



Australia Indonesia Partnership  
Kemitraan Australia Indonesia



AUSTRALIA INDONESIA  
GOVERNANCE RESEARCH PARTNERSHIP

Pembuatan peraturan di  
parlemen daerah (DPRD)

M Nur Sholikin  
Simon Butt

POLICY BRIEFS

# POLICY BRIEFS

Pembuatan peraturan di parlemen daerah (DPRD)

POLICY BRIEF 5

Australia Indonesia Governance Research Partnership  
Crawford School of Economics and Government  
ANU College of Asia and the Pacific  
The Australian National University

## Hak cipta

© kompilasi ini dimiliki oleh Crawford School of Economics and Government, The Australian National University, 2009. © masing-masing tulisan dimiliki penulis.

Isi tulisan adalah pandangan dan pendapat penulis, tidak merefleksikan pandangan Crawford School of Economics and Government, The Australian National University atau Pemerintah Australia.

ISSN 1836-0211 (Print)  
ISSN 1836-022X (Online)

Diterbitkan oleh Crawford School of Economics and Government at The Australian National University, ABN 52 234 063 906  
J G Crawford Building  
The Australian National University  
Australian Capital Territory, 0200, Australia

ph +61 2 6125 0132  
fax +61 2 6125 0767  
email [enquiries.aigrp@anu.edu.au](mailto:enquiries.aigrp@anu.edu.au)  
web <<http://www.aigrp.anu.edu.au>>

Policy Brief ini diterjemahkan oleh Heni Kurniasih

# POLICY BRIEFS

## Daftar isi

Pembuatan peraturan di parlemen daerah (DPRD)

1

M Nur Sholikin  
Simon Butt

Tentang policy brief ini

### [Perda yang Baik, Tentukan Kemajuan Daerah](#)

Peraturan daerah (perda) merupakan salah satu instrumen hukum yang strategis dalam mendukung pembangunan di daerah. Keberhasilan otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya, ditentukan melalui perda. Peluang besar ini seharusnya bisa dimanfaatkan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah (Pemda) untuk menghasilkan perda yang berkualitas dalam kerangka pembentukan hukum yang bertanggungjawab sosial, mampu mendorong kemajuan dan pemberdayaan daerah. Pasal 18 ayat (6) UUD memberi hak kepada pemerintah daerah menetapkan perda dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Ini adalah bentuk jaminan konsitusi untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah. Sekarang, tinggal elemen di daerah baik pemerintah daerah, masyarakat dan sektor swasta untuk memanfaatkan peluang ini.

Perbaikan bidang regulasi yang mengatur tentang seluk beluk legislasi daerah, peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah dan anggota dan system pendukung DPRD menjadi prasyarat untuk menghasilkan perda yang baik. Di sisi lain, pelibatan atau partisipasi masyarakat dalam proses legislasi daerah mutlak diperlukan untuk meminimalisasi intervensi kepentingan yang merugikan kepentingan bersama. Perlu disadari, selain menjadi peluang yang mampu mendukung pembangunan di daerah, perda juga dapat menghambat pembangunan. Misalnya, suatu perda malah menutup saluran investasi yang akan mengalir ke daerah atau menyebabkan terhambatnya pemberdayaan masyarakat. Perda dihasilkan melalui proses politik, terutama di DPRD, sehingga sangat rentan terhadap pengaruh kepentingan.

## Tentang penulis

**M Nur Sholikin** adalah Deputi Direktur Dokumentasi dan Informasi di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), salah satu dari lembaga penelitian hukum terkemuka di Indonesia, dimana ia bekerja sebagai peneliti selama sekitar lima tahun. Ia juga mengajar untuk mata kuliah Sistem Hukum Indonesia dan Hukum Pembangunan di Universitas Indonesia. Sholikin telah melakukan berbagai penelitian dan mempublikasikan hasil-hasilnya antara lain penelitian terkait dengan korupsi, proses legislasi baik di pusat maupun daerah, kinerja legislatif dan partisipasi publik.

**Simon Butt** adalah dosen senior di Sydney University Law School, dimana ia mengajar Hukum Indonesia, Hak Kekayaan Intelektual, Resolusi Konflik di Asia, dan Hukum dan Investasi di Asia. Ia mempublikasikan berbagai artikel mengenai Hukum Indonesia dan saat ini tengah melakukan beberapa penelitian dan proyek penulisan buku mengenai lembaga-lembaga hukum Indonesia dan hukum Indonesia. Minat penelitian dan konsultansinya antara lain dalam bidang pembuatan hukum, kebijakan dan hukum, korupsi, hukum Islam, hukum hak-hak asasi manusia, kehakiman, penegakan hukum dan implikasi otonomi daerah terhadap hukum di Indonesia.

## Mitra Penelitian

- Vivi George : Swara Parangpuan, Manado
- Nurholis Majid : Lembaga Kajian Keislaman dan Keilmuan, Banjarmasin
- Siti Maryam Rodja : Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta
- Asisten peneliti : Rizky Argama

# Pembuatan peraturan di parlemen daerah (DPRD)

M Nur Sholikin  
Simon Butt

## Pendahuluan

Penelitian ini memfokuskan pada peraturan daerah (perda) yang dibuat oleh pemerintah daerah, legislatif bersama dengan eksekutif di Jakarta, Banjarmasin dan Manado antara tahun 2004 dan 2008.

Sejak diterapkannya otonomi daerah, ada perubahan kekuasaan dalam mengelola pemerintahan daerah yang sebelumnya bersifat sentralistik menjadi desentralisasi. Perubahan ini mempunyai dampak pada demokratisasi di Indonesia. Salah satu pilar utama otonomi daerah adalah diberikannya kekuasaan untuk membuat perda. Kewenangan daerah dalam membuat perda ini dijamin dalam Undang-Undang Dasar dan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Sehingga jumlah legislator di Indonesia menjadi semakin besar. Barangkali ada lebih dari 1000 pembuat peraturan dan pejabat eksekutif yang mempunyai tanggung jawab dalam menyusun peraturan ini.

Penelitian ini menganalisis proses pembuatan perda, dengan fokus pada partisipasi publik; apakah kebijakan secara efektif diterjemahkan menjadi peraturan daerah; dan mekanisme review terhadap perda yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Mahkamah Agung.

## Partisipasi publik, pembuatan kebijakan dan penyusunan peraturan perundangan

Banyak donor internasional mendukung desentralisasi di Indonesia dan berbagai tempat lain di dunia, berargumen bahwa hal ini mendorong demokrasi, dengan sejumlah alasan. Salah satunya adalah demokrasi akan makin meningkat karena pemerintah daerah dengan sendirinya lebih responsif dan akuntabel terhadap konstituen mereka daripada pemerintah pusat, karena mereka biasanya lebih dekat dengan konstituen mereka daripada pemerintah pusat. Desentralisasi juga dianggap memiliki potensi untuk meningkatkan 'efisiensi pengalokasian' sumber daya publik, dengan demikian meningkatkan pelayanan pemerintah di tingkat daerah. Pemerintah daerah dianggap akan lebih memahami urusan daerah daripada Pemerintah Pusat.

Dalam hal ini pemerintah daerah diperkirakan lebih memiliki kemampuan daripada Pemerintah Pusat untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pemerintahan guna memenuhi kebutuhan masyarakat daerah. Konsisten dengan alasan-alasan yang berkaitan dengan inti demokrasi tersebut, Pasal 53 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No 10 tahun 2004) dan Pasal 139 (1) UU tentang Pemerintahan Daerah (UU No 32 tahun 2004) menyediakan ruang bagi partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundangan. Keduanya menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak untuk memberikan masukan, secara lisan maupun tertulis, 'dalam pembahasan' suatu undang-undang atau perda.

Studi ini, namun demikian, menemukan bahwa berbagai manfaat demokratis yang potensial untuk diperoleh melalui partisipasi ini sebagian besar telah hilang dalam proses pembuatan peraturan. Meskipun masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi, namun tidak diikuti dengan pemberian dukungan yang mampu mendorong dan memudahkan anggota masyarakat untuk melaksanakan haknya dalam pembentukan peraturan daerah.

Hak ini, dengan demikian, merupakan fatamorgana hukum yang besar. Proses legislasi masih menjadi wilayah elit politis. Kami menemukan bahwa, dalam wilayah-wilayah yang diteliti, pembuat kebijakan dan pembuat peraturan jarang berupaya untuk berkonsultasi dengan konstituen mereka untuk menentukan apakah peraturan-peraturan tertentu memang diperlukan, dan jika memang diperlukan apa yang seharusnya ada di dalamnya. Bahkan warga masyarakat maupun swasta yang mengetahui bahwa penyusun peraturan tengah mempertimbangkan untuk memasukkan suatu kebijakan tertentu dalam sebuah peraturan mungkin memiliki kesulitan mengakses informasi yang relevan. Akses publik ke informasi yang relevan untuk proses penyusunan peraturan, termasuk dokumentasi kebijakan yang relevan dan draf peraturan, secara umum tidak mencukupi. Analisis atas biaya dan manfaat peraturan yang dibuat jarang dilakukan sebelum pengesahan, berarti bahwa beban yang sangat signifikan kadang-kadang dipikul oleh swasta sementara manfaat bagi pemerintah juga sangat sedikit.

Studi ini menemukan bahwa pemerintah daerah hampir tidak mungkin memasukkan pernyataan mengenai dampak peraturan secara mendetail dimana dampak yang mungkin timbul atau komplikasi dari peraturan yang diajukan telah dapat dibayangkan. Sebaliknya yang terjadi, peraturan-peraturan dibuat dan disahkan hampir dalam suatu ruang kosong; lantas 'disosialisasikan' – yaitu, pemerintah berupaya untuk menginformasikan peraturan baru dan prinsip-prinsip dasarnya kepada warga. Hal ini merupakan kebijakan dan peraturan yang dipaksakan dari atas ke bawah daripada perubahan yang diarahkan supaya diterima luas. Akibatnya, peraturan daerah hanya secara kebetulan memenuhi apa yang dianggap sebagai kebutuhan, dan publik merespon perda setelah disahkan dan apabila perda tersebut menimbulkan kontroversi atau masalah baru dalam masyarakat.

### Isi yang representatif?

Beberapa perda dipuji karena ditulis dengan baik dan inovatif, memberikan pelayanan yang impresif namun terjangkau bagi warga diantaranya pelayanan kesehatan, atau membuat suatu standar lingkungan yang berarti. Namun demikian banyak perda lainnya yang telah dikritik karena tidak jelas, tidak perlu, menyesatkan, mengeksploitasi warga dan investor atau bahkan tidak konstitusional.

Dapat diperdebatkan bahwa, jika konstituen dimintai pendapat, mereka mungkin meminta berbagai tipe peraturan yang sangat berbeda dengan yang telah disahkan oleh pemerintah daerah mereka. Studi-studi sebelumnya menyoroti kecenderungan beberapa pemerintah daerah untuk menggunakan kekuasaan mereka yang baru dalam membuat peraturan terutama untuk memperoleh pendapatan guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) – melalui pembentukan perda bidang perpajakan dan retribusi. Banyak diantara bea tersebut nampaknya dihasilkan dengan melanggar hukum nasional – khususnya, UU No 18 tahun 1997 mengenai pajak Daerah dan Retribusi, serta UU penggantinya (No 34 tahun 2000). Hukum nasional ini membatasi tipe-tipe pajak dan retribusi yang dapat diterapkan oleh pemerintah daerah.

Perda lainnya, biasanya bertujuan untuk mengatur ketertiban umum, nampaknya berupaya untuk mengatur kehidupan pribadi warga negara, memaksakan konsep yang asing atau bahkan tidak tepat mengenai suatu perilaku bagi masyarakat. Contoh tipe perda semacam ini adalah Perda No 8 tahun 2005 Kota Tangerang. Perda ini menarik perhatian media yang cukup signifikan baik di Indonesia maupun di luar Indonesia. Perda ini digunakan sebagai dasar hukum untuk menahan Lilis Lindawati, seorang ibu dua anak yang tengah hamil tiga bulan, ketika pada Februari 2006 digaruk dengan tuduhan prostitusi saat tengah menunggu bis sekitar jam 8 malam. Contoh lain perda yang dikritik karena tidak tepat dan menimbulkan kontroversi dalam masyarakat adalah perda atau Qanun yang baru-baru ini disahkan di Aceh, yang, sebagaimana diketahui luas, antara lain penerapan hukuman rajam bagi perzinahan.

Studi ini menguatkan bahwa, di beberapa wilayah yang diteliti, mayoritas perda berhubungan dengan isu-isu internal, diantaranya keuangan daerah, pajak dan retribusi, dan lembaga pemerintahan. Sementara perda yang berkaitan langsung dengan kepentingan publik atau manfaat bagi masyarakat seringkali dikesampingkan. Hasil riset yang telah dilakukan menunjukkan data antara lain dari 30 perda yang dihasilkan oleh pemerintah daerah Manado, hanya satu yang berhubungan dengan kepentingan publik yaitu Perda mengenai Pelayanan Publik. Sementara di Banjarmasin, dari 110 perda hanya 13 yang berkaitan dengan kepentingan publik atau bermanfaat bagi publik. Jumlah ini pun masih lebih sedikit daripada perda yang mengatur masalah internal pemerintah daerah. Sementara itu kondisi produk legislasi di DKI Jakarta lebih variatif daripada daerah lain. Selama periode 2004 -2008 pemerintah DKI mengesahkan, satu perda mengenai budaya; empat perda mengenai kesehatan; satu perda mengenai ketertiban umum; satu perda mengenai pariwisata; dua perda mengenai pelayanan publik; satu perda mengenai pendidikan dan empat perda mengenai lingkungan. Hal ini menunjukkan kondisi daerah sangat berpengaruh secara signifikan terhadap politik legislasi di daerah yang bersangkutan. Di sisi lain, tipe-tipe peraturan yang dihasilkan merefleksikan prioritas dari pemegang kekuasaan legislatif ditingkat lokal daripada persoalan yang menjadi perhatian konstituen atau masyarakat.

### Kewenangan Legislasi yang Tidak Optimal

Penelitian ini menemukan bahwa di tiga daerah yang diteliti – Banjarmasin, Manado dan Jakarta – penyusun peraturan daerah (legislator) nampaknya kurang mengoptimalkan penggunaan kewenangan legislasi mereka untuk membentuk perda. Selama tahun 2004-2008, DPRD Manado mengeluarkan 30 perda; DPRD Jakarta 54; dan DPRD Banjarmasin 110. Kerangka otonomi daerah nampaknya telah mengantisipasi bahwa para pembuat perda akan menerapkan kekuasaan mereka dalam menyusun perda secara lebih reguler daripada yang terjadi dalam prakteknya. Sebagaimana telah disebutkan, UUD yang telah diamandemen dan UU Otonomi Daerah memberikan kekuasaan luas bagi pembuat peraturan perundangan untuk menyusun perda. UU mengenai Pembentukan Peraturan Perundangan menekankan pentingnya perda untuk pengembangan dan kemajuan daerah dan khususnya memberdayakan pemda untuk menghasilkan perda dengan memanfaatkan karakteristik khusus daerah mereka. Manado dan Banjarmasin, misalnya memiliki industri pariwisata. Namun pemda Manado dan Banjarmasin tidak mengesahkan perda untuk mendorong tumbuhnya pariwisata di daerah masing-masing.

### Penyusunan perda yang didominasi eksekutif?

Kami menemukan bahwa eksekutif memiliki kemampuan jauh lebih besar – dalam hal pengetahuan dan pengalaman – untuk menyusun peraturan daripada legislatif. Pemerintah daerah memiliki bagian hukum, yang memberikan saran-saran hukum; beberapa bahkan dapat menawarkan jasa penyusunan peraturan. Sebaliknya legislator secara umum tidak memiliki akses ke jasa/pelayanan semacam itu dan tidak diberikan dukungan kapasitas untuk lembaga mereka. Legislator memiliki latar belakang pendidikan yang sangat bervariasi dan banyak diantara mereka tidak memahami isu-isu terkait dengan hukum dan peraturan. Akibatnya, dengan bekal pengetahuan dan pengalaman yang lebih banyak, eksekutif seringkali mendominasi proses penyusunan perda. Memang, penelitian ini juga menemukan bahwa mayoritas perda yang dihasilkan antara tahun 2004-2008 diinisiasi oleh bagian eksekutif pemerintah daerah, daripada DPRD. Di Jakarta, misalnya, seluruh perda yang dihasilkan merupakan inisiatif eksekutif. Lebih lagi, ketidakimbangan kapasitas ini berpotensi melemahkan pengawasan dan perimbangan yang harusnya dilakukan oleh DPRD terhadap kinerja dan pekerjaan yang dilakukan eksekutif.

### *Legislative drafting*

Penelitian ini menemukan bahwa secara proporsi, sebagian besar pembuat peraturan di daerah kurang memiliki keahlian untuk merancang peraturan (*legal drafting*), akibatnya peraturan yang dihasilkan sangatlah tidak jelas, baik dalam hal tujuan maupun isi sulit untuk diterapkan. Bahkan jika suatu kebijakan dapat diterima, namun dibuat tanpa melalui cukup konsultasi dan analisis, kebijakan tersebut hampir tidak mungkin diterjemahkan secara efektif dalam bentuk legal. Siapapun yang membaca perda tersebut mungkin, dengan demikian, dipenuhi tanda tanya mengenai maksud atau tujuannya, atau persyaratan-persyaratan didalamnya. Warga negara dan pejabat mungkin sama juga tidak dapat memahami istilah-istilah didalamnya. Hal ini dapat memiliki akibat buruk yang serius. Peraturan yang sedianya dimaksudkan untuk menyediakan pelayanan atau manfaat bagi warga negara mungkin gagal untuk mencapai tujuannya. Peraturan mungkin sangat tidak jelas sehingga sulit bagi warga dan bisnis untuk memahaminya dan dengan demikian untuk memenuhinya. Kontradiksi di dalamnya, serta penggunaan definisi legal dan istilah lain yang tidak konsisten, juga membuat peraturan tersebut sulit atau tidak mungkin untuk ditaati/dipenuhi.

Kami menduga bahwa praktek perancangan yang biasa dilakukan – juga ditemukan dalam peraturan perundang-undangan di tingkat nasional – mungkin berkontribusi secara signifikan dalam ketidakjelasan umum ini. Cukup biasa bagi para pemangku kepentingan dan pihak-pihak berkepentingan, baik lembaga pemerintah maupun bukan pemerintah, untuk menyarankan kebijakan yang, menurut mereka, seharusnya masuk dalam suatu peraturan tertentu. Namun demikian, praktek yang biasa terjadi adalah para pemangku kepentingan mengajukan kebijakan ini dalam bentuk rancangan peraturan, kiranya dengan asumsi bahwa istilah-istilah tersebut, atau setidaknya beberapa diantaranya, langsung diadopsi begitu saja oleh parlemen jika mereka setuju dengan kebijakan yang mendasarinya. Sayangnya, praktek ini cenderung untuk mencampuradukkan pembuatan kebijakan dan proses penyusunan perundangan – proses yang dilakukan terpisah di negara lain, karena berbagai alasan yang kuat. Perancangan peraturan perundangan merupakan keahlian yang sangat teknis dan terspesialisasi. Tanpa pengalaman dan pedoman sangatlah sulit untuk melakukannya dengan baik. Lebih baik untuk berselisih mengenai isi dan menyelesaikannya sebelum perancang peraturan (*legal*

*drafter*) dilibatkan, sehingga perhatian dapat dipusatkan pada bagaimana hukum disampaikan dalam kata-kata supaya bisa menyampaikan tujuannya. Dengan cara ini, bahasa hukum yang digunakan untuk mengekspresikan kebijakan akan lebih sedikit kemungkinannya diperkeruh oleh proses politik.

### Review terhadap perda

Pelaksanaan kewenangan legislasi di tingkat lokal akan mempengaruhi jumlah perda yang disahkan. Kondisi ini juga berpengaruh pada munculnya potensi penyimpangan dalam pembentukan perda dengan mempertimbangkan kapasitas penyusunan dan sistem pendukung yang masih minim. Jika peraturan daerah yang mempunyai potensi masalah dalam implementasi banyak berkembang maka otonomi daerah tidak menghasilkan sesuatu kecuali kekacauan hukum. Oleh karena itu, suatu mekanisme efektif untuk mereview perda yang punya potensi cacat sangatlah penting dilakukan.

Saat ini ada dua mekanisme untuk mereview perda yaitu mekanisme pertama yang disebut review birokratis oleh Depdagri dan mekanisme kedua adalah *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Studi ini menganalisis 500 keputusan Mendagri dari 2006-2008 yang membatalkan perda; dan 16 kasus Mahkamah Agung. Kami menemukan kecenderungan bahwa di luar perda yang berkaitan dengan pajak dan retribusi daerah, Depdagri atau MA hampir tidak mungkin membatalkannya atau bahkan tidak bersemangat untuk mereviewnya. Kondisi ini seolah-olah menggambarkan Depdagri dan MA, mengizinkan pemerintah daerah untuk mengeluarkan perda yang mengatur masalah apapun –terlepas dari potensi kerusuhan atau kerugian bagi warga maupun bisnis, atau apakah mereka tidak konsisten dengan peraturan yang lebih tinggi – selama peraturan tersebut tidak berupaya untuk meningkatkan pendapatan bagi pemerintah daerah.

Pendekatan 'lepas tangan' ini beresiko menempatkan peraturan menjadi sama sekali tidak relevan dalam Indonesia yang terdesentralisasi. Ini artinya, adanya dampak yang berkembang dengan memberikan kekuasaan penuh pada pemerintah daerah untuk melakukan apa yang mereka kehendaki dengan pengawasan yang lemah. Sehingga berpotensi terjebak pada tindakan tanpa batasan hukum, selama mereka tidak berupaya memperoleh pendapatan. Dampak yang lebih jauh adalah melemahnya peningkatan yang telah diraih Indonesia dalam demokratisasi, di tingkat nasional sejak jatuhnya Suharto, menuju penguatan peran hukum – Negara Hukum Indonesia – dimana negara, termasuk pemerintah daerah, harus mentaati peraturan dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

### Review birokratik

Pemerintah daerah harus mengirimkan perda yang telah disahkan ke pemerintah pusat melalui Departemen Dalam Negeri dalam waktu tujuh hari sejak pengesahan. Pemerintah pusat harus mereview perda berdasarkan atas dua kriteria: apakah perda melanggar kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi (Pasal 145(2)). Perda propinsi direview oleh suatu tim yang dibentuk oleh Depdagri. Jika, menurut tim tersebut, perda melanggar kepentingan umum atau peraturan yang lebih tinggi, maka Depdagri dapat membatalkannya. Perda kabupaten dan kotamadya, disisi lain, direview oleh suatu tim yang dibentuk oleh pemerintah propinsi dimana kabupaten atau kotamadya tersebut berada. Tim ini dapat merekomendasikan pembatalan perda kabupaten atau kotamadya kepada Mendagri yang dapat membatalkan perda tersebut, jika dianggap perlu. Yang terutama, hak review pemerintah pusat kedaluarsa setelah

## Pembuatan peraturan di parlemen daerah (DPRD)

60 hari (Pasal 145(3); jika pemerintah pusat tidak membatalkan perda dalam jangka waktu ini, maka perda berlaku secara otomatis (Pasal 145(7)).

Prosedur yang berbeda diterapkan dalam hal review terhadap perda mengenai anggaran pendapatan daerah, pajak daerah atau retribusi daerah, atau berhubungan dengan rencana tata ruang. Tipe-tipe perda ini perlu persetujuan sebelumnya dari pemerintah pusat.

Proses review birokratis nampaknya tidak berjalan dengan efektif, karena beberapa alasan yang telah diidentifikasi dalam penelitian sebelumnya:

- Muncul keprihatinan bahwa pemerintah pusat mengizinkan terlalu banyak perda, yang, pada dasarnya berlawanan dengan peraturan pemerintah pusat atau melanggar standar hak-hak asasi manusia yang mendasar, hanya karena kurangnya kapasitas untuk mereview seluruh perda yang diterimanya.
- Beberapa laporan mengindikasikan bahwa beberapa pemerintah daerah tidak menyerahkan perda mereka kepada pemerintah pusat. Akibatnya perda, yang jika diserahkan dan direview mungkin akan dibatalkan malah sama sekali tidak melewati mekanisme review
- Ketiga, beberapa pemerintah daerah disebutkan telah menolak untuk membatalkan perda yang telah dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Penelitian kami menunjukkan bahwa review birokratik telah digunakan secara eksklusif untuk mereview dan membatalkan perda yang mensyaratkan warga atau lembaga untuk memberikan, kepada suatu pemerintah daerah, pembayaran-apakah dalam bentuk pajak, retribusi atau bea-bea lainnya-yang telah dilarang oleh pemerintah pusat dalam peraturan nasional. Sebanyak 500 perda yang telah dibatalkan oleh Depdagri dari tahun 2006-2008 merupakan jenis perda yang terkait dengan pajak dan retribusi.

Alasan terpusatnya perhatian pemerintah pusat pada perda yang terkait pajak dan retribusi tidaklah jelas. Mungkin salah satu penjelasan yang masuk akal adalah bahwa pemerintah pusat, kesulitan oleh keterbatasan sumber daya, harus selektif dalam hal peraturan-peraturan yang dapat direview dan bahwa, dalam rangka memproteksi aliran pendapatannya sendiri, pemerintah pusat memutuskan untuk memfokuskan pada perda yang memaksakan pajak dan retribusi. Mungkin pemerintah pusat memiliki kepedulian sejati untuk memastikan bahwa warga dan bisnis tidak dibebani secara berlebihan oleh peraturan daerah yang berupaya memperoleh pemasukan. Penjelasan lain, dan konsisten dengan semangat yang nampak pada otonomi daerah, fokus ini mungkin merefleksikan keputusan kebijakan pemerintah pusat yang secara sadar mengizinkan pemerintah daerah untuk menghasilkan perda tanpa dibatasi, kecuali dalam area-area tersebut. Bagaimanapun juga, salah satu tujuan utama otonomi daerah adalah memberikan kekuasaan pada daerah untuk mengatur urusan mereka sendiri. Apa keuntungan politik yang akan diperoleh, atau hilang dari, pemerintah pusat jika turut campur, bahkan jika perda memiliki dampak merugikan yang besar terhadap rakyat yang hendak dipimpinnya?

### Pembatalan yang tidak valid?

Studi ini menunjukkan bahwa seluruh perda yang telah dibatalkan Depdagri dianggap bertentangan dengan peraturan di atasnya. Namun instrumen hukum yang digunakan untuk membatalkan perda-perda tersebut –keputusan Mendagri– itu sendiri tidak tercantum dalam hirarki hukum Indonesia. Biasanya dalam lingkaran hukum Indonesia, karena keputusan ini dikeluarkan oleh pejabat pemerintah pusat senior, maka suatu Keputusan Menteri dianggap dapat menganulir suatu perda. Namun demikian, jelas tidak ada dasar hukum untuk anggapan semacam itu. UU Pemerintahan Daerah (UU No. 32 tahun 2004) secara eksplisit mensyaratkan bahwa perda dibatalkan oleh Peraturan Presiden; dan instrumen hukum yang bertujuan untuk mengizinkan perda dibatalkan oleh Keputusan Mendagri – Peraturan Mendagri No 53 tahun 2007 – tidak dapat mengesampingkan UU, yang merupakan peraturan perundangan yang disahkan oleh parlemen Indonesia dan dengan demikian, jelas memiliki status hukum lebih tinggi dalam hirarki. Ironisnya, maka, pemerintah daerah mungkin memiliki dasar untuk menentang dasar hukum untuk pembatalan 500 Perda. Namun demikian, hal ini memerlukan penyelesaian oleh MA yang sebagaimana, ditunjukkan dalam penelitian ini, sulit diandalkan untuk memberikan keputusan yang beralasan kuat dan meyakinkan dalam kasus-kasus review.

### *Judicial review*

Tidak seperti Depdagri, MA telah mereview perda yang tidak berkaitan dengan upaya daerah memperoleh pendapatan. Hal ini sebagian besar disebabkan karena MA tidak memilih tipe-tipe kasus perda yang datang. Namun MA hanya menangani kasus-kasus yang diminta pemohon-masyarakat-untuk diselesaikan. Studi ini menunjukkan, namun demikian, bahwa seperti halnya Depdagri, MA terutama menangani perda yang hanya berhubungan dengan pajak atau retribusi.

Kasus-kasus review perda MA secara umum dapat digolongkan dalam empat kategori:

- 1. Warga menentang perda mengenai pendapatan daerah.** MA memenangkan dua kasus yang dilaporkan oleh warga atas perda yang memaksakan retribusi atau pajak atas dasar bahwa perda ini bertentangan dengan UU No 18 tahun 1997 sebagaimana diamandemen oleh UU No 34 tahun 2000. Dalam kasus-kasus ini, MA nampaknya menangani perda untuk memperoleh pendapatan yang tidak melalui proses review oleh Depdagri atau telah lolos dari perhatian Depdagri.
- 2. Pemerintah daerah menentang pembatalan Depdagri atas Perda mengenai pendapatan daerah.** MA menangani keberatan pemerintah daerah melawan pembatalan perda oleh Depdagri. Dalam ketiga kasus tersebut, MA mempertahankan Keputusan Depdagri mengenai pembatalan perda, dan sekedar mengadopsi alasan-alasan yang diberikan dalam Keputusan Mendagri: bahwa perda ini melanggar UU No 18 tahun 1997 sebagaimana diamandemen dengan UU No 34 tahun 2000. Dalam Keputusan No 03 P/HUM/2009, MA mengadopsi alasan-alasan yang hampir sama dengan Depdagri dalam keputusannya, tiga dari empat paragraf bahkan sama persis.
- 3. Tantangan terhadap perda yang tidak berkaitan dengan pendapatan daerah.** Studi kami menunjukkan bahwa MA nampaknya mengizinkan keberadaan perda dengan tipe-tipe ini. Dalam kasus-kasus yang diteliti, ini

seringkali problematis, karena MA mempertahankan perda tanpa berupaya untuk menguji apakah perda itu konsisten dengan peraturan di atasnya. Justru, MA nampaknya puas untuk sekedar menyatakan bahwa daerah memiliki kekuasaan untuk membuat kebijakan dan membungkusnya dalam instrumen hukum berupa perda. Menyimpulkan bahwa MA sama sekali tidak peduli dengan substansi perda, asalkan perda tersebut tidak berupaya mengumpulkan pemasukan bagi pemerintah daerah, mungkin terlalu melebih-lebihkan dampak keputusan ini. Namun cukup akurat untuk menyatakan bahwa dalam mayoritas kasus-kasus perda yang tidak berkaitan dengan pendapatan pemda yang disidangkan MA, MA tidak terlibat dalam analisis nyata apapun atas perda, dan menentukan apakah perda ini mungkin atau tidak telah melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pendekatan ini sangat melemahkan nilai dan tujuan *judicial review* terhadap perda.

4. **Kasus-kasus diabaikan karena tidak diserahkan dalam waktu 180 hari setelah perda disahkan.** MA benar-benar membatasi ketersediaan waktu yang diberikan untuk *judicial review* atas perda. Dalam dua peraturan, yang dikeluarkan oleh Ketua Mahkamah Agung pada 1999 dan 2004, MA telah memberikan pembatasan waktu mengenai penyerahan *judicial review* seluruh peraturan, termasuk perda. Dampak peraturan-peraturan ini adalah sebagai berikut: Jika permohonan *judicial review* tidak diajukan dalam 180 hari sejak pengesahan perda, maka MA akan menolak untuk mereviewnya. Keputusan-keputusan yang diteliti menunjukkan bahwa MA dengan ketat mengawasi batasan waktu ini. Dari enam belas keputusan, empat dimasukkan diluar periode ini-hanya lima hari terlambat-dan MA menolak untuk mempertimbangkannya. MA tidak menjadikan pentingnya masalah hukum yang dimunculkan dalam permohonan tersebut sebagai bahan pertimbangan kasus tersebut.

MA perlu memberikan argumentasi yang kuat dan jelas dalam memutuskan permohonan *judicial review* atas perda baik mengabulkan permohonan atau tidak. selain itu, perlu dilakukan juga peninjauan ulang atas penetapan batas hari pengajuan permohonan *judicial review*. Apabila peran ini tidak dilakukan maka keberadaan kewenangan *judicial review* menjadi tanda tanya besar di tengah masyarakat. Pembuat peraturan daerah akan dapat terus menerus mengeluarkan ribuan perda dengan bebas dan sistem hukum Indonesia akan jatuh lebih dalam menuju kekacauan hukum yang akan banyak muncul diawali dengan tabrakan dan tumpang tindih antara peraturan perundang-undangan.

## Rekomendasi

### Partisipasi publik dalam proses pembuatan hukum tingkat lokal

Demokrasi partisipatif yang secara implisit menyertai otonomi daerah, dan disyaratkan oleh hukum, nampaknya menjadi tujuan kebijakan yang diinginkan. Namun demikian, banyak pemerintah daerah, dalam prakteknya, tidak menyediakan prasyarat yang diperlukan.

1. Konsultasi publik seharusnya dilakukan pada awal proses pembuatan kebijakan. Bentuk konsultasi seharusnya fleksibel, namun berhubungan dengan tahapan yang dilalui oleh suatu rancangan kebijakan. Misalnya, pada awal proses pembuatan kebijakan, lembaga-lembaga seharusnya menginformasikan pada publik mengenai masalah, alternatif dan

## Pembuatan peraturan di parlemen daerah (DPRD)

solusi yang ada; semakin rancangan kebijakan maju menuju finalisasi, konsultasi yang tertarget dengan para pemangku kepentingan ditujukan untuk membangun konsensus yang seharusnya terjadi.

2. Di seluruh tahapan, publik seharusnya diberikan akses atas informasi mengenai rancangan – sehingga publik dapat lebih memahami rancangan dan dasarnya, dan memberikan masukan berharga terhadap pembuatan kebijakan.

## Perancangan perda

1. Pelatihan merancang peraturan harus dilaksanakan, dengan fokus untuk meningkatkan kesadaran penyusun perda tentang pilihan-pilihan lain yang tersedia di luar peraturan, dan pembedaan antara pembuatan kebijakan (proses politik) dan penyusunan peraturan (proses hukum teknis)
2. Manual mengenai penyusunan peraturan yang efektif untuk memastikan penggunaan bahasa dan istilah hukum yang konsisten dalam perda pemerintah daerah.
3. Penyediaan dukungan lebih besar terhadap pemerintah daerah selama pembuatan perda dan perancangan peraturan. Dalam hal ini, pemda dapat mencari bantuan untuk perancangan peraturan daerah dari Departemen Hukum dan HAM, melalui kantor-kantor perwakilannya di daerah.

## Review atas Perda

1. Depdagri seharusnya mengalokasikan lebih banyak sumber daya untuk mereview perda, termasuk perda yang tidak berhubungan dengan pencarian pemasukan daerah. Tim review Depdagri seharusnya diperluas untuk memasukkan perwakilan lokal dan seharusnya bertemu secara teratur.
2. Alternatif lain, mempertimbangkan pembentukan suatu lembaga independen untuk mereview perda terhadap peraturan yang lebih tinggi.
3. Mempertimbangkan penerapan kembali review atas perda sebelum disahkan untuk seluruh tipe perda.
4. Memperluas yurisdiksi Mahkamah Konstitusi untuk mereview perda
5. Mensyaratkan hakim-hakim MA untuk memberikan alasan-alasan lebih mendetail untuk membiarkan atau membatalkan perda
6. Menghilangkan periode pembatasan 180 hari untuk pengajuan aplikasi *judicial review* terhadap perda
7. Mengatasi masalah legalitas penggunaan Keputusan Mendagri untuk membatalkan perda yang dapat dipertanyakan.







# CRAWFORD

---

 **ANU** SCHOOL

THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY