

CITIZEN LAW SUIT SEBAGAI PARTISIPASI WARGA DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN JALAN KOTA BANDUNG

Firman Noer Alamsyah

Mahasiswa Program Pascasarjana STIA LAN Bandung Konsentrasi Kebijakan Publik dan PNS di Lingkungan
Sekretariat Pemerintah Provinsi Jabar
e-mail: firman_noer@yahoo.com

Hendrikus Triwibawanto Gedeona

Dosen STIA LAN Bandung dan Ketua Program Pascasarjana STIA LAN Bandung
e-mail: hendrikusgedeona@gmail.com

Abstrak

Banyak hal yang dapat dilakukan masyarakat untuk berpartisipasi di dalam pelaksanaan suatu kebijakan publik, diantaranya adalah melalui *Advocacy Policy*. Salah satu wujud nyatanya berupa Gugatan Warga Negara yang memang baru belakangan dikenal di Indonesia. Sejauh ini efektifitas yang diperoleh masih beragam, namun khususnya di Kota Bandung, ternyata sangat berpengaruh terhadap kebijakan pemerintah setempat di dalam mewujudkan penyelenggaraan jalan yang berpihak kepada pelayanan publik. Dalam makalah ini, penulis mencoba untuk menyampaikan secara kasuistik namun tetap berpedoman pada teori yang ada dengan harapan semoga memberikan wawasan dan meningkatkan khasanah di dalam Studi Kebijakan Publik.

Kata Kunci: Partisipasi Warga, Implementasi Kebijakan

Citizen Law Suit as A Citizen Participation in The Implementation of Road Implementation Policy in Bandung

Abstract

Many things can be done by the community to participate in the implementation of public policy, among other through Advocacy Policy. One of its implementation is citizen lawsuit which is recently implemented in Indonesia. So far, the effectiveness obtained was varied. But especially in Bandung, it is very influential on local government policy in the way to realize the implementation of pro-public services. In this paper, the author tries to describe a case but still based on the theory expecting this may give insight and increase their repertoire in the Study of Public Policy.

Keywords: *Citizen Participation, Policy Implementation*

A. PENDAHULUAN

Kebijakan publik dalam sudut pandang ilmu pengetahuan menurut Subarsono (2013:1) mulai berkembang pada medio 1970, diawali dengan munculnya pemikiran dari Harold D. Laswell. Permasalahan pokok yang menjadi pembahasan dalam studi ini adalah seputar penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik dalam perumusan dan praktiknya akan melibatkan banyak disiplin ilmu pengetahuan tergantung konteksnya, termasuk disiplin ilmu politik dan ilmu hukum.

Banyak alasan yang menyebabkan kebijakan publik terus berkembang dan penting untuk dipelajari. Salah satunya sebagaimana disampaikan oleh Agustino (2012:4-6) dengan menyunting apa yang disampaikan Thomas R.

Dye (1995) dan James Anderson (1984) bahwa ada tiga alasan utama mengapa kebijakan publik dipelajari yaitu adanya pertimbangan alasan ilmiah (*scientific reasons*); pertimbangan alasan profesional (*professional reasons*) dan terakhir adalah pertimbangan alasan politis (*political reasons*). Dalam titik pandang yang ketiga ini maka akan didapat hubungannya dengan ilmu hukum. Hal tersebut dapat terlihat dari pandangan Kusumaatmadja (1997) bahwa hukum tanpa kekuasaan tidak bisa efektif dan akan tinggal sebagai angan-angan belaka, sebaliknya kekuasaan tanpa hukum akan mengakibatkan kesewenang-wenangan atau kezaliman. Kekuasaan seringkali disamakan dengan konsep politik, bahkan banyak yang beranggapan bahwa kekuasaan adalah politik (Soekamto, 2007:227). Dalam sudut pandang tertentu, Harold D. Laswell dan Kaplan

mempergunakan istilah *formal power* terhadap kekuasaan. Hal ini terkait dengan otoritas atau kewenangan, dimana otoritas tersebut adalah kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*) atau kekuasaan yang diabsahkan.

Hal menarik lain yang dapat ditarik benang merahnya adalah kaitan antara perbuatan pemerintah dalam pandangan Studi Kebijakan Publik dengan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu cabang rezim Ilmu Hukum Administrasi. Perbuatan pemerintah (*bestuurshandeling*) dalam pandangan ilmu hukum dapat berupa perbuatan hukum (*rechts handeling*) dan perbuatan nyata (*feitelijke handeling*), keduanya dengan merujuk pada apa yang diatur di dalam Pasal 1 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan beberapa peraturan perubahannya meliputi berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu. Sementara dalam pandangan Studi Kebijakan Publik, seperti apa yang dikatakan oleh Dye (1981) yaitu suatu pilihan bagi pemerintah untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu. Dari sini dapat diketahui bahwa tindakan pemerintah memiliki esensi multidisiplin ilmu, karena pada saat yang bersamaan, tindakan tersebut adalah suatu kebijakan yang sedang berjalan atau tidak berjalan namun di sisi lain tindakan tersebut juga merupakan perbuatan yang memiliki akibat hukum tertentu.

Terhadap pandangan Thomas R. Dye tersebut, Subarsono (2013:2) memberikan contoh mengenai masalah kebijakan pemerintah terhadap pemeliharaan jalan. Ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan raya yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, maka sebenarnya pemerintah sudah mengambil suatu kebijakan. Di dalam contoh tersebut, kebijakan publik adalah mengenai pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Pertanyaan yang diajukan sekarang adalah, apakah pilihan tersebut sepenuhnya merupakan domain mutlak dari pemerintah atautkah ada faktor lain yang dapat mempengaruhi pilihan tersebut. Terhadap pertanyaan ini, tidak salah rasanya jika pikiran kita dibawa kembali kepada apa yang disampaikan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa kekuasaan tanpa hukum akan mengakibatkan kesewenangan atau kezaliman. Apalagi dinyatakan dengan jelas di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Artinya di negara ini, hukum ditempatkan sebagai panglima yang mengawasi jalannya pemerintahan.

Seharusnya dengan peraturan perundang-undangan yang sudah ada khususnya berkenaan dengan masalah jalan, yaitu Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan, maka sudah tidak ada pilihan lagi bagi pemerintah untuk tidak berbuat sesuatu. Satu-satunya pilihan adalah berbuat sesuatu yaitu menjalankan apa yang sudah seharusnya dijalankan sebagaimana diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

Faktanya ternyata tidak demikian, kondisi jalan yang bagus dan mantap, yang idealnya terwujud di seluruh wilayah Indonesia ternyata hanya angan-angan belaka, sebagai contoh adalah kondisi jalan di wilayah Kota Bandung pada sekira periode awal 2013. Sedikitnya tercatat 48 ruas jalan yang rusak dan hancur sehingga berpotensi menyebabkan kecelakaan di jalan dan secara luas mengganggu aktivitas seluruh warga pemakai jalan di Kota Bandung. Dalam kondisi yang demikian, pemerintah tidak melakukan kegiatan yang nyata didalam memperbaiki kerusakan tersebut. Sehingga pada akhirnya sejumlah masyarakat melakukan gugatan warga negara (*citizen law suit*) kepada pemerintah melalui Pengadilan Negeri Klas IA Khusus Bandung yang pada pokok permohonannya meminta kepada Majelis Hakim agar pemerintah selaku penyelenggara pelayanan publik yaitu jalan, melakukan langkah-langkah konkrit di dalam pemeliharaan jalan secara berkala, terpadu, tersistematis dan berkelanjutan.

Tindakan sebagian warga Kota Bandung yang mengajukan suatu gugatan melalui pengadilan dengan maksud agar pemerintah dapat menjalankan suatu kebijakan tertentu, dalam Studi Kebijakan Publik dikenal sebagai salah satu bentuk *Advocacy Policy*. Dalam konteks ini advokasi dilihat sebagai suatu upaya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Hal ini menarik untuk dikaji karena berdasarkan informasi, gugatan serupa ternyata terjadi di banyak daerah seperti di Karawang, Lampung hingga Kabupaten Buton, Sulawesi Tenggara. Kondisi tersebut menggambarkan bahwa

kondisi masyarakat telah banyak berubah dan berkembang. Masyarakat semakin rasional dalam menilai perbuatan pemerintah. Dalam pandangan sebelumnya yang menyatakan bahwa pemerintah memiliki pilihan di dalam melakukan suatu kebijakan ternyata bisa diintervensi oleh masyarakat untuk dapat mempengaruhi kebijakan yang akan dilaksanakan.

Berlandaskan pada persoalan yang telah dikemukakan di atas, maka Penulis tertarik untuk mengangkat masalah tersebut sebagai tema pembahasan di dalam makalah ini. Dalam uraiannya nanti, Penulis akan mencoba untuk mengelaborasi teori-teori mengenai kebijakan publik dengan teori-teori hukumserta mengangkat model kasus dan pengaruhnya terhadap kebijakan yang dibuat pemerintah berdasarkan data yang dimiliki unit kerja Penulis di Biro Hukum dan HAM Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat.

B. SEJARAH DAN PENGERTIAN ADVOKASI

Konsep advokasi sebagaimana dilansir oleh (*sandwelladvocacy.org*) sebagai suatu kegiatan secara formal diketahui lahir pada akhir abad-20. Hal ini baru dimulai sekira tahun 1966 di Amerika Serikat oleh sekelompok masyarakat yang menyuarakan kepentingan bagi penderita *Cerebral Palsy*. Dari sana selanjutnya muncul istilah *Citizen Advocate*. Tokoh kunci dalam perkembangan advokasi ini adalah John O'Brien dan Wolf Wolfensburger. Sampai dengan saat ini, advokasi tersebut lebih banyak dilakukan untuk hal-hal yang menyangkut Hak Asasi Manusia, masalah lingkungan dan masalah kesehatan.

Di Indonesia sendiri, advokasi baru mulai marak pasca reformasi. Istilah ini banyak diserukan oleh mahasiswa, lembaga swadaya masyarakat – termasuk pula lembaga bantuan hukum, akademisi, organisasi non pemerintah hingga kalangan politisi di lembaga legislatif. Tujuan advokasi umumnya akan berfokus pada pembelaan hak-hak masyarakat yang termarjinalkan seperti kaum buruh, petani dan nelayan, masyarakat miskin, dan seterusnya.

Advokasi dalam pandangan keilmuan akan dipersamakan dengan alat. Hal ini banyak dipergunakan untuk mengubah atau mempengaruhi suatu kebijakan tertentu.

Webster's New Collegiate Dictionary mengartikan advokasi sebagai tindakan atau proses untuk membela atau memberi dukungan. Advokasi dapat pula diterjemahkan sebagai tindakan mempengaruhi atau mendukung sesuatu atau seseorang. Advokasi pada hakekatnya suatu pembelaan terhadap hak dan kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi, sebab yang diperjuangkan dalam advokasi tersebut adalah hak dan kepentingan kelompok masyarakat (*public interest*).

Secara umum advokasi adalah aksi-aksi sosial, politik dan kultural yang dilakukan secara sistematis dan terencana, dilakukan secara kolektif untuk mengubah kebijakan publik dalam rangka melindungi hak-hak rakyat dan menghindari bencana buatan manusia. Dalam konteks sosiologi, aksi berbeda dengan perilaku. Aksi mengandung tujuan dan dilakukan secara sadar. Sedangkan perilaku bisa terjadi tanpa tujuan dan tanpa sadar (Abercrombie et.al. 1988:2). Dari sinilah kemudian Max Weber melahirkan teori aksi yang menjadi sebuah *grand theory* dalam sosiologi.

Tujuan advokasi adalah menempatkan perubahan sosial sebagai bagian dari dinamika yang dikendalikan oleh masyarakat. Perubahan sosial sendiri gampang terjadi. Sebab, ia bisa terjadi karena berbagai hal, seperti tekanan demografis, konflik kepentingan, penemuan teknologi, perkembangan sistem kepercayaan, perubahan alat produksi, terbukanya hubungan dengan dunia internasional dan sebagainya. Kalau tidak ada perubahan sosial dalam sebuah masyarakat, maka masyarakat tersebut tidak dinamis. Tetapi, idealnya perubahan sosial dalam satu sistem sosial dikendalikan oleh masyarakat. Artinya, masyarakat tidak hanya jadi obyek semata dalam sebuah perubahan sosial. Masyarakat harus menjadi subyek perubahan sosial. Kalau ini sudah terjadi, maka masyarakat bisa mengendalikan dinamika perkembangan mereka sendiri (Bahan Kuliah Kebijakan dan Manajemen FK UGM).

C. ADVOCACY POLICY DALAM PANDANGAN STUDI KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam kalimat awal setelah menyunting apa yang dikatakan Constant (1816) tentang kandasnya hak partisipasi warga negara, selanjutnya Fung (2006:669) memberikan

pertanyaan sebagai berikut: *What is the role of citizen participation and deliberation in modern governance and policy making?* Dari pertanyaan tersebut dapat digambarkan bahwa dalam negara yang modern kadangkala hak-hak warga negara seringkali tidak memiliki tempat yang layak untuk disalurkan khususnya berkaitan dengan proses perumusan kebijakan. Pada bagian kesimpulan, salah satu hal yang disampaikan adalah terkait dengan peran strategis "*institutions of citizen deliberation and participation*" yang diyakini mampu untuk memperbaiki akses yang terputus akibat rendahnya keterwakilan di dalam proses perumusan kebijakan tersebut.

Jika diterjemahkan, maksud dari "*institutions*" tersebut diarahkan pada suatu tahapan formalisasi dari apa yang yang dikehendaki oleh warga masyarakat dengan maksud agar kehendak publik dapat tersampaikan kepada perumus kebijakan. Jika ditelisik lebih dalam dapat pula kita merujuk dari apa yang disampaikan oleh Frederickson (1997) sebagaimana disunting dari Agustino (2012:214-218), mengenai lima model formal yang berkaitan dengan kedudukan konsep publik yang umum dipergunakan, yaitu pertama, perspektif plularis (*the pluralist perspective*) yang memandang publik sebagai konfigurasi dari berbagai kelompok kepentingan (*interest group*); kedua, perspektif pilihan publik (*the public choice perspective*) yang berakar pada tradisi pemikiran utilitarian yang sangat menekankan pada soal kebahagiaan dan kepentingan individu; ketiga, perspektif legislatif (*the legislative perspective*) yang dalam kenyataan, kebanyakan pemerintahan yang bersifat demokratis menggunakan sistem perwakilan tidak langsung, disini menggambarkan bahwa setiap pejabat diangkat untuk mewakili kepentingan publik; keempat, perspektif penyedia layanan (*the services-providing perspective*) yang memandang publik sebagai pelanggan (*customer*) yang harus dilayani, dalam pandangan ini, *street-level bureaucrats* mempunyai tugas untuk melayani publik yang terdiri dari individu-individu dan kelompok-kelompok; kelima, perspektif kewarganegaraan (*the citizen perspective*), konsep kewarganegaraan ini merupakan salah satu pusat perhatian administrasi publik modern, dalam berbagai literatur, konsep publik dalam perspektif ini dapat diidentikan dengan konsep masyarakat warga yang merupakan padanan dari *civil society*.

Advokasi kebijakan digambarkan sebagai bagian dari pekerjaan seorang analisis kebijakan, manakala dia selesai merumuskan alternatif kebijakan yang terbaik dan menuliskannya dalam suatu naskah kebijakan, selanjutnya akan dilakukan advokasi kebijakan. Suharto (2012:123) memaknai advokasi tersebut sebagai suatu perbuatan menyebarkan naskah kebijakan melalui berbagai media massa, media elektronik ataupun media sosial (yang sedang trend satu dekade ke belakang). Mencoba lebih mengurai dengan beberapa batasan, Suharto mengambil definisi advokasi dari Young dan Quinn (2002) pertama, advokasi adalah upaya mempengaruhi kebijakan publik melalui berbagai bentuk komunikasi persuasif; kedua, advokasi berkaitan dengan strategi memenangkan argumen dan mengubah perilaku; ketiga, advokasi meununjuk pada usaha untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan pemerintah; keempat, advokasi merupakan proses yang disengaja untuk mempengaruhi mereka yang membuat keputusan-keputusan kebijakan. Advokasi adalah sebuah strategi untuk mempengaruhi para pembuat kebijakan ketika mereka membuat hukum dan peraturan, mendistribusikan sumber-sumber, serta membuat keputusan-keputusan lain yang mempengaruhi hidup orang. Tujuan utama advokasi adalah menciptakan kebijakan, mereformasi kebijakan dan menjamin kebijakan-kebijakan tersebut diimplementasikan; kelima, advokasi adalah sebuah proses yang melibatkan seperangkat tindakan politis yang dilakukan oleh warga negara yang terorganisir untuk mentransformasikan hubungan-hubungan kekuasaan. Tujuan advokasi adalah untuk mencapai perubahan kebijakan tertentu yang bermanfaat bagi penduduk yang terlibat dalam proses tersebut. Advokasi yang efektif dilakukan sesuai dengan rencana strategis dan dalam kerangka waktu yang masuk akal.

Dalam pandangan dunia usaha (Kadin Indonesia, Membangun Kadin yang Efektif - Pedoman Advokasi Kebijakan) Advokasi merupakan upaya untuk mengingatkan dan mendesak negara dan pemerintah untuk selalu konsisten dan bertanggungjawab melindungi dan mensejahterakan seluruh warganya. Ini berarti sebuah tanggung jawab para pelaksana advokasi untuk ikut berperan serta dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan negara. Advokasi kebijakan publik termasuk pula

menyuarakan kepentingan dan mencari dukungan terhadap posisi tertentu berkenaan dengan kebijakan publik tertentu. Posisi ini dapat berupa persetujuan, penghapusan, penolakan ataupun perubahan kebijakan yang ada. Oleh karenanya, advokasi kebijakan publik dapat berupa tindakan penentangan terhadap posisi pemerintah dalam isu-isu tertentu, khususnya dalam kebijakan publik yang menyangkut kegiatan usaha, sektor swasta perlu membuat suaranya didengar sehingga dapat memperbaiki kebijakan publik yang perlu dirubah.

D. GUGATAN *CITIZEN LAW SUIT* DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Citizen Law Suit atau di negara asalnya lebih dikenal dengan *Citizen Suit* atau diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai Gugatan Warga Negara. Gugatan ini memiliki karakteristik yang khas yaitu ditujukan terhadap penyelenggara Negara (Jeffrey G. Miller:1987). Hakikatnya bentuk gugatan semacam ini tidak dikenal dalam sistem hukum *Civil Law* sebagaimana yang diterapkan di Indonesia. *Citizen Law Suit* sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *Common Law*, dan dalam sejarahnya *Citizen Law Suit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan. Namun pada perkembangannya, *Citizen Law Suit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang dimana negara dianggap melakukan kelalaian dalam memenuhi hak warga negaranya.

Citizen suits dalam praktiknya memiliki tiga bentuk, pertama, gugatan hukum yang diajukan oleh warga negara terhadap orang-perorangan, korporasi/perusahaan atau badan pemerintahan yang dianggap telah melanggar hal-hal yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan, sebagai contoh: gugatan terhadap pencemaran air yang dikonsumsi secara publik; kedua, gugatan hukum yang diajukan oleh warga negara terhadap pemerintah karena kelalaiannya menjalankan kewajiban pokoknya, sebagai contoh: Kementerian Lingkungan Hidup dapat digugat karena dianggap lalai tidak melakukan kewajiban-kewajibannya dalam mendiseminasikan regulasi-regulasi yang seharusnya diketahui oleh publik; ketiga, pemerintah dengan kelembagaannya bisa digugat oleh warga negara terkait dengan potensi bahaya yang mengancam suatu lingkungan hidup terkait pembuangan atau penanganan suatu limbah yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang

walaupun perbuatan tersebut belum sepenuhnya terbukti. Ketiga bentuk gugatan citizen suit tersebut dikenal dan merupakan bagian dari gugatan terhadap gangguan publik sebagaimana dikenal di sistem hukum *Common Law*. (*Middlesex City Board of Chosen Freeholders vs New Jersey* : 1986)

Citizen Law Suit ("CLS") pada intinya adalah mekanisme bagi Warga Negara untuk menggugat tanggung jawab Penyelenggara Negara atas kelalaian dalam memenuhi hak-hak warga Negara. Kelalaian tersebut didalilkan sebagai Perbuatan Melawan Hukum, sehingga CLS diajukan pada lingkup peradilan umum dalam hal ini perkara Perdata. Oleh karena itu atas kelalaiannya, dalam petitum atau permohonan gugatan, Negara atau pemerintah dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur umum (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari. Ciri khas lainnya dari permohonan gugatan CLS adalah adanya tuntutan permintaan maaf dari pemerintah kepada masyarakat luas atas kelalaiannya, di samping itu tidak memuat tuntutan ganti kerugian sebagaimana selayaknya suatu gugatan Perbuatan Melawan Hukum yang diatur di dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Beberapa kasus gugatan CLS pernah didaftarkan di Indonesia namun demikian di antara Hakim masih belum ada kesesuaian pendapat mengenai bentuk gugatan CLS. Beberapa Hakim yang cukup *moderate* sudah dapat menerima kehadiran bentuk gugatan CLS tersebut, namun beberapa Hakim masih tidak menerima bentuk CLS ini karena hingga saat ini memang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, lain halnya dengan Bentuk Gugatan *Class Action* yang telah diakomodir dalam Peraturan Mahkamah Agung (PERMA). Namun tidak dipungkiri bahwa dua kasus CLS yang diterima dan dikabulkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta pusat merupakan suatu pertanda bahwa Gugatan CLS saat ini telah hadir dan mewarnai sistem peradilan Indonesia.

E. GUGATAN WARGA TERHADAP KEBIJAKAN PENYELENGGARAAN JALAN DI KOTA BANDUNG

Pada tanggal 25 Juni 2013, Warga Kota Bandung secara resmi mengajukan CLS terkait dengan banyaknya kerusakan jalan yang terjadi di wilayah Kota Bandung. Gugatan ini

dipelopori oleh 14 (empat belas) orang yaitu Muhammad Hidayat Sjarief (warga Kecamatan Bandung Kulon); Ahmad Sofyan (warga Kecamatan Lengkong); Danny Budiman Barna (warga Kecamatan Cibiru); Evrian Kharisma (warga Kecamatan Panyileukan); Artria Pratomo (warga Kecamatan Sukasari); Fajar Rachman Giovanni (warga Kecamatan Mandalajati); Ranaya Bismo (warga Kecamatan Sukajadi); Mochamad Indra Sukarna (warga Kecamatan Cibeunying Kidul); Jefri Maulana Akbar (warga Kecamatan Ujung Berung); Ben Satriana (warga Kecamatan Lengkong); Zanuvar Zain Yutama (warga Kecamatan Bandung Kidul); Rahmat Sudrajat (warga Kecamatan Bojongloa Kidul); Nur Kholis Fathur Rachman (warga Kecamatan Ujung Berung); dan Viona Wijaya (warga Kecamatan Astana Anyar). Keempat belas warga tersebut mengajukan gugatannya melalui Kepaniteraan Pengadilan Negeri Klas IA Khusus Bandung dan teregisterasi dengan Nomor Perkara : 299/PDT/G/2013/PN.BDG. Adapun pihak-pihak yang ditarik sebagai Tergugat ada 5 (lima) pihak yaitu: Satu, Walikota Bandung, sebagai Tergugat I; Dua, Dinas Bina Marga dan Pengairan Kota Bandung, sebagai Tergugat II; Tiga, DPRD Kota Bandung, sebagai Tergugat III; Empat, Pemerintah Provinsi Jawa Barat, sebagai Tergugat IV; Lima, Menteri Pekerjaan Umum, sebagai Tergugat V.

Gugatan ini diajukan dengan menunjuk kuasa hukum Arip Yogiawan, S.H., dkk (seluruhnya berjumlah 17 orang advokat dan advokat magang) yang menggabungkan diri dalam Tim Advokasi Pengawal Pemulihan Hak Warga Kota Bandung (TAM-PAR Kota Bandung) dengan memilih domisili hukum di Jalan Ir. H. Djuanda No. 128 B Kota Bandung. Bahwa yang menjadi dasar diajukannya gugatan ini adalah masalah kondisi jalan buruk yang ada di 48 ruas jalan yang tersebar di Kota Bandung yaitu : Jalan Aceh, Jalan Arjuna, Jalan Badak Singa, Jalan Bahureksa, Jalan Banceuy, Jalan Banda, Jalan Banteng, Jalan Belitung, Jalan BKR, Jalan Buah Batu, Jalan Burangrang, Jalan Cianjur, Jalan Cigadung Raya, Jalan Cihampelas, Jalan Cikutra Barat, Jalan Cipaganti, Jalan Ciumbuleuit, Jalan Dipati Ukur, Jalan Diponegoro, Jalan Junjuran, Jalan Ibrahim Aji, Jalan Hasanudin, Jalan Juanda, Jalan Jamika, Jalan Kebonjati, Jalan Martadinata, Jalan Pasirluyu Timur, Jalan Perintis Kemerdekaan, Jalan Peta, Jalan Rajawali Timur, Jalan Ramdan, Jalan Sancang,

Jalan Sangkuriang, Jalan Sarirasa, Jalan Seram, Jalan Siliwangi, Jalan Sulanjana, Jalan Sultan Tirtayasa, Jalan Sumatra, Jalan Sumur Bandung, Jalan Taman Pramuka, Jalan Tamansari, Jalan Teuku Umar, Jalan Terusan Jalan Jakarta, Jalan Terusan Pasir Koja, Jalan Trunojoyo, Jalan Tubagus Ismail, dan Jalan Wastu Kencana.

Para Penggugat menyatakan bahwa dengan mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, seharusnya tidak lagi perlu ditemukan jalan-jalan yang tidak layak. Faktanya ternyata tidak demikian, para Penggugat menemukan sedikitnya 48 ruas jalan yang dianggap tidak layak dan (berpotensi) mengakibatkan kecelakaan jalan raya. Kondisi tersebut jelas melanggar hak konstitusi dari para Penggugat khususnya dan warga kota Bandung dan para pengguna jalan pada umumnya di dalam menjalankan hak-hak hidupnya.

Dalam permohonan gugatannya, para Penggugat pada intinya meminta kepada Pengadilan Negeri Bandung untuk menghukum para Tergugat agar segera melakukan langkah konkrit dalam melakukan pemeliharaan jalan; mencantumkan pengalokasian anggaran dalam pemeliharaan jalan; melakukan pemeliharaan jalan secara berkala, terpadu, tersistematis dan berkelanjutan, dengan melakukan pemeliharaan terhadap titik-titik jalan rusak akibat tidak dilakukannya pemeliharaan jalan dalam jangka waktu paling lambat 5 (lima) hari ketika jalan mengalami kerusakan; melakukan langkah-langkah konkrit membenahi sistem sanksi terhadap para Tergugat selaku penyelenggara jalan yang bertanggungjawab terhadap jalan rusak apabila melalaikannya; membuka akses informasi publik untuk masyarakat terkait pemeliharaan jalan rusak; dan menghukum para Tergugat untuk meminta maaf secara tertulis kepada warga Kota Bandung melalui media massa, cetak atau elektronik.

Terhadap gugatan tersebut, para Tergugat selaku penyelenggara negara memiliki kewenangan pemeliharaan jalan dengan berpijak pada ketentuan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan ("UU 38/2004") dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan ("PP 34/2004"). Dalam implementasinya terdapat pembagian kewenangan pemeliharaan jalan tergantung

dari status jalan tersebut. Hal ini dapat diketahui dari Pasal 9 UU 38/2004 juncto Pasal 25 PP 34/2006 yang mengelompokkan jalan menurut statusnya yaitu: jalan nasional, jalan provinsi, jalan kabupaten, jalan kota dan jalan desa. Selanjutnya Pasal 9 ayat (2) sampai dengan ayat (6) UU 38/2004 juncto Pasal 26 sampai dengan Pasal 30 PP 34/2006 memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai jalan-jalan tersebut.

Berpedoman pada Pasal 30 ayat (1) huruf b UU 38/2004 memberikan kewajiban kepada penyelenggara jalan untuk memprioritaskan pemeliharaan, perawatan dan pemeriksaan jalan secara berkala untuk mempertahankan tingkat pelayanan jalan sesuai dengan standar pelayanan minimal yang ditetapkan. Lebih lanjut Pasal 97 memerintahkan agar penyelenggara jalan mempunyai kewajiban dan tanggung jawab untuk memelihara jalan sesuai dengan kewenangannya. Pemerintah Provinsi Jawa Barat selaku penyelenggara jalan provinsi, telah mengatur kebijakan mengenai jalan-jalan dengan status jalan provinsi berdasarkan pada Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor: 620/Kep.1532-Admrek/2011 tanggal 14 November 2011 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Provinsi. Di dalam keputusan gubernur tersebut diatur mengenai Jalan Provinsi, Jalan Strategis Provinsi Rencana, Peta Status Jalan Provinsi dan Peta Ruas Jalan Strategis Provinsi Rencana. Dari 48 (empat puluh delapan) ruas jalan yang menjadi objek gugatan tersebut, ternyata terdapat kewajiban dari masing-masing tergugat yaitu Pemerintah Kota Bandung, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Pusat (Kementerian Pekerjaan Umum). Sebagai contoh: Jalan Terusan Pasir Koja dan Jalan BKR adalah jalan dengan status jalan provinsi; Jalan Junjuran adalah jalan dengan status jalan nasional, sementara itu sebagian besar sisanya seperti Jalan Banceuy, Jalan Sulanjana dan Jalan Wastu Kencana adalah jalan dengan status jalan kota.

F. MEDIASI SEBAGAI JALAN PENYELESAIAN

Dalam persidangan yang digelar di Pengadilan Negeri Klas IA Khusus Bandung, gugatan akhirnya bergulir untuk diperiksa oleh Majelis Hakim yang telah ditetapkan. Namun demikian terdapat satu tahapan yang wajib ditempuh oleh para pihak sebelum gugatan tersebut diperiksa pokok perkaranya, yaitu Mediasi. Proses Mediasi mendasarkan pada

ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor: 01 Tahun 2008 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan menyatakan "Tidak menempuh prosedur mediasi berdasarkan peraturan ini merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 130 HIR dan atau Pasal 154 Rbg yang mengakibatkan putusan batal demi hukum". Artinya bahwa sebelum suatu perkara diperiksa oleh Majelis Hakim maka prosedur Mediasi harus ditempuh terlebih dahulu oleh para pihak dalam jangka waktu menurut Pasal 13 ayat (3) yang menyatakan "proses mediasi berlangsung paling lama 40 (empat puluh) hari kerja sejak mediator dipilih oleh para pihak atau ditunjuk oleh ketua majelis hakim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (5) dan (6)", selanjutnya apabila dirasa perlu waktu mediasi dapat diperpanjang selama 14 (empat belas) hari sebagaimana bunyi ayat (4): "Atas dasar kesepakatan para pihak, jangka waktu mediasi dapat diperpanjang paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak berakhir masa 40 (empat puluh) hari sebagaimana dimaksud dalam ayat 3".

Selanjutnya, berpijak pada ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UU 38/2004 maupun PP 34/2004, apalagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat secara teknis juga telah memiliki Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor : 620/Kep.1532-Admrek/2011 tanggal 14 November 2011 tentang Rencana Umum Jaringan Jalan Provinsi, maka Biro Hukum dan HAM, selaku Kuasa Hukum yang ditunjuk oleh Gubernur Jawa Barat di dalam menyelesaikan masalah ini, pada akhirnya mendorong leading sector terkait, yaitu Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Barat untuk mau menyelesaikan gugatan ini dengan jalan perdamaian. Hal tersebut didasari atas adanya pemahaman bersama bahwa jalan merupakan kebutuhan mendasar bagi masyarakat, dan demikian merupakan kewajiban bagi pemerintahan untuk menyelenggarakan dan memeliharanya (dengan melibatkan pula unsur-unsur terkait termasuk masyarakat). Hal ini direspon dengan baik oleh Dinas Bina Marga dan selanjutnya menunjuk Kepala Bidang Teknik dan Kepala Seksi Pembangunan pada Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Barat dengan didampingi oleh Tim Kuasa Hukum untuk memediasikan hal-hal yang sifatnya teknis dan penganggaran dan selanjutnya dapat dituangkan di dalam akta perdamaian (*acte van dading*).

Gayung bersambut, pihak Pemerintah Kota Bandung (yang saat itu baru saja memiliki

Walikota Baru) dan pihak Kementerian Pekerjaan Umum, menyambut positif penyelesaian secara win-win solution. Melalui beberapa kali pertemuan, bahkan terjadi beberapa kali perpanjangan jangka waktu mediasi, hal ini disebabkan karena adanya pembahasan yang panjang menyangkut teknis pemeliharaan, pengawasan, dan masalah yang paling utama adalah penganggaran, karena jumlah penganggaran dengan kerusakan jalan yang ada, tidaklah sebanding, sehingga perlu dikomunikasikan lebih jauh dengan masyarakat berkenaan dengan ruang-ruang pengalokasian. Hal lain yang juga sangat menarik adalah masalah peran serta masyarakat yang diatur secara khusus dalam satu pasal, dibentuknya tim terpadu dalam penanganan jalan rusak serta pengaturan mengenai penghargaan dan sanksi kepada tim terpadu yang telah menjalankan tugas-tugasnya dengan baik.

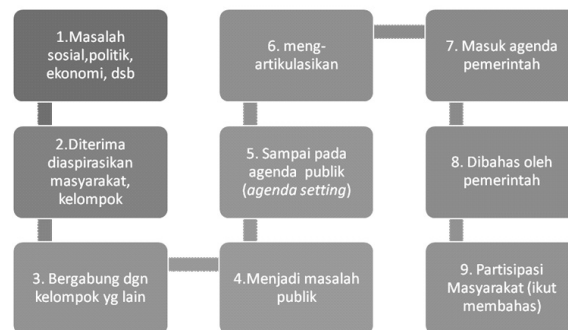
Akhirnya, pada tanggal 12 Desember 2013, disepakati Kesepakatan Perdamaian yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Bina Marga dan Pengairan Kota Bandung, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung, Kepala Bidang Teknik dan Kepala Seksi Pembangunan Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Barat, Kepala Bagian Bantuan Hukum I dan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum, dan Tim Advokasi Pengawal Pemulihan Hak Warga Kota Bandung selaku Kuasa Hukum dari Muhammad Hidayat Sjarief, dkk. Kesepakatan tersebut dituangkan di dalam akta perdamaian (*acte van dading*) yang selanjutnya dilaporkan kepada Ketua Pengadilan Negeri Klas IA Khusus Bandung untuk ditetapkan dengan putusan pengadilan yang mengikat bagi pihak-pihak yang membuatnya.

G. FORMULASI, AGENDA SETTING, DESAIN DAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Secara teoritis, apa yang diupayakan oleh Muhammad Hidayat Sjarief, dkk dengan kuasa hukumnya tersebut, persis sebagaimana disunting oleh Widodo (2012:51) dari Islamy (1997) yang menegaskan bahwa hal yang lebih penting agar suatu masalah publik (*public problem*) bisa menjadi masalah kebijakan (*policy problem*) tidak cukup hanya dihayati oleh banyak orang sebagai suatu masalah, tetapi

masyarakat juga perlu memiliki *political will* untuk memperjuangkan problema umum itu menjadi problema kebijakan dan yang lebih penting lagi hal itu ditanggapi positif oleh pembuat kebijakan. Untuk itu, mereka bersedia memperjuangkan problema itu menjadi problema kebijakan, memasukkannya ke dalam agenda pemerintah dan mengusahakannya menjadi kebijakan publik.

Proses tersebut dapat mempergunakan diagram proses sebagai berikut:



Gambar 1. *Proses Transformasi Isu/Masalah/ Kebutuhan secara Ideal*

Ket. 1 s.d 5 : agenda sistemik

6 s.d. 9 : agenda pemerintah

(Bahan Perkuliahan Pertemuan Ke-6 dan Ke-7 Tahapan Formulasi Kebijakan Publik)

Pada awalnya, permasalahan mengenai jalan rusak hanya sebatas pada pembicaraan diantara masyarakat khususnya bagi pengguna jalan. Akan banyak pendapat termasuk pro dan kontra bagaimana menyikapi situasi tersebut, mungkin ada yang mengkritik ada juga yang memaklumi, namun demikian masyarakat umumnya akan cenderung tidak bersikap aktif menyerukan mengenai masalah ini kepada pemerintah agar dapat memperbaiki dan menyelesaikan masalah yang ada.

Situasi akan berubah manakala terdapat triger yang menyebabkan masyarakat mulai tersadar, seperti mulai jatuhnya korban kecelakaan, data yang disampaikan oleh Tim Advokasi Pengawal Pemulihan Hak Warga Kota Bandung bersumber dari data Kepolisian Resor Kota Besar Bandung, satu, telah terjadi kecelakaan lalu lintas yang diakibatkan jalan berlubang, tahun 2010 telah terjadi 9 (sembilan) kecelakaan, tahun 2011 telah terjadi 7 (tujuh) kecelakaan, tahun 2012 telah terjadi 2 (dua) kecelakaan dan pada tahun 2013 telah terjadi 3 (tiga) kecelakaan; dua, telah terjadi kecelakaan lalu lintas yang diakibatkan jalan rusak, tahun 2008 telah terjadi 1 (satu) kecelakaan, tahun

2009 telah terjadi 9 (sembilan) kecelakaan, tahun 2010 telah terjadi 12 (dua belas) kecelakaan, pada tahun 2011 telah terjadi 1 (satu) kecelakaan dan pada tahun 2012 telah terjadi 2 (dua) kecelakaan.

Korban atau peristiwa kecelakaan tersebut akan menjadi berita yang di-ekspose di media massa dan menjadi konsumsi yang luas bagi warga kota. Peristiwa yang menjadi pembicaraan banyak orang selanjutnya mengundang lembaga swadaya masyarakat atau sejenisnya dalam hal ini adalah Lembaga Bantuan Hukum ("LBH") Bandung untuk mewedahi kepentingan warga dalam menyikapi situasi yang ada. Berbagai cara dilakukan oleh LBH Bandung untuk menampung pengaduan masyarakat diantaranya dengan membuka pos pengaduan masyarakat dengan mengambil tempat di kantor LBH Bandung yaitu di Jalan Ir. H. Djuanda No. 128 B Kota Bandung serta membuka layanan pengaduan melalui media sosial, seperti Twitter dan Facebook.

Setelah aspirasi warga mulai terkumpul, LBH Bandung mulai melakukan agenda publik (*agenda setting*) yang secara teoritis sebagaimana disunting dari Widodo (2012:53) merupakan kegiatan membuat masalah publik (*public problem*) menjadi masalah kebijakan (*policy problems*). Agenda diartikan oleh Jones (1984) sebagai "*a term commonly used to portray those issues judged to require public action*". Agenda adalah suatu istilah yang pada umumnya digunakan untuk menggambarkan suatu isu yang dinilai oleh publik perlu diambil suatu tindakan. Sementara Darwin (1995) mengartikan agenda sebagai suatu kesepakatan umum, belum tentu tertulis tentang adanya suatu masalah publik yang perlu menjadi perhatian bersama dan menuntut campur tangan pemerintah untuk memecahkannya. Rich (2004 : 107) memberikan pengertian Agenda Setting adalah "*the period – lasting weeks to decades – when policy proposals are generated and issues work their way toward becoming the priorities of policy makers*".

Dalam agenda publik tersebut diperoleh kesepakatan untuk mengajukan gugatan CLS melalui Pengadilan. Hal ini dilatarbelakangi oleh beberapa hal diantaranya tulisan Narayama (2000) dalam bukunya yang berjudul "*Public Interest Litigation*" yang menyebutkan bahwa gugatan warga negara atau *Citizen Law Suit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran

dari negara atau otoritas negara. Selajutnya Michael D. Axline menegaskan *Citizen Law Suit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara dan lembaga-lembaga negara yang melakukan pelanggaran undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajiban dan mengimplementasikan undang-undang.

Di samping itu, berangkat dari adanya beberapa putusan CLS di dalam praktik hukum di Indonesia yaitu: satu, Perkara Gugatan CLS Buruh Migran dengan Registerasi Perkara Nomor: 28/Pdt.G/2003/PN.Jkt.Pusat oleh Majelis Hakim Andi Samsam Nganro, SH., MH., Iskandar Tjake, SH., dan Ny. Effendy Lotulung, SH. dimana dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim menyatakan bahwa setiap warga negara tanpa kecuali mempunyai hak membela kepentingan umum, dengan demikian setiap warga negara atas nama kepentingan umum (*on behalf on the public interest*) dapat menggugat negara atau pemerintah yang nyata-nyata merugikan kepentingan publik dan kesejahteraan luas (*probono publico*); kedua, Perkara Gugatan CLS Korban Ujian Nasional dengan Registerasi Perkara Nomor: 228/Pdt.G/2007/PN.Jkt. Pusat, dalam putusannya tertanggal 21 Mei 2007 memutuskan mengakui gugatan CLS dan menerima gugatan dari Penggugat dengan alasan diantaranya gugatan *actio popularis* terhadap sebuah kebijakan pemerintah dimana warga negara bisa menggugat meskipun tidak ada kerugian langsung dari Penggugat.

Dengan pertimbangan tersebut, LBH Bandung selanjutnya memilah kelompok yang akan mewakili warga masyarakat untuk menggugat, dengan pertimbangan representatif berdasarkan domisili KTP. Hal ini dimaksudkan agar masing-masing perwakilan dapat merepresentasikan wilayah per kecamatannya masing-masing. Akhirnya ditentukan 14 (empat belas) orang perwakilan, dan gugatan secara resmi diajukan pada tanggal 25 Juni 2013 dan tercatat dalam register perkara Nomor: 299/PDT/G/2013/PN.BDG.

Para penyelenggara negara yang ditarik sebagai Tergugat yaitu Pemerintah Kota Bandung, DPRD Kota Bandung, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kementerian Pekerjaan Umum ternyata beritikad baik merespon keinginan para Penggugat dan selanjutnya berkomitmen untuk menyelesaikan masalah

tersebut secara win win solution melalui proses mediasi yang difasilitasi oleh Pengadilan Negeri Bandung. Sampai pada akhirnya pada tanggal 12 Desember 2013, disepakati Kesepakatan Perdamaian yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Bina Marga dan Pengairan Kota Bandung, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Bandung, Kepala Bidang Teknik dan Kepala Seksi Pembangunan Dinas Bina Marga Provinsi Jawa Barat, Kepala Bagian Bantuan Hukum I dan Kepala Sub Bagian Bantuan Hukum pada Biro Hukum Kementerian Pekerjaan Umum, dan Tim Advokasi Pengawal Pemulihan Hak Warga Kota Bandung selaku Kuasa Hukum dari Muhammad Hidayat Sjarief, dkk.

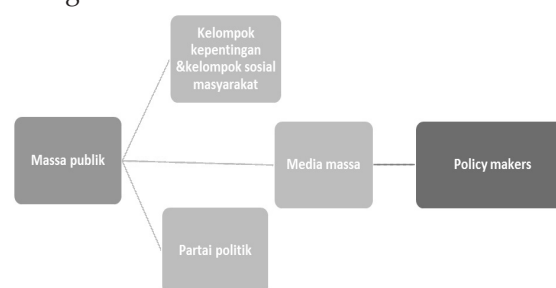
Akta perdamaian (*acte van dading*) tanggal 12 Desember 2013 menjadi dasar bagi Pemerintah Kota Bandung, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kementerian Pekerjaan Umum untuk mulai mengagendakan di dalam proses penyusunan anggaran. Terkait hal ini, pihak legislatif (DPR/DPRD) dilibatkan di dalam merumuskan angka-angka beserta ruas-ruas jalan yang menjadi tanggung jawab sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Kondisi yang demikian digambarkan oleh Purwanto dan Sulistyastuti (2012:81) sebagai kebijakan publik akan berujung pada tindakan pemerintah (*governmental actions*) yang didukung oleh dua hal: yaitu: pertama, sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah; kedua, nilai-nilai yang ingin dicapai.

Tindakan pemerintah tersebut merupakan bagian implementasi kebijakan yang telah ditetapkan, yang apabila merujuk pada apa yang disampaikan oleh (Bridgman and Davis 2000: 172) sebagaimana disunting oleh Edwards (2001) bahwa yang dimaksud dengan implementasi di sini adalah *"The process of converting a policy decision into action"*. Artinya proses ini sudah tidak lagi berbicara perumusan dan memformulasikan melainkan sudah berupa pelaksanaan atau aksi nyata di lapangan. Menurut Widodo (2012:85) implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat crucial. Bersifat crucial karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Selaras, Udoji (1981) menyatakan *"The execution of*

policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented" (Sebagaimana disunting dalam (Materi UTS-MKP-PEMBERDAYAAN UKMK).

Dalam kenyataannya, pasca disepakatinya Akta perdamaian (*acte van dading*) tanggal 12 Desember 2013, kondisi jalan di Kota Bandung telah mengalami banyak peningkatan. Secara bertahap 48 (empat puluh delapan) ruas jalan yang rusak dan berlubang mulai diperbaiki, sementara itu khusus untuk jalan-jalan yang berlangganan rusak, pemerintah secara bertahap melakukan pengecoran jalan dengan beton, sebagai contoh: ruas Jalan Terusan Jalan Jakarta, ruas Jalan Banda, ruas Jalan Rajiman, dan seterusnya. Di samping itu, mekanisme penambalan dalam jangka waktu maksimal 5 (lima) hari terhadap jalan-jalan yang berlubang juga sudah berjalan dengan baik, sebagai contoh: ruas Jalan Sentot Alibasyah dan ruas Jalan Djunjuran yang pada titik-titik tertentu ada bagian yang mudah berlubang, akan segera ditambal dalam waktu yang tidak terlalu lama. Artinya dari semua itu, pemerintah telah menjalankan atau mengimplementasikan kebijakan penyelenggaraan jalan dengan baik sebagaimana disepakati dengan warga Kota Bandung.

Peristiwa tersebut secara lebih sederhana dapat pula diproyeksikan dalam diagram sebagai berikut:



Gambar 2. Alur Akses Isu/Masalah/Kebutuhan Kebijakan dari Masyarakat ke Pembuat Kebijakan (Bahan Perkuliahan Pertemuan Ke-6 dan Ke-7 Tahapan Formulasi Kebijakan Publik)

Dalam diagram tersebut massa publik digambarkan sebagai Warga Kota Bandung; Kelompok Kepentingan & Kelompok Sosial Masyarakat digambarkan dalam Tim Advokasi Pengawal Pemulihan Hak Warga Kota Bandung dan Muhammad Hidayat Sjarief, dkk; Partai Politik digambarkan kepada DPRD Kota Bandung yang juga turut ditarik sebagai pihak

dalam masalah ini, namun demikian hal ini bisa juga tidak, apabila berpijak pada jenis pelaku perumusan kebijakan publik sebagaimana disampaikan Hamka (dalam artikel Tingkat Keterlibatan Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan di Kawasan Timur Indonesia) yang menyatakan bahwa Parpol (adalah Tidak Resmi) sementara DPRD (adalah Resmi), sehingga antara keduanya berbeda jenis; Media massa berperan pada saat memberitakan mengenai adanya korban kecelakaan akibat banyaknya jalan rusak dan menghimpun opini publik bahwa permasalahan jalan rusak ini harus segera diatasi; Policy makers digambarkan oleh Pemerintah Kota Bandung, Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Kementerian Pekerjaan Umum selaku institusi yang berwenang dan bertanggung jawab di dalam penyelenggaraan jalan.

H. PENUTUP

Advocacy policy sebagai suatu aksi dari sekelompok orang yang berkomitmen untuk mempengaruhi sikap penyelenggara negara, dalam kasus ini memperlihatkan hasil yang dikehendaki. Upaya menggerakkan kepedulian diawali dari banyaknya korban akibat pilihan yang diambil oleh pemerintah untuk tidak berbuat sesuatu dalam menyikapi banyak jalan yang rusak dan berlubang. Barangkali ungkapan yang disampaikan oleh Scheingold (2004:117) sangat tepat untuk menarasikan keadaan tersebut: *"The myth of rights leads us to believe that litigation is an obvious and effective answer to any footdragging by opponents of the new order"*. Walaupun mungkin istilah "opponents" terasa terlalu sarkastik, namun demikian dalam paradigma baru penyelenggaraan negara pasca bergulirnya reformasi memang menghendaki pemerintahan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat.

Hal lain yang patut diapresiasi adalah sikap kooperatif dan terbukanya pemerintah untuk mau beritikad baik menyelesaikan masalah yang ada. Sesuatu yang relatif jarang terjadi, karena pada dasarnya, kedudukan sebagai penguasa seringkali mempengaruhi psikologis dalam menginstropeksi diri. Apalagi, yang melakukan advokasi hanyalah sekelompok orang, yang sebenarnya, dalam sistem hukum acara perdata khususnya, berdasarkan asas *point d'interet point d'action*, sangat jelas tidak memiliki legal standing

yang layak untuk mengajukan gugatan. Bisa saja pemerintah bertahan dengan pilihannya, toh apabila ditelisik lebih jauh sejarah gugatan CLS, ternyata tidak sedikit pula yang ditolak oleh Pengadilan. Apalagi di dalam peraturan hukum acara perdata di Indonesia bersifat imperatif, yang berarti bersifat memaksa, tidak dapat disimpangi dan hakim harus tunduk. Hakim tidak dapat menciptakan peraturan yang mengikat setiap orang secara umum.

Dalam hal ini, hukum ternyata bisa menjadi media penyelesaian masalah publik yang tidak harus diputus dengan palu hakim. Kesadaran untuk memenuhi kewajiban merupakan suatu awal yang baik bagi pemerintah, karena sifat dasar bagi makhluk yang beradab sudah sewajarnya demikian, tidak saja melulu memikirkan fasilitas sebagai suatu indikasi dari kewenangan yang melekat pada dirinya namun juga berkaca diri bahwa kodrat pemerintah adalah memberikan pelayanan yang seluas-luasnya kepada masyarakat. Demikian halnya dengan kelompok warga yang menggugat, keberhasilan dari advokasi kebijakan yang mereka lakukan bukan berarti melupakan kewajiban bagi mereka untuk turut serta dan aktif berpartisipasi dalam menjaga jalan beserta alat kelengkapannya sebagaimana apa yang mereka kehendaki, namun demikian mereka pun harus pula mengadvokasi dan mendiseminasikan mengenai hal ini kepada anggota masyarakat yang lain agar pula turut aktif melakukan hal yang serupa, dan yang terpenting adalah kewajiban untuk terus mengawal dan mengevaluasi seluruh kebijakan pemerintah yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Peran serta masyarakat di dalam proses implementasi kebijakan publik dalam hal ini telah terdeskripsikan dalam suatu bentuk advokasi. Aksi ini sedikit banyak dapat memberikan warna baru terhadap apa yang diungkapkan oleh Thomas R. Dye (1981) mengenai perbuatan pemerintah (*bestuurshandeling*) yang menyangkut suatu pilihan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sesuatu. Dahulu pilihan tersebut sepenuhnya merupakan kehendak pemerintah yang tidak dapat dipengaruhi atau diubah oleh kehendak masyarakat. Nyatanya advokasi kebijakan dalam kasus ini telah memaksa pemerintah untuk tidak punya pilihan selain berbuat sesuatu yang berpihak kepada pelayanan publik secara prima. Semoga



hal ini bisa menjadi sinyalemen positif bagi penyelenggaraan pemerintahan yang ideal sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi dan kaidah yang berlaku positif di masyarakat.

REFERENSI

Agustino, Leo, 2012, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta.

Edwards, Meredith, et. al, 2001, *Social Policy, Public Policy, From Problem to Practice*, Australia, Allen & Unwin.

Fung, Archon, 2006, *Democratizing The Policy Process, Chapter 33 from The Oxford Handbook of Public Policy, Edited by Michael Moran*, New York, Oxford University Press Inc.

Kusumaatmadja, Mochtar, 1997, *Pengembangan Filsafat Hukum Nasional*, Jakarta, PRO JUSTITIA Tahun XV No 1 Januari 1997.

Narayama, H.S., 2000, *Public Interest Litigation*, Asia Law House, Hyderabad.

Purwanto, Erwan Agus dan Sulistyastuti, Dyah Ratih., 2012, *Implementasi Kebijakan*

Citizen Law Suit sebagai Partisipasi Warga dalam Implementasi Kebijakan Penyelenggaraan Jalan Kota Bandung
► *Firman Noer Alamsyah dan Hendrikus Triwibawanto Gedeona*

Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Yogyakarta, Penerbit Gava Media.

Rich, Andrew, 2004, *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, New York, Cambridge University Press.

Scheingold, Stuart A., 2004, *The Politics of Rights, Lawyers, Public Policy, and Political Change, Second Edition*, The University of Michigan Press.

Soekamto, Soejono, 2007, *Pengantar Sosiologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Subarsono, AG., 2013, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Suharto, Edi, 2012, *Analisis Kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung, Alfabeta.

Widodo, Joko, 2012, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang, Bayumedia Publishing.