara pusat dengan daerah.
8. Paham konstitusionalisme, yaitu UUD berisi berbagai bentuk dan mekanisme pembatasan kekuasaan negara agar kekuasaan negara tidak disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan golongan ataupun menindas atau membatasi hak dan kebebasan warga negara. Kekuasaan negara digunakan untuk mewujudkan tujuan negara.
9. Pemerintahan oleh partai mayoritas dengan menghargai hak-hak dasar kalangan marjinal. Yang dimaksud dengan mayoritas dalam demokrasi adalah parpol atau pasangan calon yang mendapatkan suara mayoritas melalui pemilu, yaitu jumlah suara yang melebihi gabungan jumlah suara parpol lain atau gabungan jumlah suara pasangan calon lain. Yang dimaksud dengan marjinal dalam demokrasi adalah parpol atau pasangan calon yang tidak mencapai jumlah suara mayoritas. Hak dasar marjinal, antara lain hak dan kebebasan warga negara yang dijamin dalam UUD dan hak menyatakan aspirasi dan kepentingannya dalam pembuatan keputusan. Hak dan kebebasan warga negara dan hak asasi manusia yang dijamin dalam UUD tidak dapat dijadikan sebagai isu dalam pengambilan keputusan berdasarkan suara terbanyak.
10. Pluralisme sebagai karakteristik masyarakat demokratis. Demokrasi pada dasarnya lebih dari sekadar seperangkat ketentuan dan prosedur konstitusional yang menentukan bagaimana lembaga-lembaga negara dipilih dan melaksanakan kekuasaannya. Dalam negara demokrasi,

sesuai dengan kehendak rakyat. Demokrasi tidak hanya dilihat dari kepentingan para peserta pemilu, namun harus diperhatikan pula nomokrasi (penegakan)-nya. Untuk itu dalam pelanggaran-pelanggaran pemilu dibutuhkan penegakan hukum progresif oleh para pemangku kebijakan. Dalam hal ini para penyelenggara pemilu diharapkan bersikap progresif dan aktif dalam arti tidak hanya pasif menunggu laporan dan pengaduan masyarakat saja, melainkan harus secara proaktif menelisik, menemukan dan menindaklanjuti pelanggaran pemilu¹⁸⁹.

Anomi dalam penegakan hukum pemilu masih harus terus dikikis dengan tetap berpihak pada asas-asas pemilu (roh pemilu)¹⁹⁰. Sepanjang prosedurnya jelas, baik yang diatur dalam undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya dan para pemenang pemilu tidak dapat diprediksi sebelumnya terkait siapa yang akan menjadi pemenang pemilu tersebut (*predictable process but unpredictable result*), dengan diperkuat oleh 11 (sebelas) pilar sistem politik demokrasi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikatakan sebagai pemilihan umum yang demokratis. Tentunya, hal yang demikian juga sesuai dengan tujuan Pemilihan Kepala Daerah agar dilaksanakan secara demokratis sebagaimana tercantum dalam konsiderans UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah dilakukan perubahan dengan UU No. 8 Tahun 2015, yang menyatakan:

"bahwa untuk menjamin pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka kedaulatan rakyat serta demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat wajib dihormati sebagai syarat utama pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota".

Pertimbangan tersebut di atas dilanjutkan dengan penegasan bahwa kedaulatan rakyat dan demokrasi tersebut perlu ditegaskan dengan pelaksanaan pemilihan secara langsung oleh rakyat, dengan tetap melakukan beberapa perbaikan mendasar atas berbagai permasalahan pemilihan langsung yang selama ini dijalankan. Untuk itu, kemudian dirumuskan dalam Pasal 2 UU tersebut yang mengatur tentang asas penyelenggaraan Pemilihan yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

Berdasarkan semua uraian tersebut di atas, hal terpenting dari konfigurasi politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat yang tergolong demokratis tersimpul dalam 2 (dua) hal. *Pertama*, seiring semangat reformasi, konfigurasi

¹⁸⁹. Lebih lanjut baca: Suteki, 2015, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta. hlm. 203-209.

¹⁹⁰. *Loc. cit.*

Demokrasi adalah cermin dinamika situasi demokrasi di Kalimantan Barat. Indeks Demokrasi Kalimantan Barat sejak tahun 2009 hingga 2014 secara perlahan-lahan bergerak berada pada kategori baik.

Secara lebih rinci, pada 2014 distribusi indeks dalam ketiga aspek demokrasi yang diukur mengalami peningkatan dari tahun 2013. Aspek kebebasan sipil mengalami peningkatan sebesar 0,90 poin, aspek hak-hak politik mengalami peningkatan sebesar 13,76 poin dan indeks dari aspek lembaga demokratis mengalami peningkatan sebesar 27,23 poin.¹⁹³ Walaupun terjadi peningkatan indeks, pola sebaran nilai di atas masih sama dengan tahun pengukuran sebelumnya, yaitu kebebasan sipil secara umum terkategori "baik" dan aspek hak-hak Politik yang semula terkategori "buruk", namun pada tahun 2014 masuk kategori "sedang". Sementara lembaga demokratis tahun 2013 terkategori "sedang" berubah menjadi terkategori "baik" pada tahun 2014. Salah satu indikator dalam aspek hak-hak Politik adalah persentase anggota perempuan terhadap total anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dari data Indeks Demokrasi 2014 diperoleh informasi bahwa persentase anggota perempuan terhadap total anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang masih rendah, di samping itu masih adanya kecenderungan penyampaian aspirasi dalam bentuk demonstrasi yang dilakukan dengan cara-cara kekerasan seperti merusak, memblokir, membakar dan melakukan penyegelan terhadap kantor-kantor pemerintah.

Variabel pada Indeks Demokrasi 2014 terdapat sembilan variabel yang mengalami peningkatan indeks dari tahun 2013 dan tiga variabel yang tidak mengalami perubahan indeks atau relatif sama. Dari sembilan variabel yang mengalami kenaikan, tiga di antaranya meningkat cukup berarti. Kenaikan terbesar pada indeks variabel peran Partai Politik juga mengalami kenaikan cukup besar yakni sebesar 78,22 poin dari 8,92 tahun 2013 menjadi 87,14 tahun 2014. Indeks variabel lain yang meningkat cukup berarti di antaranya variabel - variabel Peran Peradilan Independen juga mengalami kenaikan sebesar 50,00 poin dari 50,00 tahun 2013 menjadi 100,00 tahun 2014, kemudian variabel Hak memilih dan dipilih (naik 27,48 poin dari 48,79 pada 2013 menjadi 76,27 pada 2014, lihat ragaan di bawah).

¹⁹³ Berita Resmi Statistik No. 50/08/61/Th. XVIII, 13 Agustus 2015.

melindungi, menegakkan dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia. Kewajiban dan tanggung jawab tersebut meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara dan bidang lain.

Suparman Marzuki memberikan penegasan, bahwa dalam negara hukum yang demokratis, maka politik hukum HAM harus bersifat promotif, protektif, dan implementatif terhadap HAM guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan dalam bentuk pelanggaran HAM. Penjelasan lebih lanjut dikemukakan oleh beliau sebagai berikut:

Promotif berarti perundang-undangan yang dibuat memiliki kekuatan moral dan hukum yang memungkinkan setiap kebijakan, orang, kekuasaan, menghormati dan menghargai HAM. Protektif perundang-undangan yang dibuat memiliki daya cegah terhadap berbagai kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM, sementara implementatif, berarti perundang-undangan yang dibuat harus bisa dilaksanakan atau diterapkan jika terjadi pelanggaran dan bukan perundang-undangan yang tidak bisa dilaksanakan, baik karena rumusan pasalnya yang kabur, tidak jelas, duplikasi, multi tafsir maupun karena pelaksanaan perundang-undangan tidak independen¹⁹⁵.

Memperhatikan Pasal 2 UU Pemerintahan Daerah menegaskan kembali bunyi Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945, yang menerangkan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Selanjutnya, Daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Bunyi Pasal tersebut jika dihubungkan dengan Pasal 28 I ayat (4) UUD NRI 1945, sebagai bagian dari negara, maka pemerintah daerah juga mempunyai tanggung jawab untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi hak asasi manusia.

Salah satu upaya untuk melaksanakan kewajiban tersebut adalah dengan melaksanakan ketentuan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yaitu melakukan langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara dan bidang lain. Langkah implementasi hak asasi manusia di bidang peraturan perundang-undangan antara lain dapat dilakukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia, termasuk peraturan daerah. Sedangkan Pasal 5 ayat (3) UU HAM secara lebih tegas mengamanatkan bahwa: "Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya". Dengan demikian, hak

¹⁹⁵. Suparman Marzuki, *Op Cit*, hlm. 111.

aman yang dapat mengurangi risiko kekerasan, misalnya kekerasan terhadap perempuan. Tugas untuk memenuhi berarti bahwa pemerintahan daerah harus mengambil tindakan positif untuk memfasilitasi penikmatan hak dan kebebasan. Sebagai contoh, pemerintah daerah wajib memenuhi hak atas pendidikan dengan mempertahankan sistem pendidikan yang baik. Untuk patuh pada kewajiban untuk memenuhi hak individu agar tidak didiskriminasi.

Di Provinsi Kalimantan Barat secara kelembagaan sudah dibentuk Panitia Pelaksana Kegiatan RANHAM yang bertanggung jawab kepada Gubernur¹⁹⁷, selain itu Provinsi Kalimantan Barat merupakan salah satu dari 6 (enam) Provinsi di Indonesia yang terdapat Kantor Perwakilan Komnas HAM serta Unit Pelayanan HAM pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Barat. Namun dari sisi substansi Peraturan Daerah masih dirasakan belum optimal, seperti tampak di bawah ini.

Tabel 15: Perda Provinsi Kalimantan Barat dari Tahun 2010-2014¹⁹⁸

No.	Peraturan Daerah (Nomor)	Judul Peraturan Daerah
1.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 2 Tahun 2010	Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol di Kalimantan Barat
2.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2010	Tambahan Setoran Modal Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat pada Perseroan Terbatas Bank Pembangunan Daerah Kalimantan Barat Tahun Anggaran 2010
3.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 tahun 2010	Perusahaan Daerah Aneka Usaha Provinsi Kalimantan Barat
4.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 5 tahun 2010	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2009
5.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 7 tahun 2010	Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Barat

¹⁹⁷. Sejak berakhirnya Perpres Nomor 23 Tahun 2011 tentang RANHAM Indonesia Tahun 2011-2014 selanjutnya telah diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 75 Tahun 2015 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Tahun 2015-2019. Dalam Pasal 3 Perpres RANHAM 2015-2019 disebutkan, menteri, pimpinan lembaga, gubernur, dan bupati/walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan RANHAM sesuai dengan kewenangan masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam lampiran Perpres RANHAM 2015-2019 itu, juga diungkapkan hasil pelaksanaan RANHAM 2011-2014 dan Rencana Aksi Nasional (RAN) Penyandang Cacat 2004-2013. Hasilnya, koordinasi antar lembaga pelaksana kurang optimal, sekalipun sebagian besar kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah telah membentuk RANHAM dan pokja RANHAM, namun sedikit sekali panitia RANHAM dan pokja RANHAM yang kerjanya baik dan efektif.

¹⁹⁸. Biro Hukum Setda Provinsi Kalimantan Barat, Tahun 2015.

No.	Peraturan Daerah (Nomor)	Judul Peraturan Daerah
19.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2012	Serah Simpan Karya Cetak dan Karya Rekam
20.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 2012	Sinkronisasi Penggunaan Lahan Untuk Kegiatan Usaha Pertambangan Dengan Kegiatan Usaha Sektor Lain
21.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 7 Tahun 2012	Pembentukan Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Kalimantan Barat
22.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 2013	Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Daerah Khusus di Provinsi Kalimantan Barat
23.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 2 Tahun 2013	Penyidik Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat
24.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2013	Pencyclongaraan Kesehatan Reproduksi
25.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 2014	Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
26.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 2 Tahun 2014	Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Kedudukan Protokol dan Kenangan Pimpinan Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat
27.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2014	Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
28.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 4 Tahun 2014	Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013
29.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 5 Tahun 2014	Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2014
30.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 6 Tahun 2014	Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Retribusi Jasa Umum
31.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 7 Tahun 2014	Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Tahun 2014 - 2034
32.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 8 Tahun 2014	Pembangunan Kepemudaan
33.	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 9	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008

"Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia".

Secara yuridis landasan pembentukan peraturan daerah ini adalah untuk melaksanakan: *Pertama*, amanah pembukaan UUD NRI 1945 alinea 4 (empat), yang intinya negara berkewajiban dan bertanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dan amanah pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945 (amandemen), pasal 31 ayat (1), 31 ayat (2) dan 31 ayat (4) yang intinya negara berkewajiban dan rakyat berhak untuk memperoleh pendidikan. *Kedua*, adalah amanah UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pasal 11 Ayat 2 Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun, Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar, yang intinya menegaskan bahwa setiap warga negara wajib belajar hingga 9 (Sembilan) tahun dan Pemerintah maupun Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Pada level Provinsi telah diterbitkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan di Daerah Khusus di Provinsi Kalimantan Barat. Kehadiran Peraturan Daerah memiliki arti yang strategis dalam rangka meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kalimantan Barat. Mengingat dimensi pendidikan merupakan salah satu indikator dalam pembentukan IPM. Oleh karena itu, pembangunan urusan pendidikan menjadi sangat berarti, terlebih terdapat dua aspek yang menjadi indikator pembentukan IPM, yakni: (1) aspek rata-rata lama sekolah; dan (2) aspek angka melek huruf.

Potret isu strategis terhadap kondisi krusial pembangunan pendidikan di Kalimantan Barat dapat dilihat dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018¹⁹⁹, yaitu:

1. Kesempatan atau partisipasi pendidikan yang masih sangat terbatas. Belum seluruh anak mendapatkan pelayanan pendidikan seperti masih terjadinya anak putus sekolah dan partisipasi pada jenjang pendidikan menengah dan atas masih rendah, yang disebabkan kendala geografis maupun pola pikir yang belum mendukung program wajib belajar serta mutu pendidikan yang masih belum signifikan bagi peningkatan daya saing.
2. Profesionalisme guru masih rendah dan distribusinya belum merata. Proporsi guru yang memiliki kualifikasi akademik meskipun mengalami peningkatan, namun pencapaian ini masih jauh dari yang diharapkan, selain itu

¹⁹⁹. Diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 5 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018.

nomor 2 (dua) setelah laki-laki dalam kehidupan ber-masyarakat maupun bernegara. Dalam posisi subordinatif yang demikian itulah perempuan menjadi pihak yang rentan terhadap berbagai jenis pelanggaran di bidang HAM, termasuk hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Mulai dari kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan seksual, kekerasan di tempat kerja, tidak memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai saat dalam kondisi hamil dan menyusui dan sebagainya kerap kali didera oleh perempuan. Sedangkan pada hakikatnya kekerasan terhadap perempuan merupakan pelanggaran serius terhadap HAM, bukan saja karena menyerang sendi-sendi kehidupan manusia yang paling mendasar, yaitu jauh dari rasa takut, lebih dari itu, kekerasan terhadap perempuan merupakan suatu bentuk pelanggaran dimana unsur jender paling jelas²⁰⁰.

Dalam konteks Kalimantan Barat, marginalisasi kaum perempuan terjadi mulai dari level kehidupan bermasyarakat yang paling rendah hingga level pemerintahan daerah. Hal ini sebagaimana tergambar lewat proses pemilihan kepala daerah maupun DPRD. Meski telah terdapat kebijakan afirmatif (*affirmative action*) untuk keterwakilan bakal calon suara perempuan dalam DPRD sebesar 30 % misalnya²⁰¹, kebijakan ini pada kenyataannya masih belum mampu mengangkat keterwakilan perempuan di lembaga DPRD, sehingga jumlah perempuan yang duduk menjadi anggota DPRD Kalimantan Barat belum mencapai 30 % dari anggota DPRD yang ada.

Sepanjang perjalanan konfigurasi politik pemerintahan daerah Kalimantan Barat yang demokratis hingga tahun 2014, belum ada satupun Perda tentang perlindungan dan pemberdayaan perempuan.

Anak merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa. Keberadaannya merupakan anugerah yang harus dijaga, dirawat dan dilindungi. Anak adalah harta yang tak ternilai harganya, baik dilihat dari perspektif sosial, budaya, ekonomi, politik, hukum maupun perspektif keberlanjutan sebuah generasi keluarga, suku dan bangsa. Oleh karena itu jangan kita wariskan anak dan keturunan dalam keadaan miskin, bodoh dan terbelakang. Anak merupakan keturunan atau manusia yang masih kecil yang dilahirkan karena hubungan biologis antara laki-laki dengan perempuan, karena masih kecil maka anak perlu mendapatkan perlindungan.

Upaya perlindungan dan pengakuan terhadap keberadaan anak, dalam kedudukannya yang memiliki hak asasi yang sama dengan individu lainnya, seringkali mengalami kendala. Hal ini dikarenakan, keberadaan anak sendiri

²⁰⁰ Lita Tyesta ALW., Haayim Azy'ari dan Ffiana Wisnaeni, 2003, *Kesadaran Hukum Perempuan Bekerja tentang Kekerasan terhadap Perempuan*, Penelitian Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. hlm.2.

²⁰¹ Lebih lanjut lihat ketentuan yang diatur dalam Pasal 55 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya, atau pihak lain yang bertanggung jawab atas pengasuh anak.

Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah mengalami perubahan dengan UU No. 35 Tahun 2014 dianggap sebagai sebuah aturan yang cukup memadai dalam mewujudkan komitmen Indonesia dalam melindungi hak anak. Namun, yang harus diingat dan ditegaskan kembali adalah komitmen untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak anak harus diimplementasikan dalam program yang konkret. Maka negara sebagai pemangku kewajiban dengan mekanisme birokrasi yang dimilikinya bersama-sama dengan keluarga dan masyarakat harus mampu memastikan bahwa hal itu dapat terlaksana dengan baik.

Anak perlu mendapat kesempatan seluas-luasnya untuk dapat tumbuh dan berkembang secara optimal, baik secara fisik, mental dan sosialnya. Munculnya berbagai kasus eksploitasi dan kekerasan terhadap anak di Kalimantan Barat harus dicegah, seperti: anak korban perdagangan orang, pekerja anak, anak yang terpaksa harus berhadapan dengan hukum sebagai pelaku dan korban tindak pidana dan anak hidup terlantar dan tidak mendapatkan kesempatan memperoleh pendidikan yang memadai, perhatian kesehatannya serta pengembangan kreatifitas dan kebahagiaan pada usia anak, anak korban kekerasan seksual, anak korban *trafficking* dan anak lainnya yang kurang beruntung.

Temuan hasil studi yang dilakukan Odi Shaludin, Fathuddin Muchtar dan Fatah Muria²⁰³ mengenai buruh anak diperkebunan kelapa sawit di Kalimantan Barat menunjukkan secara empirik begitu maraknya dan krusial praktik buruh anak pada perkebunan kelapa sawit, meskipun secara kuantitatif tidak ada laporan jumlah buruh anak, tetapi dengan dalih membantu orang tua, banyak ditemukan buruh anak di perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Barat.

Dalam riset tersebut terungkap alasan membantu orang tua yang dikaitkan dengan kemiskinan seringkali menjadi sangat sering muncul. Akan tetapi di atas semua itu, keterlibatan anak sebagai tenaga kerja sekolah menjadi konsekuensi logis dari sistem Perusahaan Inti Rakyat (PIR) perkebunan²⁰⁴, mengingat anak adalah bagian dari keluarga, sementara basis tenaga kerja dari sistem PIR tersebut sesungguhnya adalah keluarga-keluarga (dalam hal ini

²⁰³. Secara lebih lengkap dapat dilihat dalam Odi Shaludin, Fathuddin Muchtar dan Fatah Muria, 2011, *Laporan Studi Mengenai Buruh Anak di Perkebunan Kelapa Sawit di 2 Kabupaten: Kabupaten Sanggau dan Kabupaten Sambas Kalimantan Barat*, Save The Children (Exceed Project), Yogyakarta.

²⁰⁴ PIR merupakan sebuah model pengembangan perkebunan rakyat kelapa sawit di wilayah baru atau di sekitar perkebunan kelapa sawit yang sudah ada dengan memadukan hal-hal positif dari perkebunan rakyat dan perkebunan besar, dalam satu kesatuan sistem produksi melalui mekanisme kemitraan yang saling membutuhkan dan saling menguntungkan. Baca: M. Badrun, 2010, *Tonggak Perubahan Melalui PIR Kelapa Sawit Membangun Negeri*, Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian RI, Jakarta. hlm.4.

c. Bidang Ketenagakerjaan

Ketenagakerjaan atau biasa disebutkan dengan istilah perburuhan dalam sejarah peradaban manusia merupakan persoalan yang sangat pelik, krusial dan cenderung *konfliktual*, yang tidak bisa dilepaskan dari upaya memahami praktik pembangunan di bidang ekonomi, terutama yang menyangkut pengalokasian sumber daya manusia dan kebijakan negara yang berhubungan dengan industrialisasi dan ketenaga-kerjaan.

Dalam era desentralisasi dan industrialisasi yang memusatkan diri pada penyelenggaraan otonomi daerah dan percepatan pembangunan industri di daerah maka segala macam kebijakan dan strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun dunia usaha harus dapat memfokuskan pada upaya terwujudnya kemandirian, berkurangnya pengangguran, akumulasi modal, peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), peningkatan produksi dan produktifitas kerja serta kelangsungan kegiatan usaha secara kesinambungan.

Wujud format intervensi pemerintah daerah dilakukan dalam bentuk campur tangan secara langsung melalui mekanisme regulasi dan kebijakan yang terkait penyelenggaraan ketenagakerjaan, agar terbentuk suatu hubungan kerja yang dinamis, harmonis, selaras, serasi dan seimbang antara pengusaha dan pekerja sehingga tercipta ketenangan usaha dan ketenangan kerja sesuai asas hubungan industrial yang terbuka, transparan dan komunikatif. Ketenangan usaha dan ketenangan Pekerja hanya dapat dicapai apabila pengusaha dan pekerja dapat memahami dan menghayati hak dan kewajibannya masing-masing sehingga menumbuhkan rasa saling mengerti, saling menghargai dan menghormati dengan tidak mengabaikan nilai-nilai rasionalitas dan akuntabilitas.

Dalam perspektif hak asasi manusia penyelenggaraan ketenagakerjaan yang berbasis pada perlindungan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan merupakan salah satu tanggung jawab atau kewajiban negara dalam rangka memberikan perlindungan sosial ekonomi kepada masyarakat²⁰⁵. Sehingga dengan demikian pembangunan ketenaga-kerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh serta pada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan dunia usaha. Untuk itu suatu kajian yang komprehensif dan terpadu, dalam rangka merancang-bangun peraturan daerah

²⁰⁵. Dalam format implementasi HAM, terutama HAM bidang kelasob peran pemerintah harus aktif. Secara yuridis pemerintah memiliki kapasitas utama selaku pemangku kewajiban dan warganegara sebagai pemangku hak, sesuai ketentuan Pasal 28 ayat (4) UUD NRI 1945 dan pasal 8 dan 71 UU No 39 Tahun 1999, maka pemerintah bertanggung-jawab terhadap perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM yang telah diatur dalam instrumen nasional dan instrumen internasional yang telah diratifikasi.

multinasional harus sejalan dengan kebijakan pemerintah setempat. Perusahaan harus menghormati hak pekerja untuk berserikat dan bernegosiasi, mencegah pekerja anak, mencegah kerja paksa, menghindari diskriminasi, syarat kerja tidak kurang dari perusahaan lokal dan mempekerjakan sebanyak mungkin tenaga setempat. Diratifikasinya kelima konvensi internasional tersebut di atas merupakan indikator kepedulian pemerintah Indonesia terhadap isu global perlindungan hak asasi manusia (*human rights*) untuk tumbuh dan bersanding dengan hak-hak warga negara (*civil rights*) sebagaimana tercantum dalam UUD NRI 1945 yang telah diamandemen.

Terhadap peraturan daerah yang secara khusus mengatur tentang penyelenggaraan ketenagakerjaan untuk level Provinsi belum secara spesifik mengaturnya, sedangkan pada level kabupaten/kota yang telah mengatur adalah Kabupaten Sanggau yaitu Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Ketenagakerjaan.

d. Bidang Perlindungan Kelompok Penyandang Disabilitas

Pada hakikatnya manusia tercipta tidak ada yang sempurna, setiap orang memiliki kemampuan yang berbeda-beda. Masing-masing orang memiliki kelebihan dan kekurangannya. Dari perbedaan tersebut, diharapkan untuk kita bisa saling menghargai dan menghormati perbedaan yang ada. Perjuangan kelompok penyandang cacat untuk bebas dari diskriminasi dan ketidakadilan, sejatinya merupakan keniscayaan, yang tidak saja menyangkut haknya terhadap aksesibilitas kelompok ini dalam sistem sosial, politik, ekonomi dan budaya, serta lingkungan infra-struktur yang ada. Kesempatan untuk mendapatkan kesamaan kedudukan, hak, dan kewajiban bagi penyandang cacat, hanya dapat diwujudkan, jika tersedia optimalisasi aksesibilitas dan upaya sungguh-sungguh merubah stigmatisasi terhadap penyandang cacat. Aksesibilitas, yaitu suatu kemudahan bagi penyandang cacat untuk mencapai kesamaan kesempatan dalam memperoleh kesamaan kedudukan, hak dan kewajiban, sehingga perlu diadakan upaya penyediaan aksesibilitas bagi penyandang cacat. Dengan upaya dimaksud, diharapkan penyandang cacat dapat berintegrasi secara total dalam mewujudkan tujuan pembangunan pada umumnya serta meningkatkan kesejahteraan sosial penyandang cacat pada khususnya.

Indonesia melalui Undang-undang Nomor 19 tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak Penyandang Disabilitas), sebagai negara pihak yang telah meratifikasi Konvensi Hak Penyandang Cacat, maka berkewajiban untuk melaksanakan ketentuan dari konvensi tersebut. Konvensi penyandang cacat Menggarisbawahi kenyataan bahwa mayoritas orang-orang penyandang cacat hidup dalam kemiskinan dan oleh karenanya mengakui kebutuhan penting untuk menangani dampak negatif kemiskinan terhadap orang-orang penyandang cacat. Untuk itu konvensi mengingatkan bahwa kondisi perdamaian dan

harus terus diberdayakan. Dalam konteks tersebut, sesuai dengan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya pemerintahan daerah, maka atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan daerah, yang dirumuskan dalam berbagai peraturan daerah.

Pada level Provinsi Kalimantan Barat, telah terbit Peraturan daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas. Sebelumnya pada level Kabupaten/Kota lebih dahulu telah terbit Peraturan Daerah sejenis dengan nomenklatur Perlindungan dan pemberdayaan Penyandang Cacat, di Kota Pontianak, Kota Singkawang. Sedangkan pada daerah Kabupaten lainnya belum ada.

e. Bidang Kesehatan, Penyandang ODHA dan Penyakit Menular

Dalam dokumen RPJMD 2013-2018 Provinsi Kalimantan Barat ditegaskan bahwa sasaran utama pembangunan kesehatan adalah: (1) peningkatan kualitas dan akses pelayanan kesehatan masyarakat; (2) perbaikan gizi masyarakat; (3) pencegahan dan penanggulangan penyakit; (4) penyehatan lingkungan; (5) pelaksanaan program kesehatan preventif terpadu yang meliputi peningkatan daya siaga aktif dan perilaku hidup bersih dan sehat; (6) pemenuhan kebutuhan obat dan perbekalan kesehatan; dan (7) pemerataan dan peningkatan kualitas sumber daya kesehatan.

Beberapa peraturan daerah yang mengatur bidang kesehatan ini, seperti: (1) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 3 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Reproduksi, (2) Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 2 Tahun 2010 tentang Pengendalian Peredaran Minuman Beralkohol di Kalimantan Barat sedangkan peraturan daerah yang terkait dengan pencegahan penyakit menular dan HIV/Aids pada level Provinsi belum diterbitkan, meskipun sudah pernah masuk dalam Prolegda tahun 2013 sedangkan untuk level kabupaten/kota baru Kota Pontianak yang telah menerbitkan peraturan daerah tentang pencegahan dan penanggulangan HIV/Aids. Padahal berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Barat tentang Kasus HIV/ tidak kurang dari 2000 orang sudah terinfeksi HIV/AIDS yang tersebar seluruh wilayah Kabupaten dan Kota di Kalimantan Barat, selanjutnya menempatkan Kalimantan Barat sebagai peringkat ke-lima di Indonesia. Prevalensi HIV/AIDS tidak dapat diketahui secara pasti, tetapi diperkirakan pada saat ini secara kuantitatif apabila dianalogikan dengan HIV/AIDS sebagai *fenomena gunung es*, maka jumlahnya jauh lebih banyak dari data yang telah terdokumentasi tersebut. Mengingat kesadaran kelompok berisiko masih rendah dan keterbatasan sarana dalam pelaksanaan program HIV/AID di Klinik VCT sehingga semakin meneguhkan kebenaran fenomena gunung es tersebut.

yang harus dikuasai oleh negara. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, di dalam penjelasan Pasal 33 ayat 2 UUD NRI 1945 menyebutkan, "Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-perorang. Sebab itu, perekonomian disusun bersama berdasarkan asas kekeluargaan."

Dalam konteks hak atas pangan, negara dibebani kewajiban untuk memenuhinya sebagaimana hak asasi manusia lainnya. Negara dibebani kewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pangan dan gizi yang terjangkau dan memadai. Sehingga, pengabaian terhadap pangan dan gizi ini dengan sendirinya bisa dianggap sebagai pelanggaran hak-hak asasi manusia oleh negara. Bahkan, ketika hak atas pangan diabaikan secara terus menerus, maka pelanggaran tersebut bisa disamakan dengan pemusnahan generasi secara laten (*silent genocide*).

Hak atas pangan yang layak, sebagaimana hak asasi manusia lainnya, memiliki *asas indivisibility*, yaitu keterkaitan satu hak asasi dengan bentuk hak asasi yang lain. Artinya, hak atas pangan tidaklah berdiri sendiri, namun juga bergantung pada penghormatan akan kebebasan dasar yang lain, yang juga perlu menjadi perhatian adalah soal posisi tanggung jawab negara dalam mekanisme pemenuhan hak atas pangan, sebagai bagian dari hak ekonomi, sosial dan budaya (*ekosob*). Tanggung jawab negara seringkali ditafsirkan hanya bersifat *obligations of result*. Artinya, bisa dilakukan secara perlahan-lahan (*progressively*), disesuaikan dengan sumberdaya yang tersedia dan tidak bersifat absolut. Berbeda dengan pemenuhan hak-hak sipil-politik, di mana tanggung jawab negara berbentuk *obligations of conduct*, sehingga mutlak diadakan. Padahal, kedua bangunan hak tersebut direlasikan *indivisible* dan *inter-dependent*, sehingga penegakan dan pemenuhannya pun wajib dilaksanakan secara bersamaan, tidak timpang antara satu dengan lainnya.

Hak atas pangan yang layak membebaskan tiga jenis atau tingkat kewajiban negara penandatangan, yakni, menghormati, melindungi dan memenuhi. Pada gilirannya, kewajiban untuk memenuhi mencakup kewajiban untuk memfasilitasi serta kewajiban menyediakan. Dan dalam rangka mencegah terjadinya kompetisi yang tidak adil, negara dituntut untuk bisa melakukan *affirmative action* di setiap level kewajibannya. Lebih spesifik, Panduan Hak Atas Pangan telah menjelaskan tiga level kewajiban negara. Kewajiban untuk menghormati hak atas pangan, mensyaratkan negara, dengan demikian termasuk seluruh organ dan badan-badannya, untuk sejauh mungkin tidak ikut campur dalam upaya masyarakat memenuhi hak atas pangan, jika bentuk campur tangan negara justru akan melanggar integritas perorangan atau melanggar kebebasan individu untuk memilih dan menggunakan sumber daya yang tersedia atau dimiliki dalam upaya memenuhi kebutuhan dasar.

masyarakat dengan wilayah, kehidupan ekonomi, termasuk budaya dan bahasa bersama. Komunitas Masyarakat Adat dimaksud berdiam di negara-negara merdeka dimana kondisi sosial, budaya dan ekonominya membedakan komunitas ini dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut dan statusnya diatur, baik seluruhnya dan sebagian oleh adat atau tradisi masyarakat adat tersebut atau dengan hukum atau peraturan khusus.²⁰⁷ Singkat kata, Masyarakat Adat Terpencil adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Terminologi Komunitas Adat Terpencil atau Masyarakat Adat tersebut di atas memberikan pendekatan holistik karena selain melihat aspek hukum juga melihat aspek politik, sosial, ekonomi dan budaya dari masyarakat adat. Bagi Komunitas Adat Terpencil atau Masyarakat Adat Hak-hak ekonomi, sosial dan budaya adalah hak esensial (*essential rights*) yang memberikan eksistensi bagi masyarakat adat sebagai masyarakat yang memiliki harkat dan martabat (*dignity*). Pokok soalnya adalah pada akses terhadap kehidupan yang layak dalam arti seluas-luasnya.

Adapun alasan mengapa hak-hak ekonomi, sosial dan budaya mempunyai arti yang sangat penting bagi masyarakat adat adalah karena, (1) mencakup berbagai masalah paling utama yang dialami oleh masyarakat adat sehari-hari, yakni berhubungan dengan kebutuhan dasar dan kelangsungan hidup komunitas, (2) tidak bisa dipisahkan dengan hak asasi manusia yang lainnya karena interdependensi hak asasi manusia adalah realitas yang tidak bisa dihindari saat ini dan (3) hak-hak ekonomi, sosial dan budaya merupakan hak asasi menjadi hak yang harus di penuhi, khususnya yang sangat esensial bagi Komunitas Adat Terpencil adalah hak untuk menentukan nasib sendiri (*rights to self determination*) dan hak atas tanah dan sumber daya alam (*right to land and natural resources*). Pentingnya kedua hak ini karena selain sebagai hak-hak kolektif (*collective rights*), juga menjadi spirit yang akhir-akhir ini menjadi koncern perjuangan masyarakat adat.

Dalam bagian I pasal 1 ayat 1 Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*self to determination*) disebutkan: ... *semua bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri atas kekuatan itu, mereka dengan bebas menentukan status politiknya dan bebas mengejar perkembangan ekonomi, sosial dan budaya mereka sendiri*. Sedangkan hak atas sumber daya alam ditegaskan dalam bagian I pasal 1 ayat 2 ditegaskan ... *semua bangsa dapat secara bebas mengatur segala kekayaan dan sumber daya mereka sendiri, tanpa mengurangi kewajiban-kewajiban yang mungkin timbul dari kerja sama ekonomi internasional. Tidak dapat dibenarkan suatu bangsa merampas upaya penghidupan rakyatnya sendiri*.

masyarakat adat.

²⁰⁷. Konvensi ILO 169, 1998.

memakai berbagai aturan perundangan di bidang pengelolaan sumber daya alam atau yang berkaitan dengan itu. Undang-undang No.5 tahun 1967 tentang Kehutanan (UUPK), yang kini sudah diperbaharui dengan Undang-Undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan (perpu tentang tambang dikawasan lindung) dan Undang-undang No.5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (KSDAHE), UU Air, UUPM, UU Kelautan, adalah contoh beberapa undang-undang yang mengabaikan hak dan model pengelolaan sumber daya alam masyarakat adat²⁰⁸.

Khusus perihal perlindungan masyarakat atau Komunitas Adat Terpencil di Kalimantan Barat dalam bentuk peraturan daerah, tidak pernah ada. Satu-satunya dokumen tertulis yang memberi semacam pengakuan terhadap Komunitas Adat Terpencil (Masyarakat Hukum Adat) di Provinsi Kalimantan Barat adalah Surat Keputusan (SK) Gubernur Provinsi Kalimantan Barat tentang Pengangkatan Tumenggung sebagai Kepala Desa Adat. Di dalam SK tersebut ditegaskan, bahwa Tumenggung mengepalai warga dalam satuan wilayah desa adat dan masyarakat hukum adat tinggal dalam suatu desa adat. Tugas Tumenggung sebagai kepala desa adat adalah menjalankan pemerintahan desa adat sesuai dengan adat istiadat yang telah berlaku secara turun temurun. Batas wilayah Desa Adat berupa sungai, pohon besar, batu-batuan telah disepakati secara turun temurun.

Mengingat pemberdayaan bagi kelompok marginal merupakan fungsi utama hukum responsif, maka konsekuensi logisnya adalah ia harus memperjuangkan keadilan sosial sebagai sasaran utama. Teori keadilan sosial ini, menunjuk pada apa yang dikemukakan John Rawls sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomis harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung.²⁰⁹

Kontekstual Provinsi Kalimantan Barat sendiri banyak dipimpin oleh Kepala Adat (Tumenggung), yang tugasnya adalah menyelesaikan perkara dalam tingkat desa dengan menggunakan aturan adat istiadat sebelum dilanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi. Adat istiadat ini menyangkut semua suku, terutama Suku Melayu dan Dayak. Perihal pemberdayaan KAT di Provinsi Kalimantan Barat, sesungguhnya sudah dilakukan sejak dekade 70-an yang dikenal dengan Program Pemukiman Kembali Masyarakat Terasing (P2KMT). Saat ini lokasi-lokasi pemberdayaan tersebut banyak yang sudah mengalami perubahan terkait akses dan pola hidup sejalan dengan adanya pembangunan di segala bidang. Pembukaan jalan raya di banyak tempat telah

²⁰⁸ Lebih lanjut dapat dilihat juga dalam Laporan Alternatif Pelaksanaan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (ICERD) di Indonesia, hasil Konsultasi Nasional NGO pada tanggal 21-23 Juni 2007 di Bogor, Jawa Barat, Indonesia, hlm. 9.

²⁰⁹ John Rawls, 1973, *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London.

tinggi.

Ekonomi warga masih tergolong subsisten dengan tingkat ketergantungan hidup pada hutan masih tinggi. Sistem bercocok tanam KAT masih dengan pola ladang berpindah atau sirkuler. Jarak terjauh menuju kebun bisa mencapai satu jam berjalan kaki. Warga juga masih mengumpulkan hasil hutan seperti rotan, kayu dan memanfaatkan sumber daya hutan lainnya seperti dengan berburu binatang, mencari madu, mengumpulkan tanaman obat, kulit kayu dan sebagainya. Tanaman utama yang diusahakan adalah padi dengan musim panen sebanyak satu kali dalam satu tahun dengan lama panen selama tujuh bulan. Padi biasanya digunakan untuk memenuhi kebutuhan sendiri dan sangat sedikit yang dijual. Warga menyimpan cadangan padi di dalam lumbung milik pribadi. Warga yang kesulitan beras akan meminjam pada tetangga dengan sistem bunga.

Dalam praktiknya UU Penataan Ruang tidak secara spesifik mengatur pengakuan hak masyarakat atas pengelolaan hutan. Namun bila merujuk kepada Pasal 7 ayat (3) disebutkan bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam penjelasan ayat ini disebutkan bahwa hak yang dimiliki orang mencakup pula hak yang dimiliki masyarakat adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan sistem penataan ruang berbasis kawasan disebutkan pula dalam penjelasan Pasal 5 ayat (5), bahwa yang termasuk kawasan strategis tersebut adalah kawasan yang memiliki nilai sosial dan budaya yang dalam hal ini didefinisikan sebagai kawasan adat.

Hubungannya dengan hak ekosob, tata ruang berkorelasi secara penuh atas pemenuhan beberapa hak ekosob khususnya bagi masyarakat marginal dalam hal ini masyarakat adat. Perlu digarisbawahi bahwa sebenarnya sistem pengaturan dan pengambilan kebijakan publik di bidang perencanaan wilayah dan pembangunan harusnya menghormati hak-hak dasar manusia seperti yang diatur dalam HAM, tidak terkecuali dalam hal ini hak-hak ekosob kaum marginal khususnya masyarakat adat di Kalimantan Barat.

Bertitik tolak dari problem dan kebutuhan utama masyarakat adat di atas, kehadiran peraturan daerah yang berkaitan dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) dengan demikian mempunyai relevansi yang kuat dan sejalan, salah satunya dengan permasalahan pengelolaan sumber daya hutan bagi masyarakat adat di Provinsi Kalimantan Barat. Namun sayangnya, Peraturan Daerah Kalimantan Barat Nomor: 10 Tahun 2014 tentang RTRWP Kalimantan Barat yang telah dibentuk, kemudian diketahui bahwa Perda tersebut masih belum cukup responsif dan akomodatif terhadap realitas kebutuhan dan kepentingan masyarakat hukum adat di Kalimantan Barat yang akan dibahas secara lebih mendalam pada bab selanjutnya.

Memperhatikan potret Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBD) Provinsi Kalimantan Barat menunjukkan perkembangan yang signifikan selama lima tahun terakhir sejak tahun 2009 sampai 2014. Pada tahun 2012 total APBD Kalimantan Barat sebesar Rp.2.99 triliun, sementara pada tahun 2013 total APBD Kalimantan Barat sebesar Rp. 3.24 triliun dan pada tahun 2014 sebesar Rp.3.72 triliun.

Selanjutnya memperhatikan penetapan indikator kinerja daerah sebagaimana yang tercermin dalam dokumen RPJMD Provinsi Kalimantan Barat 2013-2018, yang terdiri dari indikator pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran, tingkat kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), mulai dari kondisi 2012, 2013, 2014 sampai dengan target tahun 2015, 2016, 2017 dan 2018 terdapat progress yang signifikan.²¹³

²¹³ Dokumen RPJMD Provinsi Kalimantan Barat 2013-2018, Bagian Penetapan Indikator Kinerja Daerah, hlm. 301-304.

Penyusunan rencana aksi ini merupakan bentuk integrasi pertama yang justru dilakukan segera setelah transisi politik bergulir. Rencana aksi yang secara langsung berada di bawah kontrol eksekutif (Presiden) ini dikembangkan secara terpisah dengan dokumen perencanaan pembangunan yang disusun dengan lebih komprehensif di bawah Bappenas. Dokumen ini menjabarkan mengenai prioritas institusionalisasi HAM yang ditetapkan selama lima tahun, baik mencakup langkah-langkah pembentukan hukum (ratifikasi atau harmonisasi undang-undang), promosi HAM maupun implementasi dan penegakan HAM.

Sampai saat ini, meskipun dianggap tidak sepenuhnya efektif mendorong institusionalisasi HAM, Rencana Aksi Nasional HAM terus menjadi kebijakan yang secara reguler dihasilkan mengikuti siklus perencanaan pembangunan menengah lima tahunan. Dengan demikian, RANHAM dapat dilihat sebagai satu bentuk perencanaan mini pembangunan yang lebih detail mengenai hak asasi manusia sebagai bagian tidak terpisahkan dari rencana umum pembangunan.

Meskipun RANHAM memiliki beberapa kelemahan mendasar, namun harus diakui bahwa RANHAM adalah komitmen Pemerintah Pusat untuk menjadikan HAM sebagai basis pembangunan. Persoalannya adalah justru terjadi di level domestik. Institusionalisasi hak asasi dan permasalahannya di tingkat domestik, yang sekedar menjadi bahasa advokasi dan perlawanan atas kesewenangan pemerintah di bawah rezim Orde Baru.

Di tingkat nasional, diskursus mengenai urgensi institusionalisasi standar dan prinsip hak asasi manusia memperoleh ruang yang memadai seiring dengan proses transisi politik 1998. Hak asasi manusia dan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme merupakan dua tuntutan utama dalam transisi politik orde reformasi. Transisi politik ini, telah membuka ruang yang cukup besar untuk merealisasikan institusionalisasi standar dan norma HAM ke dalam ranah hukum nasional. Gagasan institusionalisasi HAM, berkembang bersamaan dengan gagasan menegakkan kembali supremasi hukum. Hak asasi dan derwujudan tata baru negara yang demokratis kemudian memperoleh artikulasi sebagai salah satu agenda politik nasional di masa transisi seperti tercermin dalam TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

Gagasan institusionalisasi norma HAM secara cepat bergerak dan didominasi gagasan untuk mengaturnya dalam hukum-hukum positif yang berlaku efektif. Upaya ini dapat berupa adopsi berbagai instrumen hukum HAM internasional ke dalam ranah domestik melalui ratifikasi, pengadopsian standar HAM dalam penyusunan undang-undang, atau pembentukan berbagai lembaga-lembaga yang memiliki mandat khusus dalam penghormatan dan perlindungan HAM.

Di level pemerintahan daerah, kesulitan dalam melakukan institusionalisasi HAM terdapat dalam masalah kewenangan kepala daerah yang

konstitusi.

Merupakan kewajiban bagi pemerintah untuk terus memperhatikan hak asasi dari setiap warga negaranya. Salah satu upaya pemerintah terkait hal tersebut, diwujudkan dengan ratifikasi sejumlah konvensi internasional terkait HAM. Namun tidak berhenti sampai disitu saja, setelah suatu konvensi diratifikasi dan Indonesia menjadi negara Pihak dari Konvensi tersebut, maka terdapat kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ada. Meskipun kewajiban tersebut tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, namun realisasi dan komitmen kuat pemerintah Indonesia terus mendapat perhatian dari dunia internasional.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, ratifikasi Indonesia terhadap sejumlah konvensi internasional tersebut merupakan "batu pijakan" terhadap penghormatan, pemajuan dan pemenuhan HAM nasional. Diperlukan upaya lebih lanjut dari seluruh pemangku kepentingan terkait untuk mengimplementasikan ketentuan dari berbagai konvensi internasional tersebut mulai dari diseminasi mengenai pemahaman konvensi, harmonisasi peraturan perundangan dan sebagainya. Secara langsung, ratifikasi konvensi internasional ini akan menjirai semangat penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM nasional demi pencapaian kepentingan terbaik bagi masyarakat Indonesia. Sebagai pelaksana amanat konstitusi, hal tersebut melekat pada pemerintah dan menjadi suatu kewajiban yang harus dipenuhi.

Berbagai langkah strategis dilakukan oleh pemerintah melalui Kementerian Luar Negeri, khususnya Direktorat Multilateral, Direktorat HAM dan Kemanusiaan untuk mengoptimalkan atau mengefektifkan berbagai instrumen HAM tersebut dalam implementasinya. Langkah-langkah tersebut antara lain²¹⁸:

- a. Melakukan sosialisasi dan diseminasi instrumen HAM tersebut simultan dan berkelanjutan untuk mempercepat proses pemahaman para pemangku kepentingan nasional terhadap instrumen HAM internasional;
- b. Mengidentifikasi program-program pembangunan nasional yang dapat dimanfaatkan dan bekerjasama dengan berbagai pemangku kepentingan nasional dan menyusun perencanaan penyediaan dukungan anggaran dan sumber daya yang diperlukan untuk mendukung program-program dimaksud;
- c. Menyusun langkah-langkah yang diperlukan dalam menyiapkan Laporan Inisial Indonesia mengenai implementasi instrumen HAM yang wajib diserahkan kepada Komite HAM terkait di PBB;
- d. Melakukan kerjasama dengan negara-negara sahabat baik di tingkat bilateral, regional maupun multilateral terkait penguatan komitmen bersama dalam penanganan permasalahan internasional, khususnya yang berkaitan dengan

²¹⁸ *Loc.cit.*

pemerintah daerah yang dalam kebijakannya sering melanggar hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hal ini dapat dilihat dari putusan Mahkamah konstitusi dalam perkara pengujian UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.²²⁰ Akhirnya Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 24 UU Minerba telah cukup untuk menjamin kepastian hukum dan menjamin diperolehnya penghormatan (*respects*), perlindungan (*protection*) dan pemenuhan (*fulfillment*) hak-hak ekonomi dan sosial warga negara, khususnya bagi para pelaku kegiatan pertambangan rakyat, baik yang sudah memenuhi waktu pengerjaan sekurang-kurangnya 15 (lima belas) tahun maupun belum, sehingga tidak diperlukan adanya pengaturan sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 huruf f UU Minerba yang justru berpotensi merugikan hak-hak konstitusional warga negara.²²¹

Dalam pandangan ELSAM (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat), kondisi bangsa Indonesia pada saat proses ratifikasi instrumen-instrumen HAM internasional berbeda dengan CEDAW (*International Convention on Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/Kovenan tentang Anti Diskriminasi terhadap Perempuan*) yang diratifikasi zaman Orba (perlindungan dan anti diskriminasi terhadap perempuan). Namun Kovenan hak sipil dan hak eksoib diratifikasi masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2005. Berbeda dalam artian bahwa cara pembangunan hukum di Indonesia lebih sesuai dengan prinsip dan norma HAM, namun terkait dengan problem implementasi, supaya sesuai dengan kovenan ini, yang itu memang suatu proses yang mau tidak mau harus dijalankan. Semua proses ratifikasi, adopsi dan sebagainya ada beberapa yang dilakukan, yaitu *complain* antara kovenan internasional dengan regulasi nasional, kemudian kita bermasalah dengan implementasinya dan hal tersebut kiranya wajar dalam dinamika perubahan-perubahan terhadap kultur bangsa Indonesia yang ada dan menunjukkan kompleksitas di dalamnya.

Komitmen pemerintah Indonesia terhadap perlindungan HAM sudah ditunjukkan dengan meratifikasi berbagai instrumen HAM internasional, pengakuan hak masyarakat adat dalam konstitusi dan terbukanya akses masyarakat di lingkup penyelenggaraan negara. Selanjutnya, hasil wawancara

²²⁰. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-VIII-2010, menguji Pasal 6 ayat (1) huruf b, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10 huruf b UU No. 4 tahun 2009, dianggap menciptakan pengingkaran dari hak kolektif masyarakat, khususnya hak atas penentuan nasib sendiri, hak untuk menggunakan kekayaan dan sumber daya alam, hak atas pertambangan, hak atas kaum minoritas (khususnya jika wilayah pertambangan mengambil hak masyarakat adat), serta hak atas lingkungan hidup. Sedangkan Pasal 22 huruf f dan Pasal 52 ayat (1) UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945 yang dianggap membatasi hak-hak masyarakat lokal di lingkungan pertambangan daerah Bangka Belitung dan bersifat diskriminasi orang yang akan membuat ijin usaha pertambangan.

²²¹. Majalah Konstitusi No. 65-Juni 2012, "MK Bela Pertambangan Rakyat", Mahkamah Konstitusi.

struktur dilihat dari institusi-institusi HAM dan substansi HAM tersebar di berbagai norma-norma yang ada peraturan perundang-undangan. Namun tidak ditopang oleh kebiasaan, harapan-harapan masyarakat akan arti pentingnya HAM. Kultur hukum yang ada di masyarakat menjadikan jembatan antara peraturan yang diterapkan dengan keadilan sosial. Penulis mengamati dari fakta empiris yang ada, bahwa *political will* pemerintah dalam upaya menegakkan HAM atau memberikan perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak asasi manusia warga negaranya secara substansi ditandai dengan pembentukan program Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAN HAM) di tingkat pusat hingga daerah, banyaknya instrumen internasional di bidang HAM yang selanjutnya dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Selain itu, secara struktur dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdasarkan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan komisi lainnya terkait dengan HAM, munculnya berbagai NGO di bidang HAM, seperti ELSAM, KontraS, LBH (YLBHI), HuMa dan sebagainya. Pengabaian terhadap budaya hukum HAM yang di dalamnya terdapat kearifan-kearifan lokal akan menyebabkan ketidakberdayaan norma-norma HAM saat diterapkan dan menciderai hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat sebagai dampak dari kebijakan.

Diskresi dalam pengambilan keputusan tidak selalu terikat kepada hukum, tetapi lebih kepada penilaian pribadi yang juga memegang peran. Analisis Soerjono Soekanto tentang berbagai faktor yang memengaruhi penegakan hukum HAM di masyarakat sangat bergantung pada penilaian pribadi juga, dalam hal ini aparat kepolisian dalam menegakkan HAM dan bertindak dengan cara-cara di luar hukum²²³. Diskresi digunakan oleh kepolisian, juga aparat pemerintahan dalam menegakkan HAM di masyarakat salah satunya karena adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian. Namun aparat pemerintahan ini tidak boleh menggunakan cara-cara kekerasan dan tidak manusiawi saat menerapkan hukum dengan dalih mempunyai keleluasaan diskresi, seperti yang diungkap dalam wawancara penulis kepada pemerintah dan ELSAM, yakni dalam memeriksa kasus seseorang, polisi di daerah sering melanggar HAM dan tidak memahami esensi dari HAM.

ELSAM memandang bahwa komitmen pemerintah yang kuat terhadap perlindungan HAM, sebagaimana dijamin secara konstitusional di dalam UUD NRI 1945 amandemen. *Political will* pemerintah didukung oleh berbagai

antara aturan dan peraturan itu sendiri secara struktur, lembaga dan proses yang mengisinya. Lihat: Lawrence M. Friedman, 2001, *American Law: An Introduction (Second Edition)*, terjemahan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, PT. Tatavusa, Jakarta. hlm. 5, 7-8.

²²³. Baca: Soerjono Soekanto, 2004, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cetakan Kelima, Raja Grafindo Persada, Jakarta. hlm. 42.

dengan UU No. 11 Tahun 2005). Dalam hubungan dengan daerah, Pemerintah Pusat masih kurang berkoordinasi. Konsekuensi logisnya pelanggaran HAM di daerah baik akibat ketiadaan peraturan daerah maupun akibat ego sektoral antar institusi HAM (pemerintahan, komisi ataupun NGO di bidang HAM), berlangsung terus dan cenderung menjadi kebiasaan. Hal ini mengakibatkan pula pada kondisi ketiadaan peraturan daerah yang berpihak pada pemenuhan hak-hak ekosob masyarakat marginal di Kalimantan Barat.

B. Problematika Peraturan Daerah

1. Problem Penegakan Prinsip *Rule of Law*: Non-Diskriminasi dan Kesetaraan (*Non-discrimination and Inequality*)

Pembangunan berbasis HAM idealnya merupakan syarat yang terutama bahkan terpenting setiap program pembangunan. Salah satu implementasinya adalah hendaknya pembangunan tidak dilakukan secara diskriminatif sebagaimana prinsip *rule of law*.

Prinsip non diskriminatif tersebut tidak diikuti oleh pemahaman yang memadai baik oleh legislator daerah maupun masyarakat (di luar atau selain pegiat hak asasi manusia yang ada di daerah). Fakta empirik menunjukkan hak ekosob masih cenderung dipandang sebagai hak yang tidak *justiciable* atau tidak dapat dituntut di pengadilan. Hak ekosob masih sering digambarkan sebagai hak "kelas dua" (hak yang tidak dapat ditegakkan, tidak dapat disidangkan dan hanya dapat dipenuhi secara bertahap). Dalam Kovenan memang tercantum ketentuan bahwa pelaksanaan pemenuhan hak ekosob dilakukan secara bertahap. Selain itu, mekanisme monitoring hak ekosob di tingkat internasional juga masih lemah karena belum ada mekanisme pengaduan terhadap pelanggaran hak ekosob. Kondisi ini membuat interpretasi legal atau *judicial* atas penerapan dan penanganan pelanggaran hak ekosob di daerah makin lemah dan terbatas.

Hal lainnya adalah semakin melemahnya peran pemerintah dalam pemenuhan hak ekosob. Pemenuhan hak atas pangan, misalnya, pada kenyataannya melibatkan beragam fungsi kelembagaan, mulai dari sistem produksi, distribusi, harga, informasi dan penanggulangan kemiskinan secara umum. Proses untuk mendapatkan pangan bukan sekadar suatu proses transaksi sederhana antara pasar dan individu-individu, melainkan suatu sistem pangan yang kompleks, yaitu proses interaksi yang melibatkan banyak pelaku. Proses ini dimulai dari hak atas tanah dan produksi pangan, pemasaran pangan, pelabelan produk dan keamanan pangan. Dari seluruh proses mendapatkan pangan ini, aktor yang terlibat bukan hanya pemerintah sebagai badan publik melainkan juga lembaga privat atau korporasi. Hal yang sama terjadi pada hak atas pendidikan, hak atas kerja, hak atas pelayanan kesehatan, perumahan dan lainnya.

perubahan mendasar dalam orientasi pembangunan menjadi lebih berperspektif hak asasi. Hambatan itu di antaranya adalah kekuasaan tidak lagi hanya ada di tangan negara tetapi telah banyak berpindah ke tangan korporasi atau perusahaan multi nasional yang beroperasi di Kalimantan Barat. Di samping itu penghambat paling dominan adalah lemahnya pemahaman masyarakat dan aparat pemerintah terhadap hak asasi, khususnya hak ekosob. Ada banyak pejabat pemerintah dalam pidato-pidatonya menyatakan bahwa bukan hanya hak asasi yang melekat pada setiap orang, melainkan juga kewajiban asasi. Para pejabat tersebut tak pernah tahu bahwa pemangku kewajiban asasi itu adalah tanggungjawab negara sepenuhnya (*state obligation*).

Dalam kasus peraturan daerah di Provinsi Kalimantan Barat terhadap masyarakat marjinal tercatat setidaknya 2 (dua) hal mendasar yang menjadi faktor penyebab terabaikannya prasyarat pembangunan berbasis HAM sekaligus tidak terpenuhinya prasyarat pembangunan yang menjunjung prinsip *rule of law*.

a. Institusionalisasi Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya dalam Peraturan Daerah

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, keluhan yang pada umumnya diajukan oleh daerah adalah tiadanya kesatuan regulasi di tingkat pusat sehingga menyulitkan daerah dalam hal menemukan referensi dalam rangka pembentukan peraturan daerah. Tiadanya kesatuan regulasi tersebut antara lain tercermin dari banyaknya regulasi yang tumpang tindih dan inkonsisten antara yang satu dengan yang lain, baik secara vertikal maupun secara horizontal, di samping itu terdapat regulasi yang perumusannya dilakukan dengan kurang hati-hati sehingga mengakibatkan terjadinya penafsiran berbeda atau multi tafsir.

Keluhan dan problem mendasar sebagaimana telah disebutkan—yang secara langsung berkaitan dengan pemenuhan hak ekosob—salah satunya ditunjukkan melalui bidang perumahan sebagai kebutuhan sekaligus hak dasar manusia. Hal ini dapat ditelaah dari apa yang terjadi secara vertikal pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (UU PKP) dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (UU Bangunan Gedung) yang mengalami perbedaan—sehingga mengakibatkan tumpang tindih—pengaturan antara lain dalam hal (i) jenis dan bentuk rumah, (ii) perbedaan mengenai penyelenggaraan perumahan dengan penyelenggaraan bangunan, (iii) persyaratan administratif khususnya ijin mendirikan bangunan dan (iv) definisi perawatan. Juga antara UU PKP dengan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan

- 1) Ketidakjelasan pemegang otoritas manajemen regulasi. Ketidakjelasan pemegang otoritas manajemen regulasi merupakan salah satu masalah utama yang harus diselesaikan. Dalam kaitan ini, penyelesaian regulasi tingkat pusat perlu diutamakan karena pada dasarnya sebagian besar peraturan daerah adalah derivasi dari regulasi tingkat pusat. Oleh karena itu, satu otoritas tunggal untuk mengelola regulasi diperlukan di tingkat pusat. Otoritas tunggal tersebut seharusnya diberikan wewenang untuk menjaga kualitas regulasi, baik di tingkat pusat maupun peraturan daerah. Di dalam struktur pemerintah, sesungguhnya terdapat Kementerian Hukum dan HAM yang berdasarkan Pasal 23 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, diklasifikasikan sebagai kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nonmenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945. Akan tetapi sangat disayangkan kementerian yang menangani secara khusus bidang regulasi tidak disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI 1945 tersebut, sehingga ketidakjelasan institusi yang mengelola regulasi berlangsung terus sampai sekarang. Fakta lapangan menginformasikan adanya ambiguitas terhadap peran dan fungsi Kantor Wilayah Hukum dan HAM dalam melakukan pembinaan terhadap produk peraturan daerah. Mengingat kewenangannya bukan bersifat "mandatory" (wajib) melainkan hanya bersifat "atributif" (dapat), akibatnya saran pertimbangan terhadap format dan substansi peraturan daerah tidak mengikat bagi pemerintahan daerah, seperti saran pertimbangan terhadap Raperda Peraturan Daerah Penyelenggaraan Pendidikan dan Raperda Perlindungan Anak di Provinsi Kalimantan Barat.²³⁰
- 2) Pemahaman akan sistem regulasi nasional dan komunikasi regulasi antara pusat dan daerah. Integrasi regulasi merupakan kunci penting bagi eksistensi suatu negara kesatuan, terutama dengan wilayah yang sangat luas. Oleh karena itu, komunikasi antara pusat dan daerah, dalam konteks regulasi, adalah faktor determinan bagi terpeliharanya eksistensi sebuah negara. Untuk itu akses regulasi dari daerah ke pusat dan sebaliknya harus senantiasa terpelihara dengan baik. Hanya dengan komunikasi regulasi yang baik, maka struktur sistem regulasi nasional di dalam suatu negara kesatuan dapat terpelihara secara tertib, baik secara substantif maupun secara hierarkis. Komunikasi regulasi dalam praktik penyelenggaraan negara selama ini berjalan tidak maksimal, seolah-olah baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah terjebak pada dunianya sendiri. Masing-masing melupakan bahwa sejatinya para pemangku kebijakan berada dalam satu bingkai yang sama, yang disebut sebagai sistem regulasi nasional. Pesan penting dari hal

²³⁰ Wawancara dengan Bapak Edi Gunawan, SH, MH beserta Staf Perancang Perundang-Undangan pada Kantor Wilayah Hukum dan HAM Kalimantan Barat, tanggal 29 Mei 2015

pembentukan regulasi, baik di tingkat pusat maupun daerah, tetap pada proporsi yang ideal dan dengan kualitas yang baik.

- 4) Reformasi Regulasi dalam arti kesadaran baru untuk mewujudkan regulasi yang sederhana dan tertib belum membudaya. Sebagai suatu inisiatif baru, konsep reformasi regulasi, termasuk di dalamnya simplifikasi regulasi, mendapat dukungan yang luas dari para penyelenggara negara baik di pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Secara umum, para penyelenggara negara baik di pusat maupun di daerah telah menyadari dan memahami pentingnya sistem regulasi yang sederhana dan tertib serta mengerti potensi resiko yang timbul dari sistem regulasi yang buruk. Namun demikian, tindakan nyata untuk melakukan reformasi regulasi belum benar-benar dimulai. Alasan yang dikemukakan adalah 'tidak tahu apa yang harus dilakukan' dan 'tunggu instruksi dari pusat' atau 'seharusnya pusat melakukan reformasi regulasi terlebih dahulu dari pada daerah'. Alasan lain yang terungkap adalah 'kekawatiran terhadap berkurangnya pendapatan asli daerah apabila simplifikasi regulasi dilakukan'. Untuk alasan yang terakhir tersebut di atas, diperlukan perubahan 'pola pikir' dari para kepala daerah untuk lebih memahami bahwa cita-cita bernegara sebagaimana dinyatakan di dalam pembukaan konstitusi, antara lain adalah mensejahterakan rakyat. Oleh karena itu, tidak seharusnya pemerintahan daerah melihat warga masyarakat sebagai sumber pendapatan dan regulasi bukan semata-mata alat untuk melegalkan berbagai pungutan. Dalam kaitan ini, pemerintahan daerah seharusnya memberdayakan dan mendorong dinamika ekonomi masyarakat terlebih dahulu sebelum dipungut pajak dan retribusi lainnya. Regulasi sejatinya adalah sarana untuk mewujudkan kesejahteraan.

b. Persepsi terhadap Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya yang Rendah

Mencermati dari rendahnya persepsi terhadap instrumen hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, dapat dilihat dari kedua belah sisi, yaitu:

1) Sisi Pemerintahan Daerah

Indonesia telah meratifikasi Kovenan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Ekosob). Namun ekosob pada praktiknya belum dipahami secara baik oleh pemerintahan daerah baik pemerintah daerah maupun DPRD. Tidak seperti hak sipil dan politik, hak ekonomi, sosial dan budaya masih ditempatkan pada status sekunder oleh kalangan pemerintahan daerah. Dari segi alokasi anggaran, isu ekosob kalah populer dengan sepak bola yang justru mendapat dukungan dari APBD. Walaupun ada beberapa daerah yang memprogramkan secara baik hak ekosob, namun saat ini implementasi ekosob di daerah masih bersifat *personal base*. Keberpihakan terhadap hak ekosob selain masih sangat tergantung pada siapa yang menjadi pemimpin di daerah, juga sangat tergantung pada penyusunan program pembangunan yang dilakukan, terutama dalam

yang sudah dibayar. Umumnya informan melihat pemenuhan sebagai bagian dari kewajiban negara secara normatif, atau bahkan sebagian melihatnya sebagai 'kebaikan negara'. Nyaris tidak ada kesadaran lebih jauh bahwa sebagai warga negara yang sudah membayar pajak, berhak menuntut kewajiban negara untuk memenuhi pembiayaan pendidikan dan kesehatan.

- c) Besaran anggaran untuk pemberdayaan masyarakat marginal. Tidak ada satu konsensus berapa sebenarnya alokasi anggaran yang dianggap memadai untuk pendidikan atau kesehatan. Penilaian 'cukup', 'sedang', atau 'kurang', tidak didasarkan satu patokan yang jelas. Bahkan kalangan DPRD dan Pemerintah Daerah nyaris semua kalangan, menilai bahwa alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan kurang. Tidak ada penjelasan berapa sebenarnya kapasitas anggaran dan apakah memang memadai atau tidak untuk membiayai target optimal pendidikan dan kesehatan. Tidak adanya indikator dan target pencapaian hak. Salah satu target yang eksplisit dicantumkan dalam kovenan yaitu pendidikan dasar cuma-cuma. Namun tidak muncul konsensus bersama di antara semua *stakeholder*, baik DPRD, Pemerintah Daerah maupun masyarakat tentang hal itu. Juga tidak ada konsensus kapan target tersebut harus dicapai, meskipun secara jelas target ini sudah termaktub dalam konstitusi. Pencapaian target tadi tidak menjadi komitmen yang lebih jelas dijabarkan atau menjadi kesadaran di antara para pengambil kebijakan. Hal ini karena dasar penilaian pemenuhan hak umumnya dilakukan informan secara subyektif, tidak mengacu pada suatu acuan yang jelas.
- d) Progresivitas kinerja negara. Umumnya informan, khususnya dari kalangan DPRD, Pemerintah Daerah dan LSM, menyoroti tidak adanya '*grand design*' pencapaian pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Kovenan menyatakan bahwa pemenuhan oleh negara bersifat progresif dan tergantung kemampuan, akan tetapi umumnya informan lebih condong menyimpulkan bahwa tidak ada rencana bagaimana pemenuhan akan dilakukan secara progresif. Ini terjadi sebagai kemungkinan tidak tersosialisasinya rencana-rencana pemerintah. Juga informan umumnya menyimpulkan kegagalan pemenuhan disebabkan karena 'ketidakmauan' dibanding kendala 'ketidakmampuan' sumber daya yang dimiliki daerah.

2. Pemerataan (*Equity*) dan Pemberdayaan (*Empowerment*)

Sesuai dengan arah pembangunan peraturan daerah ditegaskan pula bahwa pada aras substansi pembangunan peraturan daerah antara lainnya dilakukan melalui peningkatan kualitas materi peraturan daerah yang

RPJMD tidak diikuti dengan *political will* untuk direalisasikan. Tidak ada kebijakan *pro poor* yang benar-benar dilandasi skema hak masyarakat marjinal.

Ditengarai kendala untuk menterjemahkan model pemberdayaan yang ideal bagi masyarakat marjinal karena ketiadaan program legislasi daerah. Dari aspek substansi, lingkup permasalahan maupun profil ideal suatu program legislasi, apa yang diperlihatkan pada Program Legislasi Daerah yang ada tidak layak disebut sebagai Program Legislasi karena masih sebatas daftar peraturan daerah yang bakal dibuat.

Suatu program legislasi daerah yang ideal merupakan suatu program legislasi yang terencana, terpadu dan sistematis (sebagaimana dimaksudkan oleh UU No 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Dengan demikian, muncul profil Program Legislasi Daerah yang tidak layak disebut suatu program legislasi, lebih sebagai gambaran dari 2 (dua) hal, yaitu²³⁴:

Pertama, pemahaman terhadap kewenangan membuat peraturan daerah pasca UUD NRI 1945 diamandemen, yang dikukuhkan secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (6) yang selengkapnya berbunyi: “.....Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”, belum sepenuhnya dipahami. Idealnya berdasarkan ketentuan UUD NRI 1945 hasil amandemen, kewenangan pemerintahan untuk membuat peraturan daerah tidak semata-mata sebagai pelaksanaan UU yang lebih tinggi, tetapi daerah berhak untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kedua, tidak adanya keseriusan dari Pemerintah Daerah dan DPRD untuk merencanakan materi pengaturan peraturan daerah, tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh peraturan daerah dan atau pembangunan peraturan daerah berbasis HAM. Dampaknya bagi pengaturan terhadap pemberdayaan masyarakat marjinal, lalu mengerncut pada sifat regulasi yang tidak lagi sebagai perwujudan kewajiban daerah untuk melakukan pemberdayaan dalam skema hak masyarakat marjinal, tetapi lebih kepada kerelaan hati elite Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, pelanggaran terhadap hak-hak ekosob lalu tidak terhindarkan.

3. Masalah Harmonisasi Peraturan Daerah

Harmonisasi dalam peraturan daerah pada dasarnya berkaitan erat dengan beberapa prinsip dasar pemerintahan Indonesia yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945. Prinsip dasar tersebut antara lainnya prinsip desentralisasi pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. Prinsip desentralisasi telah melahirkan kontrol pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Salah satu

²³⁴ Disarikan dari hasil diskusi kelompok Fokus Group pada tanggal 15 Juli 2015.

Perda, hingga sanksi penundaan atau pemotongan DAU (Dana Alokasi Umum) dan/atau DBH (Dana Bagi Hasil) bagi Daerah yang bersangkutan. Larangan tersebut sekaligus menjadi salah satu dasar legalisasi praktik pengharmonisasian regulasi oleh pemerintah daerah dan DPRD. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan yang secara khusus mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya, namun pengharmonisasian Raperda tidak secara eksplisit dijabarkan, meskipun tersurat dalam ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dalam arti, hanya meletakkan dasar yuridis pengharmonisasian peraturan daerah berwujud Raperda. Hal ini dapat dipahami mengingat posisi peraturan tersebut masih membutuhkan penjabaran lebih lanjut oleh peraturan yang lebih rendah dari padanya.

Harmonisasi peraturan daerah baru dapat dilihat dalam aturan lebih lanjut, salah satunya dalam Pasal 18 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa dalam evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah pada tataran pengambil kebijakan daerah, salah satu aspek penilaian yang digunakan adalah mengenai keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah dengan kebijakan Pemerintah. Ketentuan tersebut menekankan terjalannya keselarasan antara kebijakan pemerintahan daerah (peraturan daerah) dengan kebijakan pemerintahan pusat dengan tujuan mengontrol (mengevaluasi) kebijakan pemerintah daerah terutama dalam membentuk peraturan daerah. Pengaturan harmonisasi peraturan daerah tersebut masih bersifat umum jika dibandingkan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki hirarki lebih tinggi. Akibatnya peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut tidak sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengaturan harmonisasi peraturan daerah dalam Permendagri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pada dasarnya tidak jauh berbeda dari undang-undang yang dilaksanakan karena tidak secara eksplisit menjabarkan harmonisasi regulasi. Dengan demikian dari beberapa peraturan perundang-undangan di atas, diketahui saat ini tidak ada regulasi yang baku dan lebih terperinci yang mengatur masalah harmonisasi peraturan daerah.

Tolok ukur harmonisasi peraturan daerah sejatinya tidak dapat dipisahkan dengan tolak ukur pengujian Peraturan daerah, baik melalui *executive review* maupun *judicial review*, dikarenakan salah satu alasan keberadaan harmonisasi Raperda adalah untuk mencegah dan meminimalisir kontrol represif peraturan daerah. Parameter keberhasilan harmonisasi hukum dalam pembentukan peraturan daerah adalah adanya penurunan jumlah permohonan uji material dan pembatalan peraturan daerah oleh pemerintah pusat dan Mahkamah Agung

penyelesaian konflik.

Inisiasi Raperda Provinsi Kalimantan Barat tentang Hak Masyarakat Hukum Adat yang sudah masuk dalam Prolegda tahun 2012 dan 2013, sampai saat sekarang belum pernah tuntas proses politiknya, beragam perdebatan yang berujung pada upaya penolakan terhadap kehadiran peraturan daerah tersebut selalu terjadi²³⁹.

Sampai sekarang masyarakat hukum adat, khususnya di Kalimantan Barat masih memperjuangkan hak-haknya. Masih banyak konflik yang muncul akibat saling bertubrukannya kepentingan masyarakat hukum adat dan kepentingan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menganggap bahwa posisinya adalah sebagai representasi pemerintah yang harus melaksanakan fungsinya dalam pengelolaan sumber-daya alam. Akhirnya terjadi tindakan kesewenangan dari pemerintah. Berbagai pengalaman dalam perhadapan dengan pemerintah dan pihak ketiga menempatkan masyarakat hukum adat sebagai korban pembangunan. Jika asumsi bahwa masyarakat hukum adat sebagian besar terkonsentrasi di kawasan pedesaan dapat diterima dan dengan merujuk pada data tentang konsentrasi kemiskinan yang tinggi di kawasan pedesaan, dapat dikatakan lebih lanjut bahwa masyarakat hukum adat adalah masyarakat miskin. Padahal pemerintah daerah yang direpresentasikan sebagai pemangku kewajiban harus melaksanakan pemenuhan terhadap hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat hukum adatnya.

Masyarakat hukum adat menghadapi tantangan yang berat untuk tetap bertahan dalam tradisinya. Kini masyarakat tersebut dipaksa untuk "modern" dari kacamata masyarakat umum dengan keharusan meninggalkan tradisi leluhur yang memiliki nilai-nilai budaya luhur. Demi kepentingan pembangunan yang hanya dimaknai mengejar pertumbuhan ekonomi, keberadaan komunitas adat atau suku terasing sering kali diabaikan. Padahal, cara dan nilai hidup komunitas adat itu penting untuk menjaga bertahannya keanekaragaman budaya.

Implikasi lebih lanjut, mengakibatkan terciptanya suatu relasi, yang bersifat subordinasi antara rakyat dengan pemerintah daerah, dalam pengertian bahwa rakyat dalam posisi yang *inferior* dan pemerintah daerah kedudukan yang *superior*. Organisasi otonom yang ada di masyarakat harus ditundukkan pada "raksasa organisasi", yaitu negara, yang dianggap sebagai pemegang kedaulatan yang bersifat tunggal untuk mengatur rakyat.²⁴⁰

²³⁹ . Parlemen Kalimantan Barat Usulkan Peraturan Daerah Masyarakat Hukum Adat, *Harian Equator Pontianak* Tanggal 15 Nopember 2015 dan lihat juga dalam <http://equator.co.id/parlemen-kalbar-usulkan-raperda-masyarakat-adat/>, diakses tanggal 5 Januari 2016, dalam proses politiknya yang konsisten mendukung terbina peraturan daerah tentang masyarakat hukum adat di Kalimantan Barat hanya Fraksi PDI Perjuangan.

²⁴⁰. Dalam perkembangannya, dikenal dua teori yang memberikan pengertian tentang kedaulatan. Pertama, *monisme* yang menyatakan kedaulatan adalah tunggal, tidak

yang direncanakan secara berjenjang mulai dari tingkat nasional turun ke provinsi sampai tingkat kabupaten/kota. Dimana di dalamnya ada beban kewajiban dan hak yang diberikan kepada negara untuk melaksanakan mulai dari perencanaan tata kelola sumber daya sampai kepada pengelolaan sumber daya itu sendiri, yang berorientasi kepada kesejahteraan umum yang dirangkai dalam satu sistem perencanaan yang diatur dalam UU. No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dan sejumlah peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penataan ruang suatu wilayah.

Kepemilikan hutan melibatkan hak yang mencakup hak untuk mengakses, menarik dan mengelola tanah dan sumber daya dan tanpa mengecualikan orang lain dari aktifitas tersebut. Hal ini memungkinkan bagi seorang individu atau kelompok untuk memiliki hak terbatas untuk mengelola atau menggunakan sumberdaya hutan di lahan masyarakat adat sendiri.

Sebagai ilustrasi bahwa sekitar 14% dari hutan dunia adalah milik swasta termasuk dalam prosentase ini adalah hutan yang ada di Indonesia. Dari jumlah ini, mayoritas dimiliki oleh individu atau perusahaan dan porsi yang lebih kecil secara kolektif dimiliki oleh kelompok masyarakat adat atau lainnya. Dalam kepemilikan kolektif, masyarakat biasanya berhak untuk menentukan peraturan masyarakat adat sendiri dan prosedur internal untuk administrasi kepemilikan.

Ada 4 (empat) istilah kehutanan yang berkaitan dengan pengakuan hak secara kolektif yang diakui di dalam undang-undang, yakni hutan adat, hutan desa, hutan kemasyarakatan dan hutan tanaman rakyat. Untuk kategori hutan desa dan hutan kemasyarakatan, pemanfaatannya adalah pemanfaatan kawasan, jasa lingkungan dan pemungutan hasil hutan non-kayu. Sedangkan hutan tanaman rakyat bisa dimanfaatkan untuk pemanenan, pengayaan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan dan pemasaran hasil. Tapi, tidak semua kawasan hutan bisa diperuntukkan menjadi hutan desa, hutan kemasyarakatan dan hutan tanaman rakyat. Hutan desa dan hutan kemasyarakatan bisa diberikan di kawasan hutan lindung dan hutan produksi. Selain itu, hutan kemasyarakatan bisa dialokasikan dari hutan konservasi kecuali cagar alam dan zona inti taman nasional. Sedangkan hutan tanaman rakyat bisa diberikan di kawasan hutan produksi. Namun banyak negara masih tidak mengakui kepemilikan kolektif oleh masyarakat.

Menggunakan logika di atas maka sebanyak 86% dari sisa hutan dunia adalah milik publik yang dipercayakan pengelolaannya kepada pemerintah dan diatur di dalam undang-undang. Pemerintah dapat melimpahkan hak khusus terhadap pengelolaan hutan beserta penggunaan atau manajemennya kepada perorangan, perusahaan atau masyarakat dalam bentuk konsesi, lisensi, izin atau kontrak lainnya, yang biasanya didefinisikan dalam istilah spasial. Dalam kasus ini, pemerintah memiliki kepemilikan dan dapat mencabut hak-hak tersebut setiap saat.

Tingkat hak yang diberikan kepada masyarakat di hutan publik sangat

tersebut tidak sah atau tidak memiliki kekuatan hukum. Dengan kata lain apapun yang dihasilkan oleh masyarakat sipil terkait dengan upaya keterlibatan dalam proses penataan ruang menjadi sulit dan kerap menemui stagnansi karena dianggap tidak sah secara hukum. Hal ini yang menjadi hambatan terhadap upaya publik untuk mendapatkan tempat dalam proses perencanaan suatu wilayah.

3) Konflik Berkenaan dengan Tenurial (Penguasaan Hutan) dalam Rencana Tata Ruang.

Kondisi tersebut di atas sangat kontras dengan realitas pengelolaan sumber daya yang ada di dalam kawasan hutan dalam kaitannya dengan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak masyarakat dalam perencanaan pengelolaan hutan yang dimana masyarakat adat maupun masyarakat lokal menjadi subjek dari perencanaan dan semestinya turut berpartisipasi aktif dalam tiap aktifitas perencanaan itu sendiri.

Konflik antara masyarakat dengan pemerintah maupun masyarakat dengan pihak perusahaan sesungguhnya berpangkal kepada buruknya penanganan dan berlarut-larutnya penanganan dan pemecahan permasalahan atas konflik itu sendiri oleh pemerintah sebagai penanggung beban pelaksana kewajiban atas hak masyarakat, dimana persoalan yang kerap timbul adalah persoalan mengenai tumpang-tindih klaim atas suatu kawasan.

Seperti fakta-fakta yang dipaparkan oleh Lembaga Bela Banua Talino (LBBT) salah satu lembaga masyarakat sipil lokal di Kalimantan Barat dalam salah satu kesempatan kegiatan *workshop* pada bulan Februari 2012. Menurut pantauan dan pencatatan yang dilakukan oleh LBBT, ada 4 (empat) kasus konflik yang terjadi di beberapa kabupaten di Kalimantan Barat, 4 (empat) kasus konflik ini adalah potret konflik tenurial yang diakibatkan oleh tumpang tindih klaim atas suatu kawasan yang masuk dalam kawasan masyarakat adat.

Seperti kasus di kawasan adat Sungai Utik dengan ijin yang diberikan oleh Pemda setempat kepada PT. BRUWI, kemudian di kawasan adat Kayaan Mendalam dengan ijin PT. Toras Banua, demikian pula dengan dikawasan adat Terusan dengan ijin PT. MAS dan terakhir konflik antara ijin PT. Mekanika di kawasan adat Pelaik Keruap.

Kondisi tersebut di atas setidaknya memberikan gambaran mengenai bagaimana kemudian sistem dan hukum tidak lagi menjadi pelindung dan pemberi keadilan kepada masyarakat. Sistem dan hukum kemudian malah menjadi alat kuasa yang nyaris tak terbatas dan tak jarang menjadi sumber dari konflik itu sendiri.

Pembangunan adalah kata kunci peningkatan kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Negara dalam hal ini pemerintah adalah perpanjangan tangan masyarakat sebagai pelaksana pembangunan untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Dimana pembangunan adalah suatu proses menyeluruh perwujudan hak sipil dan politik dan hak ekonomi, sosial dan budaya.

Ekonomi, Sosial dan Budaya) yakni:

"Negara-negara Pihak pada Kovenan ini, dengan mengakui hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan, termasuk menyelenggarakan program khusus, baik secara individual maupun melalui kerjasama internasional, untuk:

- (a) meningkatkan cara-cara produksi, konservasi dan distribusi pangan, dengan sepenuhnya memanfaatkan pengetahuan teknik dan ilmu pengetahuan, melalui penyebaran pengetahuan tentang asas-asas ilmu gizi, dan dengan mengembangkan atau memperbaiki sistem pertanian sedemikian rupa, sehingga mencapai suatu perkembangan dan pemanfaatan sumber daya alam yang efisien;
- (b) memastikan distribusi pasokan pangan dunia yang adil yang sesuai kebutuhan, dengan mempertimbangkan masalah-masalah Negara-negara pengimpor dan pengeksport pangan".

Hak ini khususnya melindungi hak atas perumahan dan pangan, namun tidak terbatas pada kebutuhan-kebutuhan dasar tersebut saja. Konsep 'standar hidup yang layak' dengan demikian harus dibaca termasuk pada 'kebutuhan-kebutuhan dasar' dari seseorang dengan tidak terbatas pada hal tersebut saja. Nilai dari pendekatan tersebut adalah bahwa pendekatan itu diambil dari kerja multidisipliner yang mengartikan mengenai konsep kebutuhan-kebutuhan dasar. Sejumlah kebutuhan dasar lain berkaitan dengan perlindungan hak-hak lain diatur secara eksplisit dalam Undang-undang No. 11 tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya), meskipun ada beberapa kebutuhan tambahan seperti sanitasi, kebutuhan rumah tangga dan transportasi tidak diatur secara eksplisit.

Prinsip-prinsip mengenai keterbukaan dan transparansi serta pelibatan aktif masyarakat dalam rangka mewujudkan keadilan perencanaan tata ruang menjadi hal mendasar dan minimal yang harus digunakan oleh para pengambil keputusan termasuk pemerintahan daerah dalam proses penyusunan Perda RTRWP/K suatu wilayah. UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) menyatakan bahwa hak-hak yang ada di dalamnya harus diwujudkan "dengan segala cara". Kata 'cara' telah dielaborasi dan dipahami dengan mencantumkan beberapa kategori khusus. Kategori-kategori tersebut tidaklah menyeluruh namun memberikan gambaran mengenai langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan hak-hak ekosob khususnya terkait dengan pelaksanaan penyusunan RTRWP/K. Hal ini berlaku pula dalam langkah-langkah pemerintahan daerah terkait dengan konflik di masyarakat dalam proses tata ruang di suatu wilayah.

seluruhnya untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Sejak negara ini didirikan, bangsa Indonesia telah menyadari bahwa hak asasi manusia merupakan sesuatu yang wajib dijunjung tinggi tanpa mengenal jenis kelamin (baik laki-laki maupun perempuan memiliki kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan), agama, ras, suku dan sebagainya. Hal ini dibuktikan dalam pasal-pasal UUD NRI 1945 yang mengatur perihal tentang hak asasi manusia dimana setiap warga negara memiliki kedudukan yang setara tanpa membedakan keadaan lahiriah apapun yang melekat pada diri manusia.

Dalam pandangan yang antroposentris, interaksi antar manusia merupakan ramuan dasar perkembangan kehidupan manusia sepanjang sejarah. Pada awalnya, mereka membangun suatu komunitas politik dalam suatu wilayah tertentu secara bersama-sama. Ada secara bersama dan kebersamaan inilah yang membuatnya menjadi unik. Menjadi komunitas yang membutuhkan banyak persyaratan untuk mempertahankannya. Dari itu, komunitas-komunitas berkembang sampai pada tingkat yang paling besar, menjadi sebuah kerajaan dan seterusnya yang melahirkan interaksi yang lebih besar pula, interaksi antar komunitas. Seperti pada Perjanjian Westphalia tahun 1648 yang mengakhiri masa-masa perang panjang antara kekuatan gereja Roma dan negara-negara Jerman dalam wilayah Kerajaan Suci Roma. Negara-negara modern lahir sebagai dampak pemisahan antara negara dan gereja. Maka dunia menjadi dibangun dari kehidupan negara-negara (sistem negara-negara).

Negara modern merupakan bangunan manusia dan bangunan politik dengan batas-batas wilayah dan penduduk yang jelas dan mengenal suatu kedaulatan. Indonesia misalnya, menjadi suatu bangsa dengan bangunan politik bernama Republik Indonesia. Himpunan sejumlah manusia tersebut merupakan unsur esensial dan Undang-Undang Dasar merupakan salah satu kelengkapan tersebut serta menjadi dokumen atau piagam yang amat penting. Undang-Undang Dasar tahun 1945 merupakan dokumen kedua sesudah karya pertama berupa Proklamasi. Hubungan keduanya amatlah erat hingga tak dapat dipisahkan karena UUD 1945 menjadi panduan bagi bangsa dan negara Indonesia, sementara proklamasi merupakan jalan bagi kelahiran bangsa dan negara itu. Di jaman sekarang ini, undang-undang dasar menjadi suatu dokumen sakral di tengah dunia yang semakin profan. Konstitusi tertulis tetap merupakan satu dokumen yang bertahan dan berakar pada tradisi dan sejarah. Hal ini berlawanan dengan tesis Max Weber tentang perkembangan dunia dari irasional menjadi rasional dan hukum formal dan rasional menjadi puncaknya²⁴⁵. Di samping konstitusi, bendera dan lagu kebangsaan negara-negara dunia juga dapat menjadi contoh irasionalitas dan emosionalitas bangsa-bangsa. Selain

²⁴⁵ Lihat: Ignas Kleden, 1987, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, cetakan 1, LP3ES, Jakarta. hlm. 100.

hukum dan masyarakat²⁴⁶. Konstitusi yang di dalamnya memuat falsafah bangsa Pancasila dipandang tidak semata-mata sebagai dokumen hukum, melainkan suatu dokumen atau piagam yang mengandung pergulatan kemanusiaan, sebagai suatu monumen, dokumen antropologi yang menorehkan sejarah suatu bangsa dan keinginannya untuk membangun suatu dunia baru yang lebih sejahtera bagi bangsanya.

Segenap amanah yang terkandung di dalam konstitusi Indonesia kemudian diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada tak terkecuali peraturan daerah. Salah satu hak asasi yang menjadi perhatian utama negara sebagai pemegang amanah konstitusi adalah hak memperoleh kehidupan yang layak melalui jaminan pekerjaan dan penghasilan yang mampu memenuhi kebutuhan hidup setiap orang. Dalam pelaksanaan pembangunan nasional, perlu disadari bahwa dimensi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat merupakan komponen hak yang tidak dapat luput dari perhatian negara, dalam hal ini baik pemerintahan di pusat maupun daerah. Keyakinan tersebut menjadi tak terbantahkan jika pada kenyataannya, tenaga kerja dalam proses pembangunan nasional misalkan. Pelaksanaan pembangunan nasional amatlah bergantung kepada jumlah dan kemampuan tenaga kerja yang tersedia untuk melaksanakan setiap program yang terkandung di dalamnya, sehingga tenaga kerja mempunyai peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan.²⁴⁷

Menyadari kedudukan yang tak dapat dipisahkan antara dimensi hak ekso sosial masyarakat dengan pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia, maka menjadi penting bagi negara khususnya dalam hal ini pemerintahan daerah sebagai pelaksana pembangunan di daerah untuk memperhatikan dan mengakomodir segenap aspek, kepentingan dan kebutuhan masyarakat sehingga paralel dengan dengan tujuan pembangunan yang hendak dicapai. Tujuan pembangunan yang dimaksud, tak terkecuali dalam rangka memberdayakan dan meningkatkan segenap potensi, kemampuan dan kemandirian yang dimiliki setiap komponen masyarakat khususnya bagi masyarakat yang selama ini mengalami kondisi termarginalkan oleh berbagai faktor dan sebab baik yang terkondisi secara alamiah maupun terkondisikan secara struktural yang menyebabkan masyarakat marginal, untuk mengembangkan kehidupannya saja amatlah sulit.

Masyarakat marginal khususnya yang ada di daerah-daerah dengan demikian, mau tidak mau, pertama-tama harus ikut dalam pelaksanaan pembangunan oleh pemerintahan daerah sebagai konsekuensi atas penerapan

²⁴⁶. Disarikan dari Satjipto Rahardjo, 2007, *Mendudukan Undang-Undang Dasar: Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.

²⁴⁷. Lihat: Awi Widyanti, 2009, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 6.

keadilan kepada masyarakat. Sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Philip Nonet dan Philip Selznick:

"....bahwa dalam perspektif hukum responsif, hukum yang baik adalah hukum yang memberikan sesuatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum. Hukum tersebut harus berkompeten dan juga adil; ia seharusnya mampu mengenali keinginan publik dan mempunyai keinginan publik serta mempunyai komitmen terhadap tercapainya keadilan substansif".²⁴⁹

Hukum responsif ini sangat dipengaruhi oleh kaum realis dan sosiologis yang mempunyai tema membuka sekat-sekat dari pengetahuan hukum. Kaum realis dan sosiologis ini mengharapkan adanya penghargaan yang tinggi kepada semua hal yang memengaruhi hukum dan yang menjadi persyaratan efektifitasnya. Kemudian kaum tersebut menghendaki hukum menjadi suatu yang tidak otonom dan mengharapkan hukum menjadi sesuatu yang dinamis bagi penataan dan perubahan sosial. Penerapan hukum sebagai instrumen yang dinamis dan menjadi perubahan dan penataan sosial mengalami pertentangan-pertentangan yang kuat, beberapa pihak memiliki ketakutan jika hukum digunakan sebagai sesuatu yang dinamis, dikhawatirkan hukum prosedural akan melemah dan pada akhirnya masyarakat akan bertindak sekehendak hatinya.

Menurut argumen para kritikus hukum responsif dengan melemahnya prosedural hukum maka hukum kehilangan kemampuannya untuk mendisiplinkan aparat dan memaksakan pelaksanaannya. Akan tetapi para ahli hukum responsif menganggap itu takkan terjadi karena suatu yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integrasinya sembari tetap memperhatikan atau memperhitungkan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya dan menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan mengoreksi.

Dilihat dari fungsinya, produk hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu adalah kristalisasi dari kehendak masyarakat. Sedangkan hukum yang ortodoks/konservatif bersifat *positivis-instrumentalis*, artinya lebih mencerminkan visi sosial dan politik pemegang kekuasaan atau memuat materi yang lebih merupakan alat untuk mewujudkan kehendak dan kepentingan program pemerintah.

Dilihat dari penafsiran, maka produk hukum yang berkarakter responsif biasanya memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itupun hanya berlaku untuk hal-hal yang bersifat teknis. Sedangkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/ elitis memberi peluang luas kepada

²⁴⁹. Penjelasan tentang tetapan hukum responsif Nonet-Selznick ini dapat dibaca dalam *Law and Society in Transition: Toward...* Op Cit., hlm. 73-113.

adalah pendekatan *top-down* dan deduktif, yang semata-mata kepentingan pembuatan hukum yang sesuai selera pemerintah.²⁵²

Dari sekilas perbandingan di atas, kiranya jelas bahwa hukum responsif merupakan sebuah tatanan atau sistem yang inklusif—dalam arti mengaitkan diri dengan sub-sistem sosial non-hukum, tak terkecuali dengan kekuasaan. Hukum, dalam tatanan hukum responsif memandang dirinya sebagai bagian yang tak terpisahkan dengan dunia sosial yang mengitarinya. Tidak hanya itu, agar benar-benar rasional dan bermanfaat dalam melayani masyarakat, maka tatanan hukum responsif berkehendak merangkul semua kekuatan sosial yang dapat menopang vitalisasinya dalam merespon aspirasi dan kebutuhan sosial yang hendak dilayani.

Pendek kata, bagi tatanan hukum responsif, hukum merupakan institusi sosial. Oleh karena itu, hukum dilihat lebih dari sekadar suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana hukum menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakatnya.²⁵³ Melihat hukum sebagai institusi sosial, berarti melihat hukum itu dalam kerangka yang luas, yaitu yang melibatkan berbagai proses dan kekuatan dalam masyarakat. Seperti diungkapkan oleh Edwin M. Schur, bahwa sekalipun hukum itu nampak sebagai perangkat norma-norma hukum, tetapi hukum merupakan hasil dari suatu proses sosial, sebab hukum dibuat dan diubah oleh usaha manusia dan bahwa hukum itu senantiasa berada di dalam keadaan yang berubah pula.²⁵⁴ Dengan perkataan lain, bagi tatanan hukum responsif, dunia hukum dan dunia sosial dilihat satu dunia yang integral dan saling menopang.

Studi ini membuktikan bahwa peraturan daerah yang berkarakter responsif tidak serta merta lahir ketika suatu konfigurasi politik pemerintahan daerah tergolong demokratis. Tesis yang menyatakan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang reponsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif, ternyata hanya terbukti untuk bidang hukum tertentu saja, seperti hukum publik yang mengatur *gezagverhouding* (hubungan kekuasaan) atau hukum-hukum yang mengatur politik dan kekuasaan. Semakin sarat sebuah produk hukum dengan isi tentang politik dan kekuasaan, maka semakin signifikan kebenaran pernyataan bahwa konfigurasi politik tertentu senantiasa

²⁵² Bandingkan dengan "logika" rasionalitas-tujuan dalam teori sistem yang klasik dari Max Weber, yang mengutamakan pencapaian manfaat yang sebesar-besarnya atas dasar pertimbangan ekonomis. Dalam makna yang demikian, suatu tindakan dikatakan rasional apabila dalam pencapaian tujuannya, dipergunakan cara-cara yang dapat menekan biaya sampai sekecil-kecilnya. Itulah sebabnya, dalam manajemen akan lebih disukai pendekatan atas-bawah karena arus informasi dari satu pusat selalu sudah dikendalikan dan dikelola, dibandingkan dengan informasi dari berbagai sumber "di bawah". Ignas Kleden, 1987, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, cetakan 1, LP3ES, Jakarta, hlm. 100.

²⁵³ Satjipto Rahardjo, 2000; *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 117.

²⁵⁴ Satjipto Rahardjo, 1980, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, hlm. 31.

cara meletakkan gagasan-gagasan yang tepat pada kata manfaat, secara persis bagi semua orang yang menggunakannya.²⁵⁸

Sesuai logika hukum responsif menurut Nonet dan Selznick, perspektif pembangunan berbasis HAM dan prinsip kemanfaatan umum sesuai logika teori legislasi, maka adapun indikator peraturan daerah yang responsif terhadap keberpihakan hak-hak ekosob masyarakat marjinal adalah sebagaimana tampak pada tabel di bawah:

Tabel 17: Indikator Karakter Peraturan Daerah yang Responsif terhadap Pemenuhan Hak-hak Ekosob Masyarakat Marjinal²⁵⁹

Karakter Peraturan Daerah Responsif	Karakter Peraturan Daerah Konservatif
1. Pembuatannya Partisipatif dan berbasis HAM	1. Pembuatannya dominatif dan tidak berperspektif HAM
2. Muatannya aspiratif dan kontekstual	2. Muatannya instrumental - tekstual
3. Isinya implementatif dan protektif	3. Multitafsir dan pengabaian hak-hak ekosob

Pembuatan peraturan daerah yang partisipatif berarti melibatkan semua komponen masyarakat daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah. Karena tujuan peraturan daerah adalah untuk memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, maka otomatis materi konsultasi publik adalah soal bagaimana merancang bangun suatu pembangunan berbasis HAM melalui peraturan daerah sebagai instrumen. Terkait di sini potret yang lengkap mengenai prakondisi hak-hak ekosob, tujuan yang hendak dicapai dan profil ideal peraturan daerah bagi masalah hak-hak ekosob yang dihadapi masyarakat.

Muatan peraturan daerah aspiratif dan kontekstual berarti isi peraturan daerah benar-benar merupakan jawaban terhadap masalah hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang dihadapi. Dengan kata lain sesuai konteks permasalahan dan pengumpulan yang riil ada pada masyarakat marjinal. Sedangkan implementatif berarti isi peraturan daerah tidak multi tafsir, dapat diimplementasikan dan mengusung protektif yang memproteksi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal. Kebalikan dari 3 (tiga) karakter tersebut, tentu saja merupakan peraturan daerah dengan karakter yang konservatif.

²⁵⁸. *Ibid.*, hlm. 27.

²⁵⁹. Hasil elaborasi yang dilakukan Penulis.

asasi, hukum tidaklah harus berparadigma netral, melainkan harus memihak. Hukum harus memihak kepada kepentingan pihak yang miskin, yang termarginalisasi dan yang belum diuntungkan. Inilah yang dimaksudkan dengan hukum yang berkarakter populis dan jauh dari kecenderungan-kecenderungannya yang tak pantas ke arah karakternya yang terlalu elitis. Hukum yang terlalu elitis malah cenderung mengundang ketidakpuasan pihak yang berposisi rawan dan merasa diperlakukan tak adil dan dipermiskin, yang akhirnya hanya mengundang protes-protes dan demonstrasi massa yang rusuh dan pula tak produktif.

D. Program Legislasi Daerah Sebagai Desain yang Meminimalisir Pragmatisme Politik Pengaturan Hak-hak Ekonomi Sosial dan Budaya

Pasal 32 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah (Provinsi) dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Dalam penjelasan terhadap pasal tersebut ditegaskan lebih lanjut bahwa, urgensi keberadaan Program Legislasi Daerah dibutuhkan paling tidak untuk 2 (dua) hal mendasar. *Pertama*, sebagai tetapan skala prioritas pembentukan hukum di daerah, yang sejatinya ditentukan sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat di daerah. Untuk itulah, Program Legislasi Daerah perlu menetapkan program jangka panjang, jangka menengah, atau tahunan. *Kedua*, untuk menjaga agar produk peraturan perundangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Prolegda mengindikasikan bahwa daerah cukup relevan sebagai wilayah (*locus*) pembangunan atau pembaharuan hukum (daerah).²⁶⁴ Dalam kaitan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini, Prolegda sangat urgen bagi reorientasi arah pembaharuan hukum (daerah) akibat instrumentalisasi hukum (daerah) sekaligus reorientasi sikap pragmatis legislator daerah dalam memahami hak-hak ekosob masyarakat marginal.

Memahami Prolegda sebagai 'proses' yang mengembalikan hakikat keberadaan hukum (daerah) bagi kepentingan daerah, maka hakikat Prolegda itu sendiri bukanlah sekadar 'daftar kegiatan' legislasi semata. Secara substansi Prolegda seyogianya berisikan program perbaikan legislasi, baik tataran 'filosofis' maupun praksis. Pada tataran filosofis, Prolegda seharusnya memuat imperatif-imperatif yang mutlak ada dalam proses legislasi, seperti: jaminan

²⁶⁴. Bandingkan dengan Rikardo Simarmata, *Pembaharuan Hukum Daerah, ...Op Cit.*, hlm. 34-36; yang mengajukan argumentasi bahwa relevansi daerah sebagai wilayah pembaharuan hukum, adalah karena desentralisasi dan otonomi daerah di satu pihak telah membuahakan kerusakan sosial dan lingkungan yang sangat serius, sedangkan di pihak lainnya telah menjadi jalan masuk yang baik dan tepat untuk melaksanakan pembaharuan hukum.

terhadap proses politik di pemerintahan yang tidak sama. Caranya, dalam Prolegda secara tegas dicantumkan model-model penyerapan aspirasi. Misalnya model yang dewasa ini sedang menjadi *prototipe* yang ideal yakni gagasan *empowered deliberative democracy*. Gagasan demokrasi ini merupakan sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi masyarakat secara *genuine* yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat yang rentan secara ekonomi, sosial dan budaya. Esensinya adalah memberi ruang yang lebih luas, khususnya bagi kelompok-kelompok yang terpinggirkan dan rentan, agar mampu memberi pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas, mulai dari pengambilan kebijakan, pelaksanaan, evaluasi kebijakan dan terutama pengarahannya atas hasil-hasil kebijakan itu sendiri.

Dalam rangka mencapai tujuan tersebut syarat utama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat dalam proses pembentukan peraturan daerah dari proses lahir sampai dengan evaluasinya. Caranya, tentu saja dengan memperluas perdebatan politis dalam gedung Dewan ke masyarakat sipil (*Civilgesellschaft*). Bukan hanya aparat negara dan wakil-wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisipasi di dalam wacana politis untuk pengambilan keputusan politik bersama. Singkatnya, "tempat" kedaulatan rakyat di gedung Dewan bergeser ke proses partisipatif dalam ruang konsultasi publik. Kedaulatan rakyat, bukan lagi "substansi" yang membeku di dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat di dalam berbagai forum warga negara, organisasi non-pemerintah, gerakan sosial, atau pendeknya, di mana pun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Mutatis-mutandisnya dapat saja dilakukan melalui berbagai cara atau metode, seperti uji coba praktik demokrasi perwakilan yang dikombinasikan dengan konsultasi publik yang lebih luas untuk kasus tertentu yang cukup berhasil di negara lain, dan atau penegakkan kembali prinsip-prinsip dasar partisipasi masyarakat yang ditandai oleh hilangnya rintangan-rintangan obyektif untuk berpartisipasi.

Untuk cara/metode penegakkan kembali prinsip-prinsip dasar berpartisipasi, mekanismenya dapat dilakukan melalui beberapa prinsip. *Pertama*, adanya kewajiban publikasi yang efektif. Baik dari segi media (yang dapat menjangkau masyarakat luas), waktu (cukup bagi kelompok kepentingan untuk mempersiapkan diri dalam berpartisipasi) dan sasaran (melalui bahasa yang mudah dimengerti oleh sasarannya dan secara khusus ditujukan kepada kelompok masyarakat yang potensial terkena dampak peraturan tersebut). Publikasi minimal mencakup semua informasi penting tentang rencana, substansi dan proses legislasi. *Kedua*, adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, bebas dan mudah diakses. *Ketiga*, adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dan mengawasi proses sejak perencanaan. Di antaranya ada kewajiban menyelenggarakan konsultasi publik yang efektif untuk memperdebatkan konsep dan rancangan legislasi, serta dibukanya peluang

BAB VII

PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH BERBASIS PEMENUHAN HAK EKONOMI, SOSIAL DAN BUDAYA MASYARAKAT MARJINAL

A. Materi Muatan Peraturan Daerah: Perspektif Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Memperhatikan peraturan daerah di Provinsi Kalimantan Barat yang berperspektif terhadap pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya tampak masih relatif sedikit, begitu pula sebaran peraturan daerah pada level kabupaten dan kota di Provinsi Kalimantan Barat.

Bentuk rancang bangun peraturan daerah yang perlu mendapat perhatian adalah akomodasi Peraturan Bersama Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 20 Tahun 2012 Nomor: 77 Tahun 2012 tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah. Ditegaskan dalam konsiderans menimbang huruf c: "bahwa dalam pembentukan produk hukum daerah harus memperhatikan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia". Selanjutnya pada Pasal 3 ayat (1) disebutkan: "Pembentukan produk hukum daerah yang memuat nilai-nilai hak asasi manusia dilakukan dengan mengacu pada parameter hak asasi manusia"²⁶⁷.

Secara umum pembentukan peraturan daerah agar memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

a. Non Diskriminasi

Materi muatan peraturan daerah tidak boleh bersifat diskriminasi dalam bentuk pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya.

²⁶⁷ Pasal 1 Peraturan Bersama Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 20 Tahun 2012 Nomor: 77 Tahun 2012 Tentang Parameter Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, disebutkan: Parameter hak asasi manusia adalah ukuran nilai-nilai hak asasi manusia yang dimuat dalam pembentukan produk hukum daerah.

- 2) keadilan dalam satu generasi;
- 3) partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan dan akses rakyat terhadap informasi;
- 4) internalisasi biaya lingkungan dan pengembangan instrumen ekonomi;
- 5) kerjasama internasional dalam pengembangan kapasitas serta dalam pencegahan relokasi kotor;
- 6) prinsip pencegahan dini;
- 7) peran penting perempuan dan pemuda dalam pengelolaan lingkungan hidup;
- 8) pengakuan hak masyarakat asli;
- 9) pengembangan pengetahuan dan praktik masyarakat tradisional dalam pengelolaan lingkungan dan;
- 10) keterkaitan erat antara perdamaian, pembangunan dan perlindungan lingkungan.

Prinsip-prinsip tersebut di atas populer dikenal dengan prinsip Pembangunan Berkelanjutan Berbasis Tata Pemerintahan Yang Baik (*Good Sustainable Development Governance*) disingkat "GSDG". Secara normatif sebenarnya gagasan untuk mewujudkan GSDG di Indonesia telah mulai muncul sejak tahun 1973 jauh sebelum Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan menghasilkan Agenda 21.

Dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan dengan berbasis tata pemerintahan yang baik atau GSDG maka kerjasama antara tiga elemen masyarakat adalah sangat penting. Ketiga elemen masyarakat tersebut adalah pemerintah, pelaku usaha dan organisasi masyarakat sipil (*civil society organization*). Konsep GSDG ini apabila diterjemahkan dalam konteks daerah maka peran pemerintahan daerah di dalam mengeluarkan peraturan-peraturan daerah yang berorientasi terhadap pembangunan berkelanjutan adalah sangat penting. Pada dasarnya peraturan-peraturan daerah yang dibuat dengan memperhatikan prinsip GSDG tidak hanya dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah tapi juga dapat secara jangka panjang meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Namun saat ini sangat disayangkan banyak peraturan daerah dibuat bertentangan dengan prinsip GSDG dengan alasan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Dalam jangka pendek, memang peraturan-peraturan tersebut dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah namun keberlanjutannya menjadi pertanyaan yang besar. Oleh karena itu realisasi GSDG ke dalam peraturan daerah menjadi jawaban yang dapat dipilih oleh pemerintahan daerah untuk masa depan daerah.

Adapun parameter prinsip HAM, kesetaraan gender dan pembangunan berkelanjutan berbasis tata kelola pemerintahan yang baik (*good sustainable development governance*) dalam penyusunan peraturan daerah dirangkum oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai berikut:

NO	JENIS LURUSAN	MUATAN DALAM PERATURAN DAERAH
		tinggi, kursus, dan sebagainya. g. upaya pengendalian mutu Pendidikan yang meliputi: 1) kebijakan untuk memberikan akses yang cukup untuk menghimpun masukan dan pandangan peserta didik dan orang tua dalam pengendalian mutu pendidikan; 2) kebijakan untuk melakukan evaluasi secara berkala dan pemutakhiran mutu dan kualitas pendidikan sesuai tuntutan dan perkembangan tuntutan kompetensi dan ilmu pengetahuan.
2	Kesehatan	Perda di bidang kesehatan memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. alokasi anggaran kesehatan yang memadai dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) guna meningkatkan kesehatan; b. penyediaan tenaga medis, paramedis, dan tenaga kesehatan lainnya yang cukup dalam memberikan pelayanan kesehatan bagi masyarakat; c. jaminan ketersediaan obat dan alat kesehatan yang cukup; d. penyediaan obat dan perlengkapan kesehatan yang murah bagi masyarakat; e. penyediaan air bersih dan sanitasi yang memadai; f. mewujudkan lingkungan pelayanan kesehatan yang baik, bersih, dan sehat; g. program layanan kesehatan yang terjangkau di seluruh wilayah secara merata, antara lain: imunisasi, layanan keluarga Berencana, Pos Pelayanan terpadu, dan sebagainya; h. penyediaan makanan tambahan dan nutrisi yang cukup bagi balita dan ibu hamil atau menyusui; i. upaya mengurangi angka kelahiran dan kematian ibu dan bayi; j. peningkatan pendidikan untuk menangani masalah kesehatan termasuk metode pencegahan dan pengendalian penyakit; k. peningkatan pemahaman masyarakat mengenai pentingnya pemeliharaan kesehatan, misalnya melalui penyuluhan atau kursus tentang kesehatan; l. penanggulangan masalah kesehatan akibat bencana alam, wabah, penyakit menular, atau penyakit endemik; m. pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan; n. pencegahan dan penanggulangan gizi buruk; o. kebijakan tentang pembiayaan layanan kesehatan yang meliputi: 1) pengalokasian anggaran dalam rangka pembatasan biaya kesehatan bagi masyarakat miskin; 2) transparansi dan akuntabilitas terhadap pengelolaan pembiayaan kesehatan. p. kebijakan tentang penyediaan sumber Daya manusia di bidang kesehatan, antara lain: 1) penyediaan dan penyebaran tenaga medis, tenaga para medis dan tenaga kesehatan lainnya yang mencukupi dan merata, untuk meningkatkan layanan kesehatan bagi masyarakat; 2) pemberian akses seluas-luasnya kepada SDM di bidang kesehatan untuk meningkatkan kemampuan dan kapasitasnya dalam memberikan layanan kesehatan. q. kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam urusan kesehatan, antara lain: 1) mengikutsertakan masyarakat dalam menciptakan

No.	Jenis Lulus	Muatan dalam Peraturan Daerah
		h. pengendalian dan pengawasan bangunan gedung termasuk standarisasi konstruksi dan fasilitas bangunan gedung; i. Penyediaan fasilitas bagi penyandang cacat, orang lanjut usia, wanita hamil, dan anak-anak, mempermudah kemudahan, antara lain untuk: 1) mencapai tempat atau bangunan dan mempergunakan fasilitas umum; 2) kemandirian bagi penyandang cacat untuk mencapai tempat atau bangunan dan mempergunakan fasilitas umum tanpa membutuhkan bantuan orang lain.
4.	Peraturan Ruang	Perda di bidang penataan ruang memuat kebijakan daerah, antara lain: a. penyusunan rencana tata ruang Wilayah yang berbasis pada kebutuhan riil masyarakat; b. peran serta masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan rencana tata ruang Wilayah; c. pelaksanaan rencana tata ruang Wilayah secara konsisten; d. pengendalian dan penegakkan hukum bagi pelanggaran rencana tata ruang Wilayah; e. pemberian jaminan kebebasan bagi setiap orang untuk mendapatkan informasi mengenai rencana tata ruang Wilayah.
5.	Lingkungan Hidup	Perda di bidang lingkungan hidup memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. pengikutsertaan pemangku kepentingan dalam kegiatan pengelolaan lingkungan; b. kemudahan masyarakat mendapatkan akses data dan informasi dalam pengelolaan lingkungan; c. peningkatan pemahaman masyarakat terhadap pentingnya pelaksanaan pembangunan berkelanjutan; 1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan hidup; 2) pemberian pertanggungjawaban untuk merehabilitasi lingkungan yang tercemar kepada pihak yang melakukan pencemaran.
6.	Perencanaan Pembangunan	Perda di bidang perencanaan pembangunan memuat kebijakan daerah yang mencakup membuka akses informasi dan akses partisipasi publik dalam perencanaan pembangunan.
7.	Perumahan	Perda di bidang perumahan memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. kemudahan bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai tempat tinggal yang layak huni; b. penyediaan dan peningkatan sarana, prasarana, dan fasilitas publik yang memenuhi disekitar kawasan tempat tinggal.
8.	Kepemudaan dan Olahraga	Perda di bidang kepemudaan dan Olahraga memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. pemberian akses kepada kalangan muda untuk dapat berperan dalam kehidupan masyarakat; b. pencegahan dan penanggulangan penyakit sosial yang dapat mengancam kalangan muda; c. penyediaan anggaran dan fasilitas untuk mendorong kalangan muda dapat mengembangkan minat dan bakat yang dimiliki; d. pembinaan atlet secara berkelanjutan termasuk pemberian tunjangan kesehatan.
9.	Perumahan Modal	Perda di bidang Perumahan modal memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. pemberian akses yang sama kepada semua orang yang memenuhi syarat untuk melakukan penanaman modal;

NO.	JENIS URUSAN	MELAKUKAN DALAM PERATURAN DAERAH
		digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat; f. terlokasinya anggaran khusus bagi penguatan dan perlindungan hak perempuan dalam APBD; g. penghormatan dan perlindungan bagi hak Anak yang meliputi: 1) adanya perlindungan hak-hak anak dalam bidang pembangunan tertentu; 2) pengarus utaman hak-hak anak dalam penyusunan kebijakan dan program pembangunan khususnya dalam upaya mewujudkan kesejahteraan dan perlindungan anak; 3) penyediaan data terpadu terkait dengan anak pada seluruh model pendataan yang digunakan oleh pemerintah daerah dan masyarakat; 4) adanya alokasi anggaran dalam APBD bagi penguatan dan perlindungan hak-hak anak.
15.	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	Perda di bidang keluarga Berencana dan keluarga sejahtera memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. perlindungan bagi pengidap HIV/AIDS agar tidak diperlakukan secara diskriminatif; b. Pencegahan dan penanggulangan penyalahgunaan NAPZA yang dilakukan secara sistemik dan komprehensif; c. penyediaan sarana dan prasarana terkait dengan kesehatan reproduksi; d. melakukan promosi dan edukasi mengenai hak-hak dan kesehatan reproduksi.
16.	Perhubungan	Perda di bidang Perhubungan memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. akses atas jaringan transportasi yang menghubungkan antar wilayah dan daerah; b. fasilitas kenyamanan dan keselamatan atas seluruh moda transportasi yang tersedia; c. penggunaan teknologi dan energi yang hemat dan ramah lingkungan pada setiap moda transportasi yang digunakan; d. tersedianya armada transportasi yang aman, nyaman dan memadai dari segi jumlah.
17.	Komunikasi dan Informasi	Perda di bidang komunikasi dan informatika memuat kebijakan daerah yang mencakup pengembangan e-government sebagai sarana transparansi dan akuntabilitas pemerintahan daerah dalam menyajikan informasi bagi masyarakat.
18.	Pertahanan	Mustan Undang-Undang.
19.	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	Perda di bidang kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. Adanya akses bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. b. Adanya kesempatan untuk menjalankan aktivitas sosial dan politik.
20.	Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian	Perda di bidang Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian memuat kebijakan daerah yang mencakup: a. Adanya transparansi dalam pengangkatan pejabat pemerintahan; b. Penyediaan akses untuk menerima aspirasi masyarakat secara langsung; c. Diberikannya kesempatan kepada aparatur dari kalangan perempu untuk dapat menduduki jabatan tertentu dalam pemerintahan.

landasan dasar dari digagasnya pendekatan berbasis hak asasi manusia.

Sebagai tanggapan atas pendekatan berbasis kebutuhan yang memiliki banyak kelemahan dan bahkan dipandang telah gagal untuk memerangi kemiskinan dan menghadang berbagai penyebab yang menjadi akar dari masalah eksploitasi dan penyalahgunaan kekuasaan, kemudian digagas pendekatan yang dikenal dengan pendekatan berbasis hak asasi manusia (*right based approach*).²⁷¹

Arah utama dari pendekatan berbasis hak asasi manusia bertujuan untuk memberi pengaruh bagi adanya akuntabilitas dan keseimbangan dalam proses pembangunan, antara masyarakat sebagai pemegang hak dengan negara sebagai pemangku tanggung jawab yang berkewajiban untuk memenuhi hak-hak warga negaranya. Pendekatan ini pun memberi ruang dan kesempatan yang luas kepada masyarakat, terutama untuk turut berpartisipasi, berkontribusi dan menikmati hasil pembangunan dalam segala aspek yang mendukung terhadap pemenuhan nilai-nilai penghormatan dan pemajuan hak asasi manusia, baik hak sipil dan politik maupun hak ekonomi, sosial dan budaya.

Secara prinsipil, terdapat perbedaan mendasar antara pendekatan berbasis kebutuhan dan berbasis hak asasi manusia. Dalam pendekatan berbasis kebutuhan, strategi pembangunan akan ditujukan lebih pada tuntutan untuk melakukan sesuatu. Negara seakan-akan sudah melakukan kewajibannya atas pembangunan jika sudah melakukan sesuatu tanpa harus memaksimalkan sumber daya yang ada. Sedangkan pendekatan berbasis hak asasi, akan mensyaratkan agar strategi pembangunan harus sejalan dengan tuntutan hak asasi manusia sebagaimana yang diatur dalam hukum nasional dan internasional.

Dalam pendekatan berbasis kebutuhan, partisipasi masyarakat dilihat sebagai sebuah syarat yang mencukupkan (*sufficient condition*), sekadar untuk meningkatkan pelayanan, bukan menjadi syarat yang menentukan (*necessary condition*). Sedangkan dalam pendekatan berbasis hak asasi manusia, partisipasi dan kontribusi adalah hak dasar yang mutlak harus dilakukan dan tidak bisa ditawar-tawar. Dalam pendekatan berbasis hak asasi manusia, strategi pembangunan akan terfokus pada penggalian pada akar masalah, sehingga intervensi yang dilakukan akan lebih menyeluruh dan terintegrasi. Sedangkan dalam pendekatan berbasis kebutuhan, hanya terfokus untuk mengatasi masalah yang muncul di permukaan, sehingga strategi pembangunannya hanya parsial, sesaat dan tidak jarang pula menimbulkan masalah jangka panjang. Sebagai contoh, dalam pendekatan berbasis kebutuhan, analisis kemiskinan hanya dilihat dari seberapa besar pendapatan dan dikaitkan dengan indikator-indikator ekonomi lainnya. Sedangkan analisis yang berbasis pada hak asasi manusia akan mengungkapkan perhatian tambahan pada akar kemiskinan itu sendiri, termasuk pada gejala ketidakberdayaan dan ketersingkirkan kaum miskin secara

²⁷¹ Ibid., hlm. 19.

secara menyeluruh menyediakan panduan untuk semua bidang, termasuk untuk pekerjaan, kesehatan, pendidikan, perumahan, keamanan pribadi dan privasi, keadilan yang setara dan kebebasan politik.

Selain itu, sebagian besar aspek penting dalam kerangka normatif hak asasi manusia bisa memberikan sumbangsih dalam pemberdayaan masyarakat dalam berbagai cara. Aspek-aspek ini mencakup prinsip universalitas, non-diskriminasi dan kesetaraan, partisipasi dan keikutsertaan dalam pengambilan keputusan, konsep akuntabilitas, serta pengakuan tentang saling ketergantungan antar hak.

Prinsip-prinsip pokok hak asasi manusia yang menjadi rumusan dasar dan acuan standar dalam pelaksanaan hak asasi, merupakan elemen yang fundamental dalam hukum hak asasi manusia internasional. Pengakuan terhadap prinsip-prinsip hak asasi akan sangat membantu untuk mengedepankan kenyataan bahwa proses pembangunan yang dijalankan sering tidak melibatkan partisipasi masyarakat, masih berpihak pada kepentingan kelompok-kelompok tertentu, tidak merata, serta membuahkan kemiskinan dan kesenjangan sosial yang semakin tajam. Sebagai contoh, sebagian besar kemiskinan berawal dari masih dijalanannya strategi pembangunan yang bersifat diskriminatif, baik secara terang-terangan maupun tidak.

Pengakuan terhadap prinsip-prinsip itu pun menunjukkan adanya kebutuhan untuk melakukan reorientasi dalam strategi pembangunan, dari yang tadinya cenderung terfokus pada masalah-masalah ekonomi yang sempit menuju suatu strategi yang lebih luas. Reorientasi ini mencakup juga pembenahan institusi-institusi sosio-kultural dan legal-politik yang di dalamnya masih mengandung unsur dan struktur diskriminatif. Dengan demikian, pendekatan berbasis hak asasi manusia dalam strategi pembangunan mengharuskan peniadaan peraturan-peraturan dan juga institusi-institusi yang menyuburkan diskriminasi terhadap individu dan kelompok tertentu, serta mengharuskan lebih banyak sumber daya yang dialokasikan untuk bidang kegiatan yang memiliki potensi manfaat yang paling besar bagi masyarakat. Dengan komitmen nasional dan tanggung jawabnya terhadap hukum internasional, misalnya, negara berkewajiban untuk memberdayakan masyarakatnya dengan lebih memprioritaskan untuk memberi pelayanan dasar bagi masyarakat dari pada untuk pengeluaran lain seperti militer.

Meskipun pendekatan berbasis hak asasi membebaskan kewajiban kepada para pelaksananya untuk memberdayakan pembangunan, namun pada saat yang bersamaan pendekatan ini pun mengakui adanya keterbatasan sumber daya. Hal ini menyebabkan adanya sejumlah hak asasi mungkin membutuhkan waktu untuk bisa merealisasikan. Memberikan konsesi di antara beberapa tujuan yang berbeda dalam hal prioritas sosial dan keterbatasan sumber daya, mesti dipahami sebagai bagian integral dalam segala pendekatan bagi pembuatan kebijakan. Meskipun demikian, pendekatan hak asasi manusia mengharuskan

hak ekonomi, sosial dan budaya maupun hak sipil dan politik. Pemenuhan satu hak dalam proses pembangunan akan bergantung pada pemenuhan hak-hak sipil dan politik. Dengan demikian, pendekatan hak asasi menolak adanya kesalahpahaman yang menyatakan, hak sipil dan politik serta kebebasan adalah suatu kemewahan yang hanya relevan bagi masyarakat yang relatif makmur, begitupun dengan pendapat bahwa hak ekonomi, sosial dan budaya hanyalah aspirasi dan bukan kewajiban. Pada konteks ini, pendekatan berbasis hak asasi akan menuntut bahwa hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya harus dipandang sebagai suatu bagian integral yang saling bergantung dan tak terpisahkan dalam pembangunan.

Pendekatan hak asasi memiliki potensi untuk memajukan tujuan pembangunan dengan berbagai cara: (a) dengan mendesak ditetapkan strategi pembangunan yang didukung oleh hak asasi; (b) memperluas cakupan strategi pembangunan untuk memperbaiki setiap kebijakan dan institusi yang memiliki unsur dan struktur yang tidak sejalan dengan prinsip-prinsip dasar hak asasi; (c) mendesak adanya perluasan hak sipil dan politik yang bisa memiliki peran instrumental penting untuk memajukan dan memberdayakan masyarakat dalam proses pembangunan; (d) memastikan bahwa hak ekonomi, sosial dan budaya adalah hak asasi manusia yang mengikat secara internasional dan bukan hanya sekadar aspirasi terencana; (e) memperingatkan adanya kemunduran atau tidak terpenuhinya kewajiban-kewajiban minimum yang utama karena tindakan-tindakan konsesional; (f) menambahkan legitimasi atas tuntutan adanya partisipasi yang berarti dari seluruh masyarakat dalam proses pengambilan keputusan; (g) menciptakan serta memperkuat institusi-institusi agar para pembuat kebijakan bisa dimintai pertanggung-jawabannya.²⁷³

Dengan demikian, menjalankan pendekatan berbasis hak asasi atas pembangunan, pada dasarnya sekaligus merupakan upaya melakukan perubahan untuk menegakkan, melindungi dan memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dalam masyarakat yang dalam studi ini termasuk di dalamnya merupakan masyarakat marjinal. Hal tersebut diwujudkan melalui upaya pengaturan yang tertuang di dalam peraturan daerah yang berpihak kepada pemenuhan hak-hak ekosob masyarakat marjinal di Kalimantan Barat.

C. Perspektif Regulatory Impact Assesment (RIA), ROCCPI dan RHR

Beranjak dari basis normatif sebagai hak semua orang terhadap pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya maka suatu peraturan daerah dalam kerangka hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, tidak bisa tidak adalah dalam rangka memenuhi hak-hak tersebut. Untuk kasus pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal di Provinsi Kalimantan Barat konsep

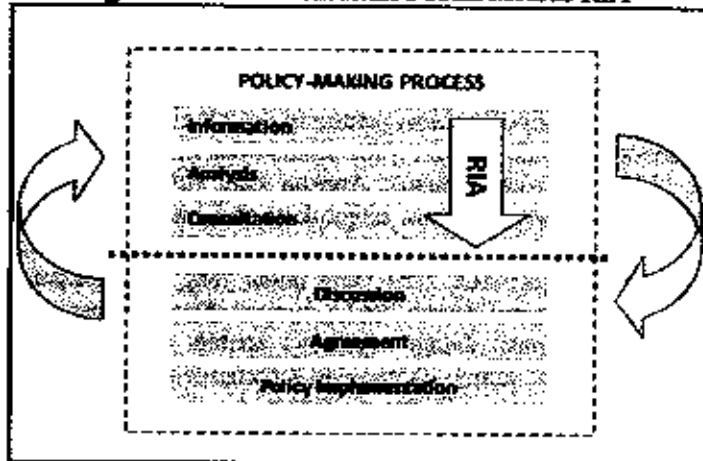
²⁷³ *Ibid.*, hlm.20

opsi atau alternatif tindakan, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, konsumen, pelaku usaha dan ekonomi secara keseluruhan.

- f. Tahap VI: Konsultasi publik. Peraturan daerah yang baik adalah peraturan daerah yang secara terus menerus dikomunikasikan kepada publik yang bertujuan untuk memastikan peraturan daerah yang dinilai adalah sesuatu yang tepat, sekaligus memastikan adanya kesamaan persepsi Tim RIA dengan persepsi masyarakat. Konsultasi publik ini dimulai pada tahap identifikasi masalah.
- g. Tahap VII: Strategi implementasi. Setelah opsi dipilih, tahap berikutnya adalah merumuskan strategi untuk mengimplementasikan peraturan daerah di lapangan, yang mencakup mekanisme sosialisasi, pelaksanaan dan monitoring, serta alternatif insentif dan mekanisme sanksi.

Dalam proses penyusunan peraturan daerah, RIA dapat dipakai sebagai instrumen analisis utama. Di dalam proses tersebut RIA dapat diimplementasikan dengan melibatkan analisis yang detail atau rinci terhadap kebijakan atau peraturan daerah yang masih berlaku dan terhadap proses penyusunan peraturan daerah. Pada proses inisiasi tersebut, RIA dapat dilakukan dalam tahap penggalan informasi yang relevan terhadap penyusunan peraturan daerah. Adapun proses terhadap pengumpulan informasi melalui konsultasi publik dapat dilihat pada ragaan di bawah ini:

Ragaan 6: Proses Konsultasi Publik Metode RIA²⁷⁶



Implementasinya RIA selalu mengakomodasi dialog dan komunikasi publik yang lebih intensif dan produktif terkait masalah yang diatasinya. Oleh karena itu, RIA dilakukan berdasarkan bukti empiris (*evidence-based*) atau

²⁷⁶ www.whitehouse.gov, tanpa tahun. *Regulatory Impact Analysis: A Primer*. www.whitehouse.gov/circular-a-4/regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf, diakses tanggal 13 Agustus 2015.

rancangan.

Keempat, Communication (Komunikasi). Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang peraturan daerah mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah pihak yang berwenang telah mengambil langkah-langkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan daerah yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi peraturan daerah kecuali bila dia mengetahui perintah.

Kelima, Interest (Kepentingan). Apakah ada kepentingan material atau non material (sosial) yang memengaruhi pemegang peran dalam bertindak sesuai atau tidak sesuai dengan peraturan daerah yang ada?

Keenam, Process (Proses). Menurut kriteria dan prosedur apakah dengan proses yang bagaimana para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi peraturan daerah atau tidak? Apabila sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori "proses" menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilakunya. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak.

Ketujuh, Ideology (Ideologi). Apakah nilai-nilai, kebiasaan dan adat-istiadat yang ada cukup memengaruhi pemegang peran untuk bertindak sesuai atau bertentangan dengan peraturan daerah yang ada?

Kedelapan, Responsive Regulation dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang memiliki karakteristik melibatkan partisipasi publik dalam setiap tahapan pembuatannya, hendak menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Menurut Philip Nonet dan Philip Selznick, hukum mempunyai tiga jenis yaitu hukum represif, hukum otonom dan hukum responsif. Keikutsertaan masyarakat dalam pembuatan peraturan daerah dalam setiap tahapan pembuatan diharapkan menjadi kekuatan kontrol (*agent of social control*) dan kekuatan penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Pada keadaan terdapatnya hukum responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan daerah lebih terbuka. Dalam pengertian ini, arena hukum menjadi semacam forum politik dan partisipasi hukum mengandung dimensi politik. Dengan perkataan lain, aksi hukum merupakan wahana bagi kelompok atau organisasi untuk berperan serta dalam menentukan kebijaksanaan umum. Dibukanya ruang bagi masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan hukum (peraturan daerah) ini bertujuan agar peraturan daerah yang dihasilkan tidak hanya responsif terhadap kepentingan penguasa. Secara konstruktif yuridis partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 96 UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Paham Nonet dan Selznick hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Dengan demikian, di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas. Karena itu hukum yang responsif tidak lagi selalu mendasarkan pertimbangannya

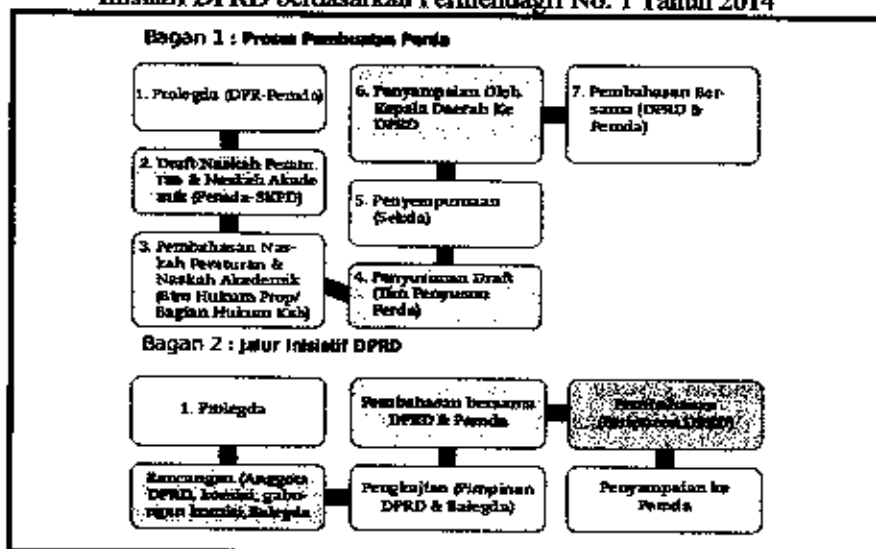
daerah yang bersentuhan dengan ruang lingkup hak ekso, perlu melakukan pengharmonisasian dengan prinsip-prinsip sebagai berikut:

Pertama, muatan Perda wajib mengatur dan menyediakan upaya penyelesaian yang efektif bagi warga negara yang haknya dilanggar. Prinsip-prinsip *Limburg* juga semakin menegaskan dan memberi arah bagi setiap negara, khususnya negara pihak untuk tidak sekedar melihat hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bersifat positif. Paragraf ke-16 prinsip-prinsip *Limburg* menegaskan: "*All States parties have an obligation to begin immediately to take steps towards full realization of the rights contained in the Covenant.*" Begitu juga dalam paragraf ke-22: "*Some obligations under the Covenant require immediate implementation in full by all States parties, such as the prohibition of discrimination in article 2(2) of the Covenant.*" Prinsip *Limburg* mengenai Penerapan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menekankan bahwa "Negara-negara Pihak harus menyediakan upaya-upaya penyelesaian yang efektif termasuk, bila memungkinkan, penyelesaian melalui pengadilan" (Prinsip 19).

Kedua, muatan Perda mengatur dan menyediakan jaminan tentang penyediaan sumber daya yang tersedia secara maksimal dan langkah-langkah progresif yang harus dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, argumen *maximum available resources* atau *progressive realization* tidak dapat digunakan untuk mengesampingkan pemenuhan segera hak-hak tersebut. Jadi anggapan selama ini mengenai *non-justiciable* dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya jelas menyesatkan. Negara memiliki kewajiban yang memiliki efek segera (*immediate effect*). Itu artinya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak lagi dapat dikualifikasi sebagai "bukan merupakan hak yang sebenarnya" atau sekedar "pernyataan politik". Sama seperti hak-hak sipil dan politik, ia juga merupakan hak yang sebenarnya dapat dituntut pemenuhannya melalui pengadilan (*justiciable*).

Sebelum sampai kepada suatu model ideal membangun peraturan daerah yang berpihak kepada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal, perlu diperhatikan standar pengusulan kerangka peraturan daerah yang berlaku sebagaimana diatur dalam PP Nomor 16 Tahun 2010 dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2014. Dengan merujuk pada ahur yang diatur dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, model yang hendak diajukan kiranya dapat diterapkan dengan tidak terlepas dari apa yang menjadi pedoman dalam kedua aturan tersebut. Adapun ahur yang ada dapat dijelaskan sebagai berikut:

Ragaan 9: Bagan Alur Metode Penyusunan Raperda Pemerintah Daerah dan Inisiatif DPRD berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2014²⁸⁰



Usul peraturan daerah berasal dari Pemerintah Daerah maka baik mekanisme maupun jadwal pengajuan Raperda ideal dilakukan tepat waktu. Standar pengusulan kerangka peraturan daerah, adalah sebagai berikut:

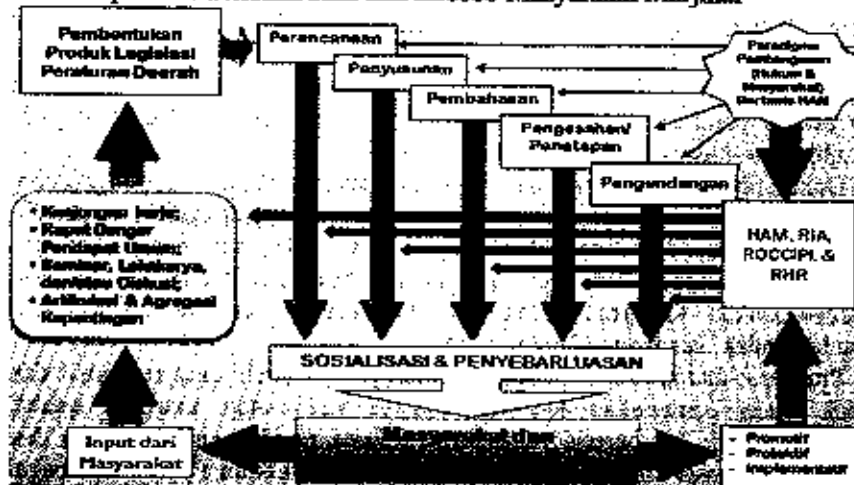
- Sekretariat Daerah (melalui Biro/Bagian Hukum) Provinsi/Kabupaten/Kota menyampaikan Permintaan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dan Naskah Raperda dilampiri Form 3.3 kepada SKPD Provinsi/Kabupaten/Kota;
- SKPD Provinsi/Kabupaten/Kota menyampaikan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik dan Naskah Raperda Sekretariat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dengan tembusan Biro/Bagian Hukum Provinsi/Kabupaten/Kota;
- Biro/Bagian Hukum me-review dan menganalisis awal Naskah Raperda tersebut menggunakan Form 3.3 Model Analisa Kerangka Regulasi (MAKARA) RKPD;
- Sekretariat Daerah (melalui Biro/Bagian Hukum) Provinsi/Kabupaten/Kota bersama-sama dengan SKPD dan Bappeda membahas analisis awal dalam forum trilateral meeting dan membuat kesepakatan mengenai kerangka regulasi yang direkomendasikan untuk masuk dalam RKPD (*bilateral meeting* kerangka regulasi). Kerangka regulasi yang telah disepakati ditetapkan dalam Form 3.4 Berita Acara Kerangka Regulasi

²⁸⁰. Alur Proses pembuatan Peraturan Daerah <https://www.google.com/search?q=Alur+proses+pembuatan+perda&ic=utf-8&oe=utf-8>, diakses tanggal 19 Agustus 2015.

Daerah. Sedangkan dalam upaya mewujudkan sinergi dalam pembentukan peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, sinergi juga diperlukan agar tidak terjadi pertentangan dalam pembentukan suatu peraturan daerah dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (terutama dengan undang-undang) agar terwujud harmonisasi peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan kenyataan dalam praktik dan dalam rangka mengakomodasi hak-hak ekosob masyarakat marjinal dalam produk hukum daerah berupa peraturan daerah yang berpihak pada pemenuhan hak-hak ekosob tersebut, penulis telah melakukan elaborasi terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, yaitu UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, PP No. 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Permendagri No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Oleh karena itu, model ideal membangun peraturan daerah yang berpihak pada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang paralel dengan permasalahan masyarakat Kalimantan Barat sebagaimana dapat digambarkan lewat ragaan berikut:

Ragaan 10: Bagan Model Ideal Membangun Peraturan Daerah yang Berpihak pada Pemenuhan Hak-hak Ekosob Masyarakat Marjinal²⁸²



Dari model ideal di atas dapat dilihat bahwa elemen terpenting dari suatu pembentukan peraturan daerah berada di pundak masyarakat dan para pemangku kepentingan. Dari situlah berangkat ide-ide, gagasan, kepentingan, harapan dan kemauan agar apa yang hendak diwujudkan dalam suatu peraturan daerah adalah mampu menjunjung tinggi hak asasi manusia termasuk di

²⁸² Hasil elaborasi pemikiran Penulis.

BAB VIII

PENUTUP

A. Simpulan

Secara umum simpulan dalam studi ini sebagaimana juga telah dinyatakan oleh tesis Mahfud MD, bahwa "konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang konservatif", hanya terbukti untuk bidang hukum tertentu saja, seperti hukum publik yang mengatur hubungan kekuasaan atau hukum-hukum yang mengatur politik dan kekuasaan. Dengan demikian, hukum yang berkarakter responsif tidak serta merta lahir ketika suatu konfigurasi politik tergolong demokratis.

Perihal produk hukum yang berupa peraturan daerah yang mengatur hak-hak ekonomi, sosial dan budaya yang kebanyakan merupakan pergulatan masyarakat marjinal, konfigurasi politik Pemerintahan Daerah Kalimantan Barat yang tergolong demokratis dewasa ini tidak/belum mampu melahirkan peraturan daerah yang berpihak (responsif) pada pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal, disebabkan oleh:

- a. Tidak adanya kemauan politik—kalan tidak hendak dikatakan—telah terjadi pembiaran oleh karena pola penyerapan aspirasi pada masyarakat marjinal yang terkendala akibat beberapa hal. *Pertama*, penyerapan aspirasi lebih banyak dilakukan terhadap masyarakat mayoritas yang tidak termasuk kelompok rentan atau masyarakat marjinal, karena kelompok-kelompok tersebut tidak memiliki akses kepada pusat kekuasaan yang menyusun dan memutuskan kebijakan. *Kedua*, sikap pragmatis legislator daerah yang lebih berorientasi pada masyarakat mayoritas atau kawasan padat penduduk, baik dalam hal penyerapan aspirasi maupun distribusi dana aspirasi. Agenda tersembunyinya, jelas karena kepedulian pada masyarakat mayoritas menjanjikan bagi perolehan suara pada pemilihan umum berikutnya.
- b. Sifat peraturan daerah masih sporadis, sebatas respons untuk mengatasi permasalahan jangka pendek melalui peraturan daerah dan tidak dapat dikategorikan sebagai program pembangunan peraturan daerah yang sistemik. Belum atau tidak ada peraturan daerah yang diinstrumentasikan sebagai payung hukum pemberdayaan kelompok masyarakat marjinal. Peraturan daerah masih sebatas bagaimana memperbesar PAD, sedangkan soal distribusi sumberdaya pemenuhan hak-hak ekosob itu sendiri berjalan tanpa pengaturan. Agenda pemberdayaan masyarakat marjinal yang ditegaskan dalam RPJMD tidak diikuti dengan *political will* untuk direalisasikan. Tidak ada kebijakan *pro poor* yang benar-benar dilandasi skema pemenuhan hak-hak ekosob masyarakat marjinal.

peningkatan kualitas materi peraturan daerah yang transparan/adil melalui kaji ulang dan pengawasan represif terhadap peraturan daerah. Pada aras struktur belum dilakukan peningkatan kapasitas *legal drafting* kepada aparatur pemerintahan berkaitan dengan pembuatan perda dan peran legislasi, sedangkan pada aras budaya hukum belum dilakukan melalui peningkatan peran serta masyarakat dalam suatu proses legislasi.

Apabila model ideal “membangun peraturan daerah” mengakomodasi hak-hak ekosob masyarakat marjinal, maka konfigurasi politik demokratis yang berparadigma pembangunan (hukum dan masyarakat) berbasis hak asasi manusia yang paralel dengan cita hukum Pancasila hendaknya menjadi payung berfikir dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan bahkan sosialisasi suatu peraturan daerah serta menjadi semacam kaidah penuntun karakterisasi peraturan daerah yang responsif sebagai sarana promotif, protektif dan implementatif bagi kepentingan masyarakat daerah. Untuk mengimplementasikan kepentingan masyarakat daerah dalam suatu regulasi (*in case*: hak-hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat marjinal di Provinsi Kalimantan Barat), metode RIA (*Regulatory Impact Assessment*), ROCCIPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology*) dan RHR (*Respect to Human Rights*) tidak bisa dilepas-pisahkan dengan pembangunan berbasis HAM yang paralel dengan cita hukum Pancasila. Di samping metode RIA, ROCCIPI dan RHR, perlu juga diperhatikan prinsip-prinsip *Limburg*, mengingat Indonesia merupakan salah satu dari negara pihak yang turut serta menandatangani prinsip *Limburg* tersebut. Untuk itu setiap peraturan daerah yang bersentuhan dengan ruang lingkup hak ekosob, perlu melakukan pengharmonisan dengan beberapa prinsip. *Pertama*, muatan Perda wajib mengatur dan menyediakan upaya penyelesaian yang efektif bagi Warga Negara yang haknya dilanggar. Prinsip-prinsip *Limburg* juga semakin menegaskan dan memberi arah bagi setiap negara, khususnya negara pihak untuk tidak sekedar melihat hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bersifat positif. *Kedua*, muatan peraturan daerah mengatur dan menyediakan jaminan tentang penyediaan sumber daya yang tersedia secara maksimal dan langkah-langkah progresif yang harus dilakukan oleh pemerintah. Anggapan mengenai *non-justiciable* dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya jelas menyesatkan. Negara memiliki kewajiban yang memiliki efek segera (*immediate effect*), artinya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya tidak lagi dapat dikualifikasi sebagai “bukan merupakan hak yang sebenarnya” atau sekedar “pernyataan politik”. Sama seperti hak-hak sipil dan politik, ia juga merupakan hak yang sebenarnya dapat dituntut pemenuhannya melalui pengadilan (*justiciable*).

B. Rekomendasi

1. Implementasi hak untuk membuat peraturan diwujudkan dalam peraturan daerah dengan melalui mekanisme instrumen Program Legislasi Daerah

DAFTAR PUSTAKA

- A.Ujan, Andre, 2001. *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Kanisius, Yogyakarta.
- Abdillah, Masykuri, 1999. *Demokrasi diPersimpangan Makna, Respon Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Anderson, Benedict R. O'G "The Idea of Power in Javanese Culture". In Holt, Claire (ed.), 1972, *Culture and Politics in Indonesia*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Ardianto, Elvinaro dan Bambang Q-Anees, 2007. *Filsafat Ilmu Komunikasi*, Jakarta.
- Arifinal, Mochamad, 2009. *Corporate Social Responsibility dan Kearifan Lokal*, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Perihal Undang-Undang*. Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly dan Safa'at, M.Ali , 2006. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2009. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Astawa, I Gde Pantja dan Na'a, Suprin, 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Asy'ari, Hasyim, 2007. *Pilkada: Catatan Hukum dan Politik*, Diponegoro University Press, Semarang.
- Attamimi, A. Hamid S. ,1981, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*, Jakarta.
- , 1990. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV)". Disertasi. Universitas Indonesia, Jakarta.
- , 1993. "Ilmu Perundang-undangan (Gesetzgebungslehre) dan Teori Perundang- undangan (Gesetzgebungstheorie) serta pengajaramnya di Fakultas Hukum".
- Badrun, M., 2010. *Tonggak Perubahan Melalui PIR Kelapa Sawit Membangun Negeri*, Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian RI, Jakarta.

- Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan, 2009. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Echols, John M. dan Hassan Shadily, 1994. *Kamus Inggris Indonesia*, Gramedia, Jakarta.
- Effendi, Masyhur, 2007. *HAM dalam Dimensi/Dinamika Yuridis, Sosial, Politik*. Ghalia Indonesia, Bogor.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 1999. *The State of Food Insecurity in the World 1999*. FAO, Rome.
- Fadjar, A. Mukthie, 2005. *Tipe Negara Hukum*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Fadlil, Ahmad, 2013. *Politik Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi: Aktualisasi Konstitusi dalam Praksis Kenegaraan*, Setara Press, Malang.
- Feibleman, James K. 1985. *Justice, Law and Culture*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Fuady, Munir, 2005. *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Florus, Paulus, dkk. Ed., 1994. *Kebudayaan Dayak, Aktualisasi dan Transformasi*, Gramedia, Jakarta.
- Friedman, Lawrence M., 2001. *American Law: An Introduction (Second Edition)*, terjemahan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, PT. Tatanusa, Jakarta.
- Fukuyama, Francis, 1995. *Trust, The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. The Free Press, New York.
- Gafar, Afan, 1992. "Pembangunan Hukum dan Demokrasi" dalam M. Busyro Muqoddas et.al. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. UII Press, Yogyakarta.
- , 2004. *Politik Indonesia, Transisi Menuju Demokrasi*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Goesniadhie, Kusnu, 2006. *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-Undangan*, JP Books, Surabaya.
- Handoyo, Hestu Cipto, 2003. *Hukum Tata negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- , 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.

- Kusnardi, Moh. dan Bintar Saragih, R. , 2005. *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Kuhn, Thomas, 2000. *The Structure of Scientific Revolution* (Terjemahan), PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Kleden, Ignas, 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, LP3ES, Jakarta.
- Kaloh, J., 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Bandung.
- Kementerian PPN/BAPPENAS, 2011. *Kajian Ringkas: Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan)*, Kementerian PPN/BAPPENAS, Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS.
- Kochanowicz, K., 2009. *Rights Based Approaches to Development as a New Opportunity and Challenge to Development Cooperation. Current Challenges to Peacebuilding Efforts and Development Assistance* Kraków. Kraków: Institute of the Global Responsibility.
- Komnas HAM, 2013. *Pembangunan Berbasis Hak Asasi Manusia: Sebuah Panduan*, Komnas HAM.
- Krueger, Richard A., 1998. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*, Sage Publications, London.
- Kusumaatmadja, Mochtar, TT, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung.
- Latief, Abdul dan Ali, Hasbi, 2010. *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- LBH Jakarta, 2007. *Bantuan Hukum: Akses Masyarakat Marjinal Terhadap Keadilan*, LBH Jakarta, Jakarta.
- Leks, Eddy Marek, dkk., 2013. *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan tentang Perumahan Rakyat*, Pusat Perencanaan Pembangunanhukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hnkum Dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Lexy, J. Moleong, 1996. *Metode Penelitian Kualitatif*, PT. Rosda Karya, Bandung.
- Lincoln, Y.S., 1994. *Handbook of Qualitative Research*, Sage, London.
- Ljungman, Cecilia M, 2005. *Brüha Mikkelsen's forthcoming Methods for Development Work and Research: A New Guide for Practitioners*, 2nd ed. Sage Publications, New Delhi.

- , 1994. *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- , 2004. *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta.
- , TT, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, LPM Universitas Islam Bandung, Bandung.
- McDonal, Myres S. 1941, *Fuller vs. the American Legal Realists: An Intervention*, Yale Law School.
- Muis, A. , 2000. *Titian Jalan Demokrasi, Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*. Penerbit Harian Kompas, Jakarta.
- Miles, Matthew B dan Michael Huberman, 1992. *Analisa Data Kualitatif*, UI Press.
- Muladi, 2002. *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum Di Indonesia*. The Habibie Center, Jakarta.
- Mulya Lubis, Todung. 1986. *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*. Jakarta: LP3ES.
- Morgan, David L., 1998. *Focus Groups as Qualitative Research*, London: Sage Publications.
- Moqoddas, Moh. Busyro, TT. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press Yogyakarta.
- Natonagoro, 1987. *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Bina Aksara, Jakarta.
- Nonet, Philippe & Selznick, Philip , 1978. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. Harper and Row, New York.
- , 2007. *Hukum Responsif*, Penerbit Nusa Media, Yogyakarta.
- Nurtjahjo, Hendra, 2005. *Filsafat Demokrasi*, PSHTN-FHUI, Jakarta.
- Parr, S. Fukuda, 2007. *Human Rights and Human Development. Economic Rights Working Paper Series, Working Paper 4*. Connecticut: The Human Rights Institute, University of Connecticut.
- Pratikno, 2003. "Desentralisasi, Pilihan yang tidak Pernah Final", dalam Jim Schiller (Edt.) *Jalan Terjal Reformasi Lokal, Dinamika Politik di Indonesia*. Program Pascasarjana, Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Program Studi Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Putnam, D. , 1976. "Introduction". In *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New York.
- Putra, Fadhilah , 2005. *Kebijakan Tidak Untuk Publik!*. Resist Book, Yogyakarta.

- Salman, Otje, dan Anton F.Susanto, 2004. *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT. Rafika Aditama, Bandung.
- Said, M. Mas'ud , 2005. *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*. UMM Press, Malang.
- Samekto, F.X. Adji, 2003. *Studi Hukum Kritis, Kritik Terhadap Hukum Modern*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- , 2012. *Ilmu Hukum Dalam Perkembangan Pemikiran Menuju Post-Modernisme*. Indepth Publising, Bandar Lampung.
- , 2015. *Pergeseran Pemikiran Hukum di Era Yunani Menuju Postmodernisme*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Santos, Bonaventura de Sousa, 1995. *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in Paradigmatic Transition*. Routledge, New York.
- Sasmita, dkk. (Ed.), 2008. *Panduan Praktis Memahami Perancangan Peraturan Daerah*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan Bekerja Sama Dengan United Nations Development Programme, Jakarta.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve, 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-undang*. Terjemahan oleh Johannes Usfunan et.al. Proyek ELIPS, Jakarta.
- Seidman, Robert B., 1978. *The State, Law And Development*, St. Martins Press Inc., New York.
- Shahudin, Odi, Muchtar, Fathuddin dan Muria, Fatah, 2011. *Laporan Studi Mengenai Buruh Anak di Perkebunan Kelapa Sawit di 2 Kabupaten: Kabupaten Sanggau dan Kabupaten Sambas Kalimantan Barat*, Save The Children (Exceed Project), Yogyakarta.
- Shidarta, 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. CV. Utomo, Bandung.
- Sidharta, Bernard Arief , 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Mandar Maju, Bandung.
- , (Penerjemah), 2007. *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filasafat Hukum*. Refika Aditama, Bandung.
- Simamarta, Rikardo, 2003. *Pembaharuan Hukum Daerah Menuju Pengembalian Hukum Kepada Rakyat*. YBH Bantaya, Yayasan Kemala

- Schwartz, Richard D. and Skolnick, Jerome H. (eds.), 1970. *Society and The Legal Order/Cases and Materials in The Sociology of Law*. Basic Books, New York / London.
- Turner, Jonathan H., 1982. *The Structure of Sociological Theory*. The Dorsey Press, Homewood, Illinois.
- Ukur, F., 1971, *Tanya Jawab Suku Dayak*, BPK Gunung Mulia, Jakarta.
- USAID, 2007. *Local Government Support Program, Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah Buku Pegangan untuk DPRD, the United States Agency for International Development (USAID)*, Jakarta.
- Vago, Steven, 1997. *Law and Society*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Varma, S.P., 1975. *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Kristiarto SL.
- WALHI Kalbar, 2014. *Ekses Monopoli Lahan oleh Perkebunan Skala Besar*, WALHI, Kalimantan Barat.
- Widya Wicaksono, Kristian, 2008. *Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah*, Jurnal Administrasi Publik Vol.5, No.2.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, 1995. *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Suatu Kajian Tentang Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- , 2002. *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Hifhal Kasim (Ed.). ELSAM dan HUMA, Jakarta.
- , 2010. *Rule of Law: Suatu Perbincangan di Seputar Masalah Kesamaan Akses untuk Memperoleh Keadilan Khususnya yang Menyangkut Kepentingan Kaum Miskin*, dalam Jurnal Keadilan Sosial, Edisi 1, ILRC, Jakarta.
- Wijayanti, Asri, 2009, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Wilardjo, Liek, 1990. *Realita dan Desiderata*. Duta Wacana University Press, Yogyakarta.
- Wirjosoegito, Soenobo, 2004. *Proses dan Perencanaan Peraturan Perundangan*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Yin, Robert K., 1981. *Case Study Research: desain and Methods*, London: Sage.
- Yusriyadi, 2009. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Mahang.

Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Kumpulan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat, dari tahun 2000-2014

***Laporan Kajian Akhir Tahun 2012: Peran Masyarakat Adat dalam Perumusan Kebijakan Publik*, Direktorat Politik dan Komunikasi Kementerian PPN/Bappenas.**

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2013-2018.

H

- Habermas, 28, 31, 209
Hak, i, 8, 14, 16, 18, 21, 22, 23, 26, 30, 47,
 52, 55, 73, 97, 98, 102, 103, 104, 105,
 106, 108, 113, 116, 117, 118, 120, 121,
 122, 123, 124, 125, 131, 132, 133, 135,
 137, 138, 139, 140, 142, 143, 146, 147,
 153, 154, 155, 159, 160, 161, 169, 170,
 171, 172, 176, 177, 178, 179, 185, 186,
 189, 195, 196, 200, 203, 205, 208, 210,
 211, 212, 213, 214, 215, 217
 Hak eksoch, 140
HAM, 14, 16, 21, 23, 25, 27, 52, 53, 54, 55,
 60, 61, 67, 104, 105, 106, 112, 116, 121,
 123, 125, 128, 131, 132, 133, 134, 135,
 136, 137, 138, 139, 140, 142, 144, 145,
 147, 150, 153, 169, 170, 171, 176, 177,
 178, 179, 183, 185, 193, 195, 201, 203,
 204, 208, 210, 213, 215, 217
 Hamid S. Attanami, 44, 75, 76
 Harry C. Bredemeyer, 37
 Hasyim Asy'ari, 94, 96, 97, 112
 Hestu Cipto Handoyo, 73, 74
 HIV/AIDS, 113, 120, 121, 180
 HIV/AIDS., 113, 121
 HuMa, 20, 68, 82, 138

I

- I Gde Pantja Astawa, 74, 206
 ideologi, 23, 46, 47, 48, 161, 167
 Idris Kasim, 82, 216
 Ignas Kleden, 64, 162, 168
 individual, 38, 56, 57, 72, 77, 79, 97, 105,
 135, 160, 176
 Integrasi, 36, 37, 38, 144
 Irfan Ismail, 43

J

- J.J.H. Bruggink, 50
 Jazim Hamadi, 43
 Jeremy Bentham, 42, 169, 207
 John Rawls, 173
 John M. Echols, 30
 John Rawls, 126, 173, 206
 Jusada, 73, 133, 209

K

- Kalimantan Barat, 13, 18, 19, 20, 25, 26,
 29, 52, 55, 63, 65, 66, 67, 68, 87, 88, 89,
 90, 91, 92, 93, 94, 96, 100, 101, 103,
 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 114,
 120, 123, 125, 126, 127, 128, 129, 130,
 140, 141, 142, 144, 149, 154, 155, 157,
 158, 169, 176, 190, 191, 200, 202, 204,
 205, 214, 215, 216, 217, 218
 karitatif, 171
 keadilan sosial, 23, 25, 48, 49, 52, 56, 61,
 74, 126, 138, 163
Kebijakan, 14, 23, 33, 36, 71, 82, 157,
 169, 177, 191, 210, 211, 212, 213, 215,
 218
 Kelsen, 30, 43, 44, 45, 206
Kemiskinan, 80, 81, 82, 83, 85, 212, 215
 kepentingan, 52, 56, 57, 60
 Kepentingan, 57, 71, 79, 82, 143, 194, 216
 Kesehatan, 80, 108, 120, 180
 Kesejahteraan, 113, 115
 Ketenagakerjaan, 115, 118, 164, 183, 216
 Kewajiban, 22, 104, 105, 122, 123, 145,
 159, 171
 Kochanowicz, 53, 210
 Komite, 8, 134
 Komunitas Adat Terpencil, 16, 86, 123,
 124, 126
 Komunitas Adat Terpencil (KAT), 123
 Konfigurasi politik, 8, 9, 35, 88, 96
 Konflik, 20, 57, 85, 88, 143, 158
Konstitusi, 10, 12, 15, 23, 27, 39, 41, 51,
 78, 123, 136, 151, 155, 162, 164, 206,
 208, 211, 214, 215
 Konstruksi, 66
 Konsultasi publik, 192
 Konvensi, 44, 117, 118, 119, 124, 125, 126,
 134
 Kristian Widya Wicaksono, 193
 Kusnu Goesniadhie, 42, 208

L

- law making process*, 173
 legalisme, 55
 legislasi, 172, 173, 174, 175

Robert K. Yin, 66
ROCCPI, 40, 60, 61, 190, 191, 193, 195,
204
Roscoe Pound, 56, 57, 65
Rule of law, 54

S

Saijpto Rahardjo, 32, 37, 38, 39, 40, 42,
45, 56, 57, 58, 59, 139, 163, 164, 168,
213
Soerjono Soekanto, 57, 138
Soetandyo Wignjosebroto, 60, 63, 82, 171
Sri Soemantri, 33, 215
Suparnan Marzuki, 104
supervisi, 11
Syarif Saleh Alkadrie, 88

T

Talcott Parsons, 32
Tenurial, 158
Teori, 25, 28, 38, 45, 63, 65, 66, 126, 173,
206, 207, 208, 209, 213, 214, 215
Thomas Kuhn, 64
Tom Campbell, 28
Tubagus Haryo Karhyanto, 83

U

Ulrich Klug, 50
Universal, 54
UUD MPR 1945, 11, 21, 22, 25, 44, 45, 47,
48, 49, 50, 51, 61, 71, 73, 74, 103, 104,
105, 109, 110, 113, 116, 117, 118, 121,
136, 137, 138, 139, 144, 150, 162, 163,
171

V

Vago, 39, 40, 216

W

William J. Chambliss, 40

Y

Yudi Latif, 48, 161
Yusriyadi, 41, 216

Z

Zudan Arif Fakrulloh, 141