Pelatihan Legislative Drafting di Malinau
13-18 Februari 2003

Kabar dari

TIM PENGELOLAAN HUTAN BERSAMA

HULU SUNGAI MALINAU

No. 13, April 2003

Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu yang baik,

Pendahuluan

Dengan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah di kabupaten dan kota dituntut untuk dapat merancang dan melahirkan berbagai peraturan daerah. Tetapi, menyusun suatu peraturan daerah bukanlah hal mudah dan membutuhkan pemahaman bukan saja mengenai kerangka hukum maupun isi suatu peraturan tetapi juga mengenai keadaan sosial setempat.

Mengingat bahwa Kabupaten Malinau baru terbentuk tiga tahun yang lalu, CIFOR telah menawarkan pelatihan untuk meningkatkan sumber daya manusia daerah dalam merancang sebuah peraturan perundang-undangan. Maksud pelatihan ini adalah untuk mendukung pengembangan kebijakan dalam era desentralisasi ini agar lebih sesuai dengan keadaan setempat. Secara khusus pelatihan ini juga dimaksudkan untuk membantu para perancang atau penyusun peraturan perundang-undangan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan secara baik dan benar serta bertanggung jawab.

Pelatihan legislative drafting tersebut terlaksana atas kerjasama CIFOR dengan team pengajar dari Pusat Pemberdayaan Perancangan Peraturan Perundang-undangan – Universitas Mataram dengan didukung Pemerintah Kabupaten Malinau. Sebanyak 18 peserta, yaitu 16 orang mewakili 13 dinas di lingkup Kabupaten Malinau dan dua orang dari LSM Phemdal, berkumpul selama 6 hari, dari tanggal 13 sampai dengan 18 Februari 2003 di Losmen Handayani mengikuti serangkaian aktivitas belajar yang menghasilkan tiga konsep awal rancangan peraturan daerah.

Bapak David Serang, Kepala Bagian Hukum Kabupaten Malinau membuka pelatihan dengan menyampaikan dukungan penuh dari Pemerintah Kabupaten Malinau, serta mengharapkan masukan untuk perbaikan kualitas peraturan daerah dan peningkatan effektifitas dalam mengatur kepengurusan Kabupaten Malinau. Diakuinya bahwa Kabupaten Malinau yang baru berumur tiga tahun masih dalam proses kedewasaan dan karena itu perlu membuka diri terhadap inisiatif yang ditawarkan dalam rangka menuju perbaikan.



Bentuk dan Isi Pelatihan:

Metoda pelatihan yang diterapkan adalah belajar dari berbuat. Artinya, hasil ceramah mengenai isi, bentuk dan cara penulisan peraturan perundang-undangan langsung diterapkan dalam penulisan hasil kajian maupun rancangan peraturan. Untuk itu peserta dibagi dalam tiga kelompok yang masing-masing membahas satu topik. Meskipun ada keingingan khusus dari pihak pelaksana untuk membatasi topik pada masalah pengelolaan sumber daya alam dan kehutanan, para peserta menentukan topik-topik sebagai berikut:

- Kebersihan lingkungan
- Penanggulangan pekerja seks
- Tanah adat

Tentu saja lima hari kerja tidaklah cukup untuk menulis satu peraturan yang lengkap karena sebelumnya perlu ada kajian mengenai masalah yang akan diatur dan cara terbaik bagi pemecahan masalah tersebut. Dalam lima hari pelatihan yang dapat diajarkan adalah prosedur penyusunan, termasuk cara kajian dan penulisan laporan kajian dan teknik penulisan peraturan perundangan. Memang untuk menyusun suatu peraturan perundangan ada banyak hal yang perlu diperhatikan dan direncanakan. Dalam pelatihan ini hal-hal yang ditekankan adalah:

- Perlunya konsultasi dengan masyarakat umum sejak mulai merencanakan suatu peraturan, selama proses dan pada tahap penyempurnaannya serta beberapa cara konsultasi demikian.
- Bahwa hukum dan perundang-undangan harus dilihat sebagai bagian dari perubahan sosial dan karena itu perlu ada kajian khusus.
- Perlunya pemahaman mengenai peran-perannya (sebagai pembuat dan pelaksana peraturan maupun yang diatur oleh peraturan tersebut) maupun siapa yang memegang peran tersebut.
- Perlunya pemahaman mengenai permasalahan yang hendak diselesaikan dengan peraturan dan penetapan pemecahan masalah yang paling tepat.
- Teknik penulisan baik penulisan hasil kajian mengenai permasalahan maupun cara penulisan peraturan yang jelas.
- Penempatan peraturan perundangan dalam kerangka undang-undang.
- Cara menulis peraturan yang mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan.



Hal mendasar yang diajarkan adalah identifikasi pelaku dan perannya, dan identifikasi masalah dan pemecahannya. Pada dasarnya pelaku dibedakan dalam dua pihak. Pertama adalah **pihak yang mengatur,** yang bertanggung jawab melaksanakan dan mengawasi jalannya peraturan dan karena itu disebut juga badan pelaksana. Kedua adalah **pihak yang diatur**, yang biasanya merupakan kelompok masyarakat. Dikatakan kelompok karena di dalam masyarakat ada banyak kelompok dengan kepentingan berbeda dan perilaku berbeda. Misalnya saja pengusaha toko dan rumah tangga dalam perilaku membuang sampah.

Identifikasi masalah yang dimaksud adalah perilaku yang bermasalah yang hendak diatasi melalui peraturan. Dalam hal tanah adat perilaku bermasalah adalah adanya klaim tanah seluas-luasnya oleh masyarakat adat dan dalam hal pekerja seks komersial antara lain adalah tersebarnya penyakit. Adapun dalam membuat peraturan tidak cukup sekedar mengidentifikasi perilaku tetapi harus juga mempelajari penyebab dari perilaku demikian.

Sebagai alat bantu dalam mengkaji perilaku bermasalah, pelatihan ini memperkenalkan satu kerangka pembahasan. Untuk tiap kelompok peran pelaku perlu dipertanyakan hal-hal berikut:

- Kepentingan (atau insentif): Apa kepentingan si pelaku dalam melakukan hal yang dianggap bermasalah dari segi hukum?

- Pola pikir: Apa yang mendorong pelaku melakukan hal yang dianggap bermasalah tersebut?

- Peraturan: Meskipun ada kerangka undang-undang, mengapa orang melakukan hal yang dianggap bermasalah? Apa yang salah dalam peraturan yang ada?

- Kesempatan: Apakah lingkungan di sekeliling seseorang memungkinkan orang tersebut melakukan tindakan bermasalah atau sebaliknya apakah lingkungan membuat tindakan bermasalah tidak mungkin terjadi?

- Kemampuan: Apakah pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada?

- Komunikasi: Apakah pelaku peran mengetahui adanya peraturan yang melarangnya melakukan tindakan yang dipermasalahkan itu?

- Proses: Dengan proses yang bagaimana para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undang-undang dan peraturan?



Hasil:

Dengan waktu yang sangat terbatas ketiga kelompok masing-masing berhasil menulis laporan pengkajian dan rancangan peraturan. Dokumen-dokumen ini masih sangat kasar dan kurang lengkap sehingga belum dapat digunakan sebagai rancangan peraturan yang sebenarnya. Akan tetapi, dengan pengembangan lebih lanjut dan pengkajian yang lebih mendalam, awal ini seharusnya dapat menjadi dasar penyusunan rancangan peraturan yang baik.

Bagi masyarakat hulu S. Malinau tentunya topik mengenai tanah adat yang paling menarik. Seperti kedua topik lainnya, topik ini masih membutuhkan kajian yang lebih mendalam. Permasalahan tanah adat memang merupakan masalah rumit yang belum terselesaikan baik di pusat maupun daerah. Belum ada pengertian yang jelas mengenai tanah dan wilayah adat, hak adat, lembaga adat ataupun masyarakat adat. Bahkan istilah 'adat' dan 'hukum adat' pun dipermasalahkan.



Dalam penulisan kajian dan rancangan peraturan, hasil kelompok ini dibatasi oleh tidak terlibatnya wakil dari Dinas Kehutanan sedangkan kebanyakan tanah adat menurut undang-undang masuk dalam kawasan hutan. Meskipun ada keingingan mengeluarkan tanah adat dari kawasan hutan, peraturan kehutanan tetap harus dijadikan acuan. Dalam penyusunan peraturan tanah adat yang benar, juga kelompok masyarakat adat sendiri harus dilibatkan.

Dan dari ketiga topik, memang topik tanah adat yang paling banyak disoroti dan diberi masukan. Beberapa hal menarik yang patut dipikirkan kami semua adalah:

- Apa perbedaan antara masyarakat setempat dan masyarakat adat?
- Batas tanah adat dianggap sudah jelas sedangkan di lapangan tidak selalu demikian.
- Definisi tanah adat dalam usulan kelompok menggunakan kata 'menguasai' dan 'wilayah teritorial sebagai lingkungan hidupnya'. Tetapi apa arti menguasai? Bagaimana perbedaan hak atas tempat tinggal dan atas daerah asal?
- Dari segi peraturan negara, bagaimana mengatur wilayah adat yang meliputi beberapa daerah administratif seperti desa?
- Apakah hak adat sama dengan hak milik?
- Tidak dibahasnya kaitan antara hak masyarakat adat dengan kewajibannya.

- Bagaimana dengan tanah adat yang berada dalam kawasan Taman Nasional atau kawasan konservasi?
- Apakah memang sebaiknya tanah adat tidak boleh diperjual belikan?
- Apakah orang luar tidak diperkenankan memperoleh hak atas tanah adat?
- Badan Pertanahan disebut sebagai badan pelaksana untuk mengukuhkan tanah adat sedangkan kebanyakan tanah adat termasuk kawasan hutan sehingga secara hukum merupakan wewenang Departemen/Dinas Kehutanan

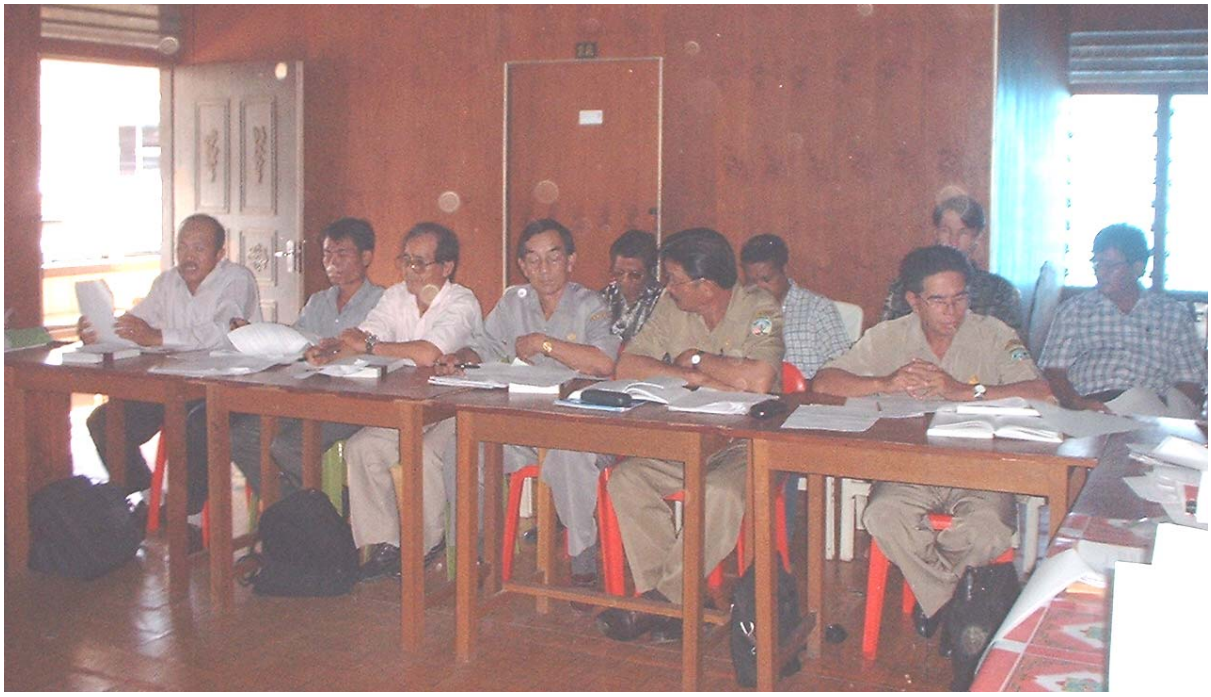
Pembahasan pada hari terakhir menunjukkan betapa pentingnya mengambil cukup waktu untuk mengkaji permasalahan maupun kerangka undang-undang yang telah ada. Suatu peraturan daerah memang tidak mungkin ditulis dalam seminggu!

Meskipun demikian, kebanyakan peserta merasa bahwa pelatihan ini akan membantu dalam penyusunan peraturan maupun surat keputusan di masa yang akan datang. Hanya beberapa orang merasa kurang puas. Mereka merasa adanya keterbatasan kemampuan peserta sehingga pemahaman kurang sedangkan pelatihan terlalu singkat.

Di samping itu ada beberapa catatan untuk perbaikan pelatihan yang akan datang:

- Peserta agar dibagikan materi yang dibahas sehingga tidak perlu mencatat
- Perlu melibatkan LSM dan tokoh wanita
- Pelatihan seperti ini perlu diadakan di satu tempat khusus dengan penginapan agar peserta dapat memanfaatkan waktu dengan lebih efisien
- Diharapkan CIFOR dapat melaksanakan kegiatan ini berlanjut
- Agar kali berikut tempat pelaksanaan lebih nyaman.





Pada saat ini, CIFOR belum merencanakan pelatihan lanjutan meskipun tidak tertutup kemungkinan akan diadakan kembali di masa depan. Akan tetapi usaha CIFOR dalam mendukung pengembangan kebijakan dalam bidang kehutanan khususnya dan pengelolaan sumber daya alam umumnya tidak terbatas pada pelatihan penyusunan peraturan perundang-undangan. Usaha ini juga meliputi lokakarya dengan masyarakat, penyebar-luasan informasi dan dimana mungkin diskusi untuk membangun pemahaman serta mengembangkan kegiatan bersama.

Godwin Limberg, Made Sudana, Ramses Iwan, Moira Moeliono, Steve Rhee, Lini Wollenberg

CIFOR bisa dihubungi di lapangan di Desa Long Loreh dan Stasiun Seturan.

Atau di Bogor:
Jl. CIFOR, Situgede
Sindang Barang
Bogor 16680
Telp. (0251) 622-622

Atau lewat surat:
CIFOR
PO Box 6596 JKPWB
Jakarta 10065