

TINJAUAN BUKU

PERATURAN DAERAH BERMASALAH

R. Siti Zuhro, Lilis Mulyani, Fitria. 2010. *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*. Jakarta: Ombak bekerjasama dengan The Habibie Center, x + 122 hlm.

Luky Sandra Amalia

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

ABSTRACT

Based on the higher constitution, local government has their own rights to manage public interest in their local area. Therefore, local government needs to create local rules to breakdown the higher constitution but still remain local characteristics. Unfortunately, there are many local rules which are recognized as contradiction with the higher constitutions, unable to contain national interest, unable to contain local social context, incompatible with public interest, and those are not aspirated by society. These local rules were recommended to be revised or canceled. It popular as complicated local rules. Generally, the dominants of complicated local rules are about local taxes and retributions because district autonomy implementation influence local cost.

The situation became more complicated because policy making process does not involve society, whereas mass participation in policy making process is very important to do because people involvement could be an effective control so the local government does not use local rules as a tool to discriminate or burden certain community. So, there are many problems of local rules which are needed more attention to make it better.

PENDAHULUAN

Bermula ketika rezim otoriter Soeharto lengser pada tahun 1998 yang menandai dimulainya fase baru dalam pemerintahan Indonesia, yang selama ini bersifat sentralistik menjadi desentralistik, diperkuat dengan

adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang diperbarui dengan UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah membawa implikasi besar terhadap pola kepemimpinan di Indonesia.

Prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi, di mana Pemerintah Pusat menyerahkan dan melimpahkan kewenangannya kepada Pemerintah Daerah, telah melahirkan suatu otonomi daerah. Dengan demikian, daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Perubahan sistem pemerintahan tersebut tentu saja bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah (Pasal 2 ayat 3 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Salah satu faktor pendukung yang secara signifikan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan/kewenangan yang dimilikinya, di samping faktor-faktor lain seperti kemampuan personalia di daerah dan kelembagaan pemerintah daerah (Riduansyah 2003:50). Kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah dapat dilakukan melalui peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal dan memberikan insentif berupa kemudahan dalam perijinan dan mengurangi beban pajak daerah sehingga dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang di daerahnya, memberikan peluang menampung tenaga kerja, dan meningkatkan produk domestik regional bruto (PDRB) masyarakat setempat (Setyadi 2007:1).

Dalam upaya tersebut, pemerintah daerah membutuhkan peraturan perundangan yang disebut Peraturan Daerah (Perda) untuk mengatur persoalan yang timbul di daerah sesuai dengan keistimewaan daerah masing-masing menuju terwujudnya cita-cita daerah seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Namun demikian, sejak Indonesia memasuki era otonomi daerah dan diberlakukannya undang-undang tentang pemerintahan daerah hingga dewasa ini sebagian Perda masih menjadi kontroversi.

Persoalan Perda bermasalah inilah yang dijelaskan dengan panjang lebar dalam buku yang berjudul “Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya” yang ditulis oleh R. Siti Zuhro, Lilis Mulyani, dan Fitria. Buku setebal 122 halaman yang dieditori oleh salah satu penulisnya sendiri yaitu R. Siti Zuhro bersama Eko Prasajo ini mengupas tentang Perda-Perda yang dianggap bermasalah karena dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, baik dari segi substansi maupun teknis pembuatannya.

Tim penulis buku ini berusaha menjawab permasalahan yang berangkat dari tiga pertanyaan. Pertama, mengapa banyak Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dianggap bermasalah sehingga dibatalkan oleh Pemerintah Pusat? Kedua, sejauh mana proses legislasi di daerah telah memenuhi syarat-syarat pembentukan peraturan perundang-undangan? Ketiga, faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat proses legislasi di daerah?

Untuk menjawab tiga pertanyaan di atas, tim penulis melakukan penelitian dengan mengambil lokasi di DKI Jakarta dan Kota Tangerang. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada alasan bahwa Pemerintah DKI Jakarta banyak mengeluarkan Perda terkait dengan ketertiban umum, Perda yang dinilai membatasi hak kelompok masyarakat tertentu, dan Perda retribusi yang dianggap menambah beban atau kewajiban masyarakat setempat. Sementara itu, Kota Tangerang dinilai banyak mengeluarkan Perda terkait dengan investasi sesuai dengan isu investasi yang sangat dinamis di kota tersebut. Selain itu, Kota Tangerang juga mengeluarkan Perda mengenai pelarangan pengedaran dan penjualan minuman keras, pelacuran, hingga pemberlakuan jam malam bagi kaum perempuan yang dianggap membatasi gerak perempuan.

KONSEP PERATURAN DAERAH

Peraturan daerah adalah kebijakan yang telah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Artinya, tiap-tiap daerah memiliki kewenangan untuk membentuk Perda. Sementara itu, di dalam UU No.10 Tahun 2004 Pasal 7 ayat 2 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa Perda mencakup Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur, Perda yang dibuat oleh

DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota yang disebut dengan Perda Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat yang dibuat oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Namun demikian, daerah tidak bisa seenaknya sendiri dalam menyusun Perda, melainkan harus mengacu pada perundang-undangan. Ada beberapa persyaratan yang harus dipatuhi daerah dalam melahirkan Perda, diantaranya Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan Perda diperlukan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Terakhir, yang tidak kalah penting adalah pembentukan Perda harus memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 136 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Eugen Ehrlich yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo (1984:20), hukum yang baik harus sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan Perda yang ideal harus selalu berorientasi pada nilai, kepentingan, kebutuhan, preferensi, dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Dengan demikian, pembentukan Perda sangat kompleks sebab di satu sisi Perda harus memuat nilai yang dianut masyarakat; berdasarkan kepentingan, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat. Di sisi lain, Perda harus didasarkan pada asas pembentukan Perda dan Perda merupakan penjabaran lebih lanjut asas-asas hukum dalam materi yang termuat di dalamnya. Selain itu, proses penyusunan Perda juga tidak bisa mengabaikan kepentingan politik di daerah setempat (Ibrahim 2008:11-13).

Diperlukan pengawasan agar Perda sesuai dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan di atasnya. *Pertama*, pengawasan jalur eksekutif (*executive review*) yang dilakukan oleh Presiden melalui Menteri terkait dan Gubernur. *Kedua*, pengawasan jalur yudikatif (*judicial review*) yang dilakukan oleh masyarakat atau pihak yang berkepentingan melalui uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Agung (MA). Menurut Fajrul Falaakh (2011), uji materi dilakukan untuk melihat kesesuaian antara Perda dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Pengawasan jalur eksekutif dibagi menjadi dua berdasarkan waktu pengawasan dilakukan. *Pertama*, pengawasan secara preventif yaitu

pengawasan sebelum Perda disahkan dan dilakukan terhadap empat jenis rancangan Perda, yaitu Raperda tentang APBD, Raperda tentang Pajak Daerah, Raperda tentang Retribusi Daerah, dan Raperda tentang Tata Ruang Daerah. Pengawasan preventif terhadap Raperda Provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) dan pengawasan preventif terhadap Raperda Kabupaten/Kota dilakukan oleh Gubernur.

Kedua, pengawasan secara represif yaitu pengawasan yang dilakukan setelah Perda ditetapkan. Artinya, setelah Perda disahkan, baru disampaikan kepada Mendagri (Perda Provinsi) dan Gubernur (Perda Kabupaten/Kota) untuk diperiksa. Pengawasan secara represif dilakukan terhadap Perda selain Perda tentang APBD, Perda tentang Pajak Daerah, Perda tentang Retribusi Daerah, dan Perda tentang Tata Ruang Daerah (Penjelasan UU No.32 Tahun 2004).

Berdasarkan Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun Perda bisa dibatalkan oleh Presiden melalui Menteri terkait dan Gubernur, tetapi Kepala Daerah bisa mengajukan keberatan ke MA terkait pembatalan Perda tersebut. Apabila gugatan Kepala Daerah yang bersangkutan dikabulkan oleh MA, maka Perda yang dimaksud dinyatakan berlaku.

Selain dua pengawasan di atas, pengawasan Perda juga dapat dilakukan pada saat implementasinya. Pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan Perda disebut dengan pengawasan fungsional yakni pengawasan yang dilakukan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Hal ini bisa dilakukan oleh legislatif dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan daerah maupun oleh masyarakat sebagai bentuk pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah (Setyadi 2007:13).

PERDA BERMASALAH

Pasal 145 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Perda dapat dibatalkan oleh Pemerintah bilamana bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda bermasalah menurut Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia (DepkumHAM) yaitu Perda yang terkait dengan persoalan teknis, misalnya ketidaksesuaian antara judul dengan isi Perda.

Sementara itu, menurut Ibrahim (2008:13), yang dimaksud dengan Perda bermasalah yaitu Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi, dianggap tidak mampu mewartakan kepentingan nasional, tidak mampu mewartakan konteks sosial setempat, bertentangan dengan kepentingan umum, dan tidak aspiratif. Perda semacam ini direkomendasikan untuk direvisi dan/atau dibatalkan.

Buku "Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya" mengartikan Perda bermasalah sebagai Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, baik dari segi substansi maupun teknis pembuatannya.

Pada bagian awal buku ini (hlm.4) disebutkan bahwa sebanyak 930 dari 5.054 Perda yang dikaji sepanjang tahun 1999 hingga tahun 2006 dinilai bermasalah oleh Depdagri. Dari angka tersebut, 156 Perda perlu dilakukan revisi, 506 Perda dibatalkan oleh Depdagri, dan 24 Perda langsung dibatalkan oleh Pemerintah Daerah. Sedangkan, di tahun 2007 sebanyak 173 Perda bermasalah dibatalkan oleh Depdagri.

Selain itu, buku ini (hlm.6) juga menyebutkan bahwa setidaknya ada 106 Perda yang dinilai bersifat diskriminatif, khususnya terhadap perempuan, sebagaimana yang ditemukan oleh Koalisi Perempuan Indonesia (KPI). Namun demikian, kelompok Perda yang terakhir disebutkan bukan termasuk Perda yang dinilai bermasalah oleh Depdagri.

Secara umum, Perda bermasalah didominasi oleh Perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah sebab pelaksanaan otonomi daerah membawa konsekuensi terhadap pembiayaan daerah. Sumber pembiayaan yang paling penting adalah pendapatan asli daerah (PAD). Komponen utama PAD adalah penerimaan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah. Pajak daerah merupakan pajak yang dikenakan oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya, tanpa langsung memperoleh kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah yang memungut pajak daerah yang dibayarkannya. Sedangkan, retribusi daerah merupakan penerimaan yang diterima oleh pemerintah daerah setelah memberikan pelayanan tertentu kepada penduduk yang mendiami wilayah yurisdiksinya (Riduansyah 2003:51).

Perbedaan yang tegas antara pajak daerah dan retribusi daerah terletak pada kontraprestasi yang diberikan oleh pemerintah daerah. Jika pada

pajak daerah kontraprestasi tidak diberikan secara langsung, maka pada retribusi daerah kontribusi diberikan secara langsung oleh pemerintah daerah kepada penduduk yang membayar retribusi tersebut. Pajak daerah maupun retribusi daerah diatur dalam peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh lembaga perwakilan rakyat serta dipungut oleh lembaga yang berada di dalam struktur pemerintah daerah yang bersangkutan (Riduansyah 2003:51).

Menurut UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, penentuan tarif dan tata cara pemungutan pajak dan retribusi daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 82). Bunyi pasal ini diperbarui pada UU No.32 Tahun 2004 menjadi pelaksanaan pajak daerah dan retribusi daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Ayat ini ditambah lagi dengan ayat berikutnya yang berbunyi pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 158). Pembaruan bunyi pasal tersebut di atas tampaknya dilakukan terkait dengan kenyataan bahwa banyak Perda yang dinilai oleh sebagian kalangan merugikan masyarakat terutama Perda yang mengatur tentang retribusi yang dianggap membebani masyarakat. Hal ini dapat dilihat di halaman 5 buku ini yang memperlihatkan bahwa sebanyak 31 persen dari 1.379 Perda dinilai menghambat atau merusak iklim investasi di daerah oleh Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD).

Ini sejalan dengan tindakan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Daerah yang memberikan rekomendasi untuk mencabut 2000 Perda tentang pajak dan retribusi daerah sebagai hasil evaluasi yang dilakukannya. Dengan demikian, Perda retribusi yang dibatalkan oleh Depdagri sepanjang tahun 2006 sebesar 63,15 persen, dan 69,36 persen pada tahun 2007.

Contoh-contoh Perda bermasalah yang diberikan oleh buku ini, untuk mengantarkan pembaca melihat kenyataan bahwa Perda bermasalah banyak bermunculan sejak diberlakukannya otonomi daerah, bisa ditambahkan dengan berita-berita mengenai Perda bermasalah yang dilansir oleh beberapa media massa cetak dan elektronik. Misalnya, Kompas (14 Agustus 2003) menyebutkan bahwa 7000 Perda dinyatakan tidak layak. Pada pertengahan April 2005 juga disebutkan ada 448 Perda direkomendasikan untuk dibatalkan dan direvisi (*Kompas*, 6 Mei 2005). Jumlah Perda yang dibatalkan terus bertambah hingga mencapai 930 Perda pada bulan Maret 2006 (*Kompas* 29 Maret 2006).

Sejak tahun 2001 hingga tahun 2006 terdapat 1.039 Perda dinyatakan bermasalah oleh Kementerian PPN/Bappenas. Selanjutnya, sepanjang tahun 2007 ada 773 Perda bermasalah dan pada tahun 2008 terdapat 1.033 Perda bermasalah. Dari tahun 2001 sampai tahun 2009 tercatat sebanyak 3.091 Perda bermasalah (www.detikfinance.com, 19 Juli 2010). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Mendagri, sejak UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan hingga tahun 2010, terdapat 3.735 Perda bermasalah yang diusulkan untuk dibatalkan. Dari seribu Perda yang sudah dikoreksi, ada sekitar 800 Perda sudah dibatalkan melalui Permendagri (Budijanto dan Suharmawijaya 2011). Sementara itu, sepanjang tahun 2010 saja Kemendagri menemukan 329 Perda bermasalah (www.tempointeraktif.com, 17 Januari 2011).

Perda bermasalah didominasi oleh Perda tentang pajak atau retribusi daerah. Sejak otonomi daerah diberlakukan pada tahun 1999 hingga 2 Maret 2006, dari 5.054 Perda tentang pajak daerah, retribusi daerah, dan sumbangan pihak ketiga, sebanyak 3.966 Perda dinyatakan lolos seleksi dan 158 Perda harus direvisi. Sedangkan sisanya, yakni sebanyak 930 Perda layak dibatalkan. Dari 930 Perda yang layak dibatalkan, 506 Perda telah dibatalkan oleh Depdagri dan 24 Perda dibatalkan oleh daerah yang bersangkutan (<http://www.antara.co.id/print/index.php?id=30906>). Dengan demikian, dari tahun 2002 hingga tahun 2009 terdapat 1878 Perda tentang pajak daerah dan retribusi yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Berdasarkan wilayah, Perda yang paling banyak dibatalkan oleh Pemerintah Pusat adalah Perda yang dibuat oleh sebagian kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur, yaitu mencapai 43 Perda. Posisi kedua ditempati oleh Provinsi Sumatera Utara sebanyak 42 Perda yang dibatalkan. Posisi berikutnya ditempati oleh Provinsi Jawa Barat dengan 38 Perda, Lampung dengan 31 Perda, Sulawesi Selatan sebanyak 27 Perda, dan Jawa Tengah sebanyak 27 Perda yang dibatalkan (<http://www.bangda.depdagri.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=119>).

Berdasarkan sektor kehidupan, Perda bermasalah paling banyak ditemukan di sektor transportasi yakni 447 Perda (15 persen). Posisi selanjutnya, sektor industri dan perdagangan sebanyak 387 Perda bermasalah (13 persen). Kemudian, sektor pertanian sebanyak 344

Perda bermasalah (12 persen), dan sektor kehutanan sebanyak 299 Perda (10 persen) dari 2.907 Perda bermasalah (www.vivanews.com. 22 April 2009, berdasarkan data dari Kementerian Keuangan sampai 31 Maret 2009).

Sementara itu, menurut Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), terdapat 4.741 Perda bermasalah yang masih diberlakukan di 497 kabupaten/kota sejak tahun 2001 hingga tahun 2011. Dari angka tersebut, 90 persen merupakan Perda tentang pajak dan retribusi daerah, misalnya 14,4 persen mengenai perijinan perindustrian dan perdagangan, 10 persen tentang pengelolaan energi dan sumber daya mineral, selebihnya menyebar pada bidang kehutanan, pertanian, usaha kecil dan menengah, dan pariwisata (www.temppointeraktif.com. 17 Maret 2011).

MENGAPA BANYAK PERDA BERMASALAH?

Contoh-contoh di atas cukup mewakili kenyataan di lapangan bahwa memang banyak sekali Perda yang dibuat oleh Pemerintah Daerah justru kemudian dibatalkan oleh Pemerintah di atasnya. Pertanyaan mengapa banyak Perda bermasalah menjadi penting untuk dijawab. Oleh karena itu, buku ini mencoba untuk menguraikan jawaban atas pertanyaan tersebut. *Pertama*, Perda menjadi bermasalah dikemudian hari sebab proses pembuatan Perda mengabaikan partisipasi masyarakat. Walaupun masyarakat dilibatkan dalam proses penyusunan Perda, jumlahnya sangat kecil. Hal ini menunjukkan seolah-olah DPRD lupa bahwa masyarakat adalah “*end user*” dari Perda tersebut (hlm. 50).

Kedua, bahwa belum ada aturan yang memadai untuk dijadikan panduan dalam penyusunan Perda. Misalnya, tahap perencanaan, sebagaimana dijelaskan di halaman 28 hingga 31, selama ini proses pembuatan Perda merujuk pada UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 15 ayat 2 UU tersebut di atas berbunyi perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda). Meskipun demikian, peraturan yang lebih khusus untuk menjabarkan secara teknis undang-undang tersebut di atas belum ada, termasuk peraturan teknis mengenai pembuatan Prolegda. Hal ini menyebabkan Pemerintah Daerah yang satu dengan yang lain menjadi berbeda-beda dalam menerjemahkan peraturan perundangan

tersebut. Pemerintah di tiap-tiap daerah memiliki persepsinya masing-masing terhadap proses teknis penyusunan Perda.

Pada tahap penyusunan juga terdapat perbedaan acuan diantara lembaga eksekutif dengan legislatif (hlm. 31-34). Lembaga eksekutif menggunakan Peraturan Menteri dalam Negeri (Permendagri) No.16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah sebagai landasan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Acuan ini lebih banyak mengatur aspek proses penyusunan atau aspek prosedural dari pada aspek substantif. Hal ini berbeda dengan tahap penyusunan di lembaga legislatif yang mengacu pada UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib DPRD (PP Pedoman Tatib DPRD) dan Peraturan Tata Tertib DPRD (Tatib DPRD). Pasal 29 PP Pedoman Tatib DPRD berisi prosedur penetapan Raperda prakarsa DPRD menjadi Raperda Inisiatif. Namun demikian, tidak ada penjelasan teknis mengenai prosedur penyusunan Raperda dalam pasal tersebut.

Tahapan selanjutnya, yakni tahapan pengawasan juga berpotensi mengalami persoalan (hlm. 37-48). Pengawasan dalam hal ini meliputi pengawasan preventif dan pengawasan represif. Mekanisme dalam tahapan ini berganti sesuai dengan rezim yang sedang berkuasa. Oleh karena itu, tahapan pengawasan berbeda-beda berdasarkan UU No. 4 Tahun 1975, UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 yang kesemuanya berisi tentang Pemerintahan Daerah.

Contoh, di halaman 38 buku ini dijelaskan bahwa pada UU No.4 Tahun 1975 pengawasan yang dilakukan terhadap Perda bersifat sentralistik sehingga pengawasan dilakukan dengan cara preventif maupun represif. Oleh karena itu, pada UU No.22 Tahun 1999 pengawasan preventif dihapuskan karena dianggap tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah yang baru saja diberlakukan. Hal ini berangkat dari pemikiran bahwa memberlakukan pengawasan preventif berarti ada campur tangan Pemerintah Pusat. Namun demikian, pada UU No.32 Tahun 2004 pengawasan preventif kembali diberlakukan sebagai hasil evaluasi dari banyaknya Perda yang dianggap bermasalah.

Ketiga, penentuan Raperda yang akan dibahas di DPRD seringkali bergantung pada proses lobi yang dilakukan di internal DPRD sesuai

dengan kepentingan masing-masing fraksi DPRD tersebut. Hal ini bisa berujung pada pembuatan Perda bermasalah jika DPRD lebih mengutamakan kepentingan fraksi atau partai atau kelompoknya sendiri tanpa mempedulikan kepentingan masyarakat banyak di luar parlemen.

Keempat, sebagaimana disebutkan di halaman 59 bahwa proses penyusunan Perda dianggap sebagai rutinitas tugas dalam rangka penyusunan anggaran yang harus diajukan untuk tahun anggaran berikutnya. Hal ini masih ditambah dengan aturan yang ketat mengenai perubahan atau penambahan APBD, terutama kaitannya dengan penyusunan Perda. Misalnya, Perda tidak bisa dibuat di tengah tahun anggaran berjalan meskipun dengan alasan yang mendesak sebab anggaran penyusunan Perda tahun ini harus diajukan dalam Rencana Anggaran tahun sebelumnya. Namun demikian, sebenarnya hal ini bisa diatasi dengan menggunakan hak inisiatif DPRD, sayangnya DPRD jarang memanfaatkan hak inisiatif tersebut karena sumber daya manusia yang kurang memadai dalam hal penyusunan peraturan (hlm.60). Keadaan ini diperkuat dengan keterbatasan sumber daya pendukung dewan seperti tenaga ahli yang tidak memiliki keahlian khusus dalam hal merancang Perda, padahal kewenangan ini hanya dimiliki oleh DPRD dan tidak dimiliki oleh lembaga eksekutif (hlm. 61).

Kelima, terbatasnya sumber daya manusia di daerah yang memiliki kemampuan untuk memprediksi permasalahan yang muncul terkait penyusunan Perda untuk tahun berikutnya (hlm. 61). Terbatasnya sumber daya manusia ini sedikit banyak berpengaruh terhadap produk Perda yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah setempat.

Selain faktor-faktor di atas, ada beberapa faktor lain yang tidak bisa diabaikan dalam mempengaruhi keberadaan suatu Perda tetapi belum disinggung oleh penulis buku dalam buku *Kisruh Peraturan Daerah*. Persoalan Perda yang dianggap bermasalah bisa dipengaruhi beberapa faktor. *Pertama*, karena Pemerintah Daerah mengartikan otonomi daerah sebagai bentuk otonomi seluas-luasnya sehingga Pemerintah Daerah menganggap dirinya bebas berinisiatif. Pemerintah daerah lupa bahwa Perda merupakan payung hukum otonomi daerah yang seharusnya mampu menjembatani hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat daerah, dan *stakeholders*, seperti pelaku usaha.

Kedua, Pemerintah Daerah berkeinginan untuk meningkatkan perekonomian daerahnya dalam waktu yang singkat dengan cara, salah satunya, meningkatkan pungutan daerah melalui Perda. Demi meningkatkan pendapatan daerah, pemerintah daerah mengabaikan ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Tidak hanya itu, Perda bermasalah juga bertentangan dengan kepentingan umum, menghambat arus barang antardaerah, dan melahirkan ekonomi biaya tinggi. Kondisi ini berdampak pada menurunnya investasi yang masuk ke daerah tersebut.

Ketiga, adanya perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemerintah daerah menganggap otonomi daerah adalah kewenangan penuh pemerintah daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat. Di lain sisi, pemerintah pusat menganggap perlu melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, termasuk membatalkan Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan di atasnya, tidak sesuai dengan kepentingan umum, mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, menurunkan investasi, dan lain sebagainya.

Keempat, tidak ada keinginan yang kuat (*political will*) dari pemerintah daerah dan DPRD untuk menjalankan fungsi legislasi secara optimal.

Menurut Pusat Penelitian Otonomi Daerah Universitas Brawijaya, yang dilansir oleh Kompas Jawa Timur (13 Maret 2006), terdapat tiga ciri Perda yang mengabaikan partisipasi masyarakat, *pertama*, tidak ada transkrip akademik yang berisi alasan sosiologis, politis, dan yuridis mengenai pentingnya Perda dibuat. *Kedua*, tidak ada komentar publik terhadap proses pembentukan Perda. *Ketiga*, tidak ada jaminan aspirasi publik bisa mempengaruhi produk hukum yang dihasilkan.

Sebenarnya tidak ada masalah dengan Perda sepanjang tidak melanggar konstitusi, hukum yang lebih tinggi, dan tidak meresahkan masyarakat dengan menambah kewajiban tambahan maupun membatasi gerak langkah masyarakat atau mendiskriminasi suatu kelompok masyarakat tertentu, misalnya kaum perempuan, kaum miskin, kaum buruh, dan lain sebagainya. Pada dasarnya, Perda merupakan bagian dari peraturan hukum yang berlaku di Indonesia sehingga wajib dipatuhi oleh masyarakat setempat. Tetapi, jika Perda sudah dinilai menyimpang, maka Pemerintah yang berada di jenjang setingkat di atasnya berhak untuk mengevaluasi kemudian merekomendasikan untuk direvisi

maupun langsung membatalkan Perda yang sedang diberlakukan.

Pembatalan Perda bermasalah dinilai sebagian kalangan merupakan hal yang positif sebab pembatalan tersebut dapat meningkatkan investasi dan pelayanan publik. Oleh karena itu, untuk menjaga agar pemerintah daerah tidak dengan mudah menerbitkan Perda bermasalah, seharusnya pemerintah pusat menerapkan mekanisme hukuman (*punishment*) terhadap daerah yang melahirkan Perda bermasalah. Selama ini, Perda bermasalah hanya dibatalkan saja oleh Pemerintah Pusat, tetapi kepala daerahnya tidak dikenai sanksi apapun. Sehingga, daerah tetap berspekulasi melahirkan Perda sekehendak hatinya, siapa tahu lolos dari seleksi pemerintah pusat. Padahal, biaya pembuatan Perda sangat mahal. Namun, di lain pihak, pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat juga menimbulkan kekhawatiran dari sebagian masyarakat. Kelompok ini khawatir campur tangan pemerintah pusat akan mengakibatkan pemerintah daerah kehilangan otoritas untuk mengatur daerahnya sendiri.

PARTISIPASI MASYARAKAT

Menurut Ramlan Surbakti (1992;140), partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi hidupnya. Keterlibatan masyarakat dalam bidang politik dapat dilakukan melalui dua cara, yaitu ikut memengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik, dan ikut menentukan pembuat dan pelaksana keputusan politik tersebut (Surbakti 1992;140).

Lebih lanjut, Surbakti (1992;142) mengatakan bahwa kegiatan partisipasi politik masyarakat bisa dibagi ke dalam dua bentuk yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif dalam kaitannya dengan persoalan kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan masyarakat mulai dari pengajuan usulan, kritik, dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah; sedangkan, partisipasi pasif adalah kegiatan masyarakat dalam menerima, mematuhi, dan menjalankan kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah (Surbakti 1992:142).

Menurut buku "Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya", partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan sangat penting dilakukan sebab keterlibatan masyarakat bisa berfungsi sebagai "alat kontrol" terhadap produk hukum (peraturan) agar tidak dijadikan sebagai alat kekuasaan untuk mendeskriminasi atau membebani kelompok masyarakat tertentu (hlm.50). Buku ini menjelaskan tentang partisipasi masyarakat ditinjau dari aturan perundangan yang berlaku, yakni Pasal 136 ayat 4, Pasal 139 ayat 1 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 53 UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Artinya, masyarakat memiliki payung hukum untuk terlibat aktif dalam proses penyusunan Perda (hlm. 50).

Namun demikian, pasal-pasal tersebut di atas tidak menyebutkan secara terperinci mengenai mekanisme penyampaian masukan tersebut. Penjelasan pasal tersebut hanya menyebutkan bahwa persoalan penyampaian masukan tersebut dapat diatur lebih lanjut di dalam peraturan tata tertib DPRD. Oleh karena itu, penulis buku ini mengusulkan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Perda perlu diatur tersendiri secara terperinci dalam UU Otonomi Daerah sehingga masyarakat memiliki payung hukum yang lebih kuat untuk terlibat dan menyampaikan aspirasinya (hlm. 81).

Dengan demikian, undang-undang mengatur partisipasi masyarakat dalam pembuatan Perda hanya pada tahapan persiapan. Selain itu, eksistensi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Perda bergantung pada isi tata tertib yang dirumuskan oleh DPRD. Alhasil, masyarakat tetap kesulitan menyampaikan aspirasinya. Sementara itu, mekanisme reses sebagai ajang menjaring aspirasi rakyat hanya dilakukan tiga kali dalam setahun, itupun kalau mereka didatangi oleh anggota dewan, bagaimana jika tidak?

Contoh kecil, keadaan yang terjadi di Provinsi Banten. Penyaluran aspirasi masyarakat biasanya dilakukan dengan jalan demonstrasi atau melalui media massa sebab DPRD tidak pernah membuka ruang aspirasi (Matin Syarqowi 2010). Lebih jauh, Syarqowi (2010) mengatakan bahwa walaupun DPRD membuka ruang aspirasi, dengan

cara mengundang masyarakat untuk menghadiri rapat dengar pendapat, biasanya orang-orang yang diundang telah disortir terlebih dulu oleh Dewan, yakni masyarakat yang tidak pernah protes dengan hak-haknya yang terabaikan; sedangkan, masyarakat yang dianggap terlalu kritis biasanya tidak pernah diundang dalam rapat dengar pendapat tersebut.

Contoh lain, hasil penelitian yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) sejak tahun 2000 hingga 2005, sebagaimana dikutip oleh Robert Endi Jaweng (2006), menyimpulkan bahwa pelaku usaha merasa kurang dilibatkan dalam pembahasan Raperda atau keterlibatannya sangat minim, yakni dilibatkan pada saat Perda sudah disahkan/diseminasi, bukan dalam tahap penyusunan (*Kompas* 24 Maret 2006).

Menurut Sad Dian Utomo (2003: 267-272), manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perda, antara lain, *pertama*, memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik. *Kedua*, memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik. *Ketiga*, Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif. Keempat, Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

SOLUSI MENGATASI PERDA BERMASALAH

Selain menguraikan persoalan terkait Perda bermasalah, penulis buku juga menawarkan sejumlah solusi untuk mengatasi persoalan Perda bermasalah, dengan harapan mengurangi adanya Perda-Perda bermasalah dikemudian hari. *Pertama*, sebagaimana dijelaskan di halaman 54, bahwa proses penyusunan Perda perlu disesuaikan dengan Prolegda, artinya Pemerintah Daerah bersama DPRD harus memahami Prolegda sebagai pedoman untuk mengatur Perda-Perda yang dibutuhkan dalam kurun waktu tahun anggaran tertentu; Prolegda harus didasarkan pada analisis kebutuhan dan kondisi daerah masing-masing. Apabila Pemerintah Daerah dan DPRD mau menerapkan hal ini secara disiplin maka tidak akan ada lagi Perda yang tumpang tindih sebab Prolegda bisa dijadikan acuan terkait keperluan pembuatan Perda.

Kedua, anggota DPRD perlu meningkatkan kapasitasnya terkait mekanisme dan kewenangan yang dimilikinya untuk menampung aspirasi masyarakat. Caranya, anggota Dewan bisa memanfaatkan mekanisme reses dan kunjungan kerja untuk menggali sebanyak-banyaknya aspirasi konstituen dan menyampaikan kepada masyarakat mengenai aktivitas DPRD termasuk mengenai proses penyusunan Perda (hlm. 80). Selain itu, DPRD perlu ditunjang dengan sumber daya manusia yang dapat membantu melaksanakan tugasnya; sementara itu, untuk mempermudah pelaksanaan tugas DPRD maka sistem dan prosedur perlu dibenahi (hlm. 67).

Ketiga, partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Perda perlu ditingkatkan dengan cara membenahi peraturan yang ada sehingga masyarakat memiliki legitimasi yang kuat dan mengetahui secara teknis mekanisme keikutsertaannya dalam proses penyusunan Perda tersebut (hlm. 81).

Di samping ketiga hal tersebut di atas, ada beberapa hal yang dapat dilakukan oleh lembaga eksekutif dan legislatif daerah dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan Perda, sebagaimana yang diungkapkan oleh Griadhi dan Utari (2008: 4), antara lain diselenggarakan Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukan kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, diadakan seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah.

Persoalan Perda merupakan persoalan bersama antara pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat beserta *stakeholders*. Oleh karena itu, solusi terbaik yang bisa ditawarkan untuk mengatasi persoalan tersebut di atas adalah adanya kerjasama yang baik di antara seluruh pihak terkait. Oleh karena itu, diperlukan aturan yang memadai sebagai panduan penyusunan Perda, mulai dari tahap perencanaan, tahap penyusunan, hingga tahap pengawasan supaya tidak ada lagi perbedaan acuan diantara lembaga eksekutif dengan legislatif. Selain itu, Perda sebagai payung hukum otonomi daerah harus bisa menjembatani hubungan antara pemerintah daerah, masyarakat daerah, dan *stakeholders*, sehingga Perda tidak lagi dianggap sekadar rutinitas dan tidak terkesan mengejar setoran belaka demi meningkatkan pendapatan daerah.

Di sisi lain, peningkatan kapasitas anggota DPRD perlu ditingkatkan khususnya mengenai proses penyusunan Perda dan sumber daya pendukung dewan seperti tenaga ahli harus mempunyai keahlian khusus dalam hal merancang Perda. Selain itu, proses lobi internal DPRD harus mengutamakan kepentingan masyarakat banyak daripada kepentingan fraksi/partai/kelompoknya.

Terakhir yang juga tidak kalah penting adalah partisipasi masyarakat. Untuk itu, pemberdayaan terhadap masyarakat lokal harus terus dilakukan supaya masyarakat mampu memahami posisinya sebagai pemilik kedaulatan tertinggi sehingga keberadaannya tidak diabaikan begitu saja oleh para pembuat kebijakan. Rakyat adalah pihak terdekat yang merasakan dampak diberlakukannya suatu peraturan daerah.

PENUTUP

CATATAN ATAS BUKU *KISRUH PERATURAN DAERAH: MENGURAI MASALAH DAN SOLUSINYA*

Buku ini merupakan buku yang mengupas persoalan mekanisme perundangan dari sisi sistem peraturan perundangan yang menaunginya. Oleh karena itu, isi buku ini dapat membantu sekaligus memandu pembaca untuk memahami mekanisme proses penyusunan Perda secara normatif dipadukan dengan kenyataan di lapangan (empirik). Keseriusan tim penulis terlihat mengungkapkan fakta di lapangan terkait persoalan Perda bermasalah yang terjadi di Provinsi DKI Jakarta dan Kota Tangerang patut diacungi jempol. Tidak hanya itu, tim penulis buku ini juga membeberkan kelemahan anggota DPRD mengenai persoalan menggunakan hak inisiatif yang dimilikinya terkait proses penyusunan Perda.

Berkaca dari penjelasan tiap-tiap bab buku sangat sulit menemukan kekurangan buku ini sebab penjelasannya mengenai alur birokrasi yang harus dilalui suatu Perda sangat runtut. Namun demikian, buku ini tampaknya hanya mudah dipahami oleh kalangan tertentu yang berhubungan langsung dengan kebijakan maupun pihak-pihak yang sebelumnya telah memahami tentang birokrasi, pemerintahan, dan politik. Sementara bagi kalangan awam akan menemukan kesulitan dalam membaca buku ini sebab penjelasannya menggunakan gaya bahasa yang “akademis”.

Selain itu, dua dari tiga latar belakang permasalahan yang diutarakan dalam buku, yaitu *pertama*, Perda-Perda di daerah masih banyak yang belum dibentuk dengan memperhatikan syarat pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga acapkali menimbulkan masalah ketika diterapkan; *kedua*, permasalahan yang muncul dalam proses pembentukan Perda salah satunya disebabkan belum memadainya ketentuan hukum yang memberi pedoman pembuatan Perda di daerah, sebetulnya merupakan jawaban dari salah satu pertanyaan penelitian yang diajukan oleh tim peneliti, yaitu mengapa Perda bermasalah? Latar belakang permasalahan seharusnya berperan sebagai pengantar dalam merumuskan pertanyaan penelitian yang akan dijawab. Tetapi, dalam buku ini latar belakang permasalahan seakan-akan sudah menjawab pertanyaan penelitian yang diteliti.

Namun demikian, buku ini berperan sangat besar dalam memberikan sumbangan terhadap kajian serupa sekaligus rekomendasi kebijakan untuk memperbaiki persoalan legislasi di daerah pada khususnya, dan juga bisa diterapkan pada tataran lain secara umum. Sesuai dengan tujuan dan sasaran penulisannya, buku ini mampu membidik target sasaran dengan cermat. Buku ini penting dibaca, terutama bagi kalangan pembuat kebijakan dan pihak akademisi yang melakukan kajian serupa maupun yang berkeinginan untuk melanjutkan hasil temuan tim penulis buku.

PUSTAKA ACUAN

Buku dan Jurnal

- Budijanto, Rohman dan Suharmawijaya, Dadan S. "Pasal Pemakzulan dalam UU Pemdada yang Rawan Penyalahgunaan Bisa Sembarangan Tafsirkan Kebijakan". *Radar Jogja*. 8 Februari 2011.
- Falaakh, Fajrul. *Diskusi Kelompok Terfokus (Focus Group Discussion-FGD) "Evaluasi Politik Pengawasan DPR-RI Era Reformasi"*. Yogyakarta. 6 April 2011.
- Griadhi, Ni Made Ari Yuliantini dan Utari, Anak Agung Sri. 2008. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Kertha Patrika*, Vol.33. Nomor 1.
- Ibrahim, Anis. 2008. *Legislasi dan Demokrasi Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*. Malang: In-TRANS Publishing.

Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Grasindo.

Syarqowi, Matin. *Diskusi Kelompok Terfokus (Focus Group Discussion-FGD) “Hubungan Anggota Legislatif dengan Konstituen: DPRD Provinsi Banten Periode 2009-2014”*, Serang. 19 Mei 2010.

Utomo, Sad Dian. 2003. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan”, dalam Indra J. Piliang, Dendi Ramdani, dan Agung Pribadi, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Penerbit Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa, dalam Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari. 2008. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah”. *Kertha Patrika*, Vol.33. Nomor 1.

UU No.12 Tahun 2008 tentang pemerintahan Daerah.

UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Surat Kabar

Kompas 29 Maret 2006.

Kompas 24 Maret 2006.

Kompas 6 Mei 2005.

Kompas 14 Agustus 2003.

Kompas Jawa Timur 13 Maret 2006.

Jaweng, Robert Endi. 24 Maret 2006. ”Ihwal Perda Bermasalah”. *Kompas*.

“329 Perda Bermasalah”, *TEMPO Interaktif*, 17 januari 2011.

Website

<http://www.antara.co.id/print/index.php?id=30906>.

<http://www.bangda.depdagri.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=119>.

“KPPOD: 4.741 Perda Bermasalah Hambat Investasi Daerah”, dalam <http://www.tempointeraktif.com/hg/bisnis/2011/03/17/brk,20110317-320930,id.html>, 17 Maret 2011.

“3.091 Perda Bermasalah Hambat Ekonomi Daerah”, dalam <http://www.detikfinance.com/read/2010/07/19/170811/1402328/4/3091-perda-bermasalah-hambat-ekonomi-daerah>, 19 Juli 2010.

Riduansyah, Mohammad. 2003. “Kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Guna Mendukung Pelaksanaan Otonomi Daerah (Studi Kasus Pemerintahan Daerah Kota Bogor”. *Makara*, Sosial Humaniora, Vol.7, No.2. Setyadi, Bambang. Pembentukan Peraturan Daerah. Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan. Volume 5. Nomor 2. <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/73545939-7894-49AC-8533-4C73C8E6DC5E/8051/PembentukanPerdaDrsSBambangSetyadiMSi.pdf>. 2007.