

Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah Dengan Tingkat Investasi Ke Daerah

Isrok

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang
Jl. Kendalsari No. 43 Malang
adaisrok@yahoo.com

Abstract

Evaluations on local regulation by government and private institutions show that many local regulations are pointed out to be in disagreement with Acts No. 10 of 2004. It impacts public attention on the legislation process for those acts and local regulation. The legislation of those regulations has caused hesitation among local and foreign investors to invest their money there. The lack of investment has a significant impact on the local economy because the Regional Income Rate depends on the investment.

Key words: correlation, local regulation, local investment

Abstrak

Proses legislasi Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang sekarang terjadi banyak mendapat sorotan publik, karena setelah beberapa instansi pemerintahan maupun swasta melakukan evaluasi terhadap Perda, hasilnya terdapat beberapa Perda disinyalir tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Artinya dengan dikeluarkannya Perda tersebut, menyebabkan pebisnis lokal/interlokal atau investor enggan berinvestasi di daerah. Minimnya jumlah investor yang menanamkan modal ke daerah cukup berpengaruh terhadap kondisi perekonomian daerah, karena suntikan dana dari investor merupakan salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Kata kunci: korelasi, peraturan daerah, investasi daerah.

Pendahuluan

Proses penyusunan Peraturan Daerah (Perda) membutuhkan orang-orang yang kompeten di bidang legislasi. Karena Perda merupakan kerangka acuan hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Substansi Perda seharusnya dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat daerah dalam artian dengan adanya Perda tersebut tidak menghambat investasi ke daerah. Maka dari itu, pentingnya melakukan evaluasi Perda adalah untuk mengetahui segala kekurangannya. Perda yang disinyalir bermasalah serta menghambat masuknya investasi ke daerah penting diketahui, karena dampak negatif dari "*Perda Bermasalah*" dapat berimplikasi pada menurunnya minat investor yang hendak menanamkan modalnya ke daerah-daerah baik secara langsung atau tidak langsung. Sebaliknya, karakter Perda yang mendorong masuknya investasi ke daerah akan membawa keberuntungan atau paling tidak diharapkan dapat ikut meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Padahal, kunci keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008 tidak hanya semata-mata ditentukan oleh tingginya PAD. Namun, ada faktor-faktor lain yang ikut menentukan seperti: tingkat demokratisasi daerah, kemandirian daerah, dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Diskursus tentang masalah di atas bagi kalangan pelaku ekonomi (pebisnis/ investor), juga tidak kalah penting dan menariknya. Sebab, realitas sosial dan ekonomi menunjukkan bahwa para pebisnis/ investor yang telah dan akan menanamkan investasinya ke daerah-daerah selalu menjadikan aspek jaminan keamanan dan kepastian hukum menjadi salah satu faktor pertimbangan utamanya. Tolok ukur untuk melihat ada atau tidaknya jaminan keamanan dan kepastian hukum, terletak pada sejauhmana substansi Perda, proses pembuatan dan penerapannya telah mengindahkan dua prasarat utama bagi peluang investasi tersebut.

Berangkat dari konstruksi berfikir di atas, penulis berasumsi bahwa: *Pertama*, terhadap banyaknya "*Perda Bermasalah*" di lapangan dewasa ini dapat dipastikan akan berimplikasi pada menurunnya minat para investor yang telah dan akan menanamkan investasinya ke daerah. Permasalahannya, Perda Bermasalah seperti apa yang akan menghambat investasi ke daerah tersebut? Asumsi *Kedua*, ada korelasi signifikan antara investasi dengan jaminan keamanan dan kepastian hukum. Apabila jaminan keamanan dan kepastian hukumnya tinggi/baik, dapat dipastikan para investor akan tertarik menanamkan modalnya ke daerah-daerah, lebih-lebih bagi

daerah yang mempunyai potensi sumber daya alam atau memiliki potensi tawar yang prospektif dan marketebel, seperti sektor pertambangan, industri, pariwisata, kerajinan, perdagangan, atau yang lain. Sebaliknya, jika jaminan keamanan dan kepastian hukumnya rendah, para investor akan enggan bahkan takut menanamkan modalnya ke daerah tersebut.

Permasalahan berikutnya adalah, sejauhmana tinggi – rendahnya jaminan keamanan dan kepastian hukum telah terakomodasi dalam proses pembuatan Perda sehingga merangsang bagi munculnya iklim usaha dan investasi? Atau indikator apa yang dapat digunakan untuk mengukur tinggi – rendahnya jaminan keamanan dan kepastian hukum pada suatu daerah, sehingga diharapkan para investor tertarik menanamkan modalnya ke daerah?

Beberapa masalah mendasar itulah yang akan menjadi pokok kajian dalam tulisan ini, namun penulis hanya membatasi pada aspek kajian hukum (utamanya dari segi *legislative drafting*-nya). Perspektif kajian yang berbeda, penulis berharap ada penulis lain yang berkenan memecahkan beberapa masalah di atas, supaya diperoleh hasil analisis yang lebih komprehensif.

Pembahasan

a. Asas dan Teknik Pembuatan Perda Yang Baik

Dalam studi ilmu dan teori perundang-undangan, paling tidak ada 4 syarat bagi peraturan perundang-undangan (termasuk Perda) yang baik, yaitu : yuridis, sosiologis, filosofis, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang baik.¹ Adapun teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang baik itu harus memenuhi ketepatan struktur, ketepatan pertimbangan, ketepatan dasar hukum, ketepatan bahasa (peristilahan), ketepatan dalam pemakaian huruf dan tanda baca. Selain keempat syarat tersebut, pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik juga harus memperhatikan asas-asas formal dan material sebagaimana dikemukakan oleh Van der Vlies yang dikutip A. Hamid Attamimi dan Bagir Manan² sebagai berikut :

¹Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998. hlm. 196. Lebih lanjut lihat Bagir Manan, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill.co. hlm. 13.

²Bagir Manan, *Ibid.*, hlm.17.

1. Asas-asas formal meliputi ;
 - a. Asas tujuan yang jelas
 - b. Asas organ/lembaga yang tepat
 - c. Asas perlunya peraturan
 - d. Asas dapat dilaksanakan
 - e. Asas konsensus.
2. Asas-asas material meliputi ;
 - a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar
 - b. Asas tentang dapat dikenali
 - c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum
 - d. Asas kepastian hukum
 - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Adapun ruang lingkup peraturan perundang-undangan Tingkat Daerah antara *das sollen* (apa yang seharusnya) dengan *das sein* (apa yang senyatanya) terdapat sedikit perbedaan utamanya setelah ditetapkannya UU No. 10 Tahun 2004. Menurut Bagir Manan, Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah atau salah satu unsur Pemerintahan Daerah (sekarang oleh DPRD atau Pemerintah Daerah, kursif penulis) yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dalam arti luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di Daerah (oleh Kepala Wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu.³ Jenis atau macam peraturan perundang-undangan tingkat daerah selain Perda masih ada yaitu Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur.

Keputusan Kepala Daerah di sini adalah keputusan yang dibuat Gubernur/ Bupati/ Walikota sebagai Kepala Daerah dan bukan sebagai Kepala Wilayah. Seandainya sebagai Kepala Wilayah dapat membuat peraturan perundang-undangan, maka peraturan itu bukan sebagai peraturan tingkat daerah tetapi peraturan tingkat pusat, karena Kepala Wilayah adalah unsur Pemerintah Pusat. Dalam praktik memang Keputusan Kepala Daerah tidak selalu dalam bentuk dan

³ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang Undangan Tingkat Daerah*, Bandung, LPPM UNISBA, 1995, hlm. 1. Lihat juga Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985, hlm. 42-43.

sifat yang mengatur (*regeling*). Kepala Daerah juga mempunyai kewenangan membuat ketetapan (*beschikking*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregels*) seperti pembuatan “Juklak dan Juknis”.⁴

Dimensi teoretik lain yang juga dapat dijadikan pisau-analisis untuk melihat korelasi Perda Bermasalah serta yang menghambat investasi ke daerah adalah teori pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain penjagaan. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R. Terry. Menggunakan istilah “control” sebagaimana yang dikutip oleh Muchsan⁵ artinya adalah:

Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan.

(pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).

Senada dengan Goerge R. Terry, Djajoesman mengintrodusir pendapat Henry Fayol, mengemukakan bahwa “kontrol adalah penelitian apakah segala sesuatu dilakukan sesuai dengan rencana, perintah-perintah dan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan”. Bertolak dari pendapat J.R. Beishline, arti kontrol menurut Djajoesman⁶ adalah:

“...suatu proses untuk menentukan hubungan antara yang diharapkan dari perencanaan dengan hasil kenyataan yang didapat, serta mengambil tindakan yang perlu secara sah guna memperbaiki segala sesuatu yang menyimpang dari rencana.

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut: pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana). Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

⁴ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang Undangan Tingkat Daerah*, Bandung, LPPM UNISBA, 1995, hlm. 4.

⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, PT. Alumni, 2004. hlm. 88-94.

⁶ *Ibid.*, hlm. 89.

Pengawasan kontrol terhadap pemerintah menurut Paulus Effendie Latulung⁷ adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif.

Apabila dicermati secara mendalam dari berbagai pendapat dapat ditangkap pengertian dasar dari pengawasan. *Pertama*, pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan; *Kedua*, adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan; *Ketiga*, adanya kegiatan mencocokkan antara hasil yang dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan; *Keempat*, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar; *Kelima*, adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.

Apabila hal tersebut di atas dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya *pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolak ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolak ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi kontrol intern (*internal control*) dan kontrol ekstern (*external control*). (1) Kontrol intern (*internal control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara struktural adalah masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah. Misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hierarkis. Bentuk kontrol semacam itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis

⁷ *Ibid.*, hlm. 90

administratif atau *built-in control*. (2) Kontrol ekstern (*external control*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada di luar pemerintah dalam arti eksekutif. Misalnya kontrol yang dilakukan secara langsung, seperti kontrol keuangan yang dilakukan oleh BPK, kontrol sosial yang dilakukan LSM termasuk media massa dan kelompok masyarakat yang berminat pada bidang tertentu, kontrol politis yang dilakukan MPR dan DPR (D) terhadap pemerintah (eksekutif). Kontrol reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi, maupun badan lain seperti komisi pemberantasan korupsi dan Ombudsman Nasional.⁸

Ditinjau dari sudut pandang waktu pelaksanaan pengawasan, pengawasan dapat dibedakan menjadi kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*. (1) Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilakukan sebelum dilakukan tindakan atau dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau peraturan lainnya yang menjadi wewenang pemerintah. Kontrol *a-priori* mengandung unsur pengawasan preventif yaitu untuk mencegah atau menghindarkan terjadinya kekeliruan. Contoh yang dikemukakan lembaga persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan. Suatu tindakan pemerintahan hanya sah apabila disetujui atau disahkan oleh instansi secara hierarkis lebih tinggi. (2) Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan suatu keputusan atau ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan pemerintah. Pengawasan ini mengandung sifat pengawasan represif yang bertujuan mengoreksi tindakan yang keliru. Contoh kontrol peradilan atau *judicial control* yang dilakukan melalui gugatan oleh pihak yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan.⁹

Dipandang dari aspek yang diawasi, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan *segi hukum* dan pengawasan *segi kemanfaatan*. (1) Pengawasan segi hukum (*legalitas*), yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi-segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Kontrol pengadilan atau *judicial control* secara umum masih dipandang sebagai pengawasan segi hukum walaupun terlihat adanya perkembangan baru yang mempersoalkan pembatasan itu. (2) Pengawasan segi kemanfaatan (*opportunitas*) yaitu pengawasan yang dimaksudkan untuk menilai segi kemanfaatannya (*doelmatigheid*). Kontrol internal secara hierarkis oleh atasan adalah jenis penilaian segi hukum (*rechtmatigheid*) dan sekaligus segi kemanfaatan (*opportunitas*).¹⁰

⁸ *Ibid.*, hlm. 93

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dapat dibedakan kepada pengawasan “negatif represif” dan pengawasan “negatif preventif”. (1) Pengawasan negatif represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan. Sedangkan pengawasan negatif preventif dan pengawasan positif yaitu badan pemerintahan yang lebih tinggi menghalangi terjadinya kelalaian pemerintah yang lebih rendah. Dipandang dari cara pengawasan, pengawasan dibedakan kepada pengawasan unilateral (*unilateral control*) dan pengawasan refleksif (*reflexive control*). Pengawasan unilateral adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan secara sepihak oleh pengawas. (2) Pengawasan refleksif adalah pengawasan yang penyelesaiannya dilakukan melalui proses timbal balik berupa dialog dan negosiasi antara pengawas dan yang diawasi.¹¹

Teori pengawasan sangat erat kaitannya dengan teori negara hukum, disamping pengawasan merupakan salah satu unsur penting dalam negara hukum. Oleh sebab itu, pengawasan dalam satu negara hukum perlu dan harus diatur secara tegas melalui aturan hukum atau dalam aturan ketentuan konstitusi. Untuk menjamin adanya kepastian hukum maka keberadaan pengawasan (kontrol) menjadi mutlak adanya untuk memantau jalannya kekuasaan. Karena hal tersebut bertujuan untuk menghindari kemungkinan terjadinya kesewenang-wenangan pemerintah. Korelasi dengan fokus kajian dalam tulisan ini adalah salah satu kekuasaan pemerintah daerah adalah mengesahkan perda yang telah disetujui bersama DPRD. Maka, pemerintah daerah mempunyai posisi sangat penting dalam penentuan perda yang diberlakukan. Sehingga fungsi pengawasan oleh DPRD maupun masyarakat dalam penetapan perda sangat diperlukan.

Menurut Bagir Manan¹² sistem pengawasan juga menentukan kemandirian suatu otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan harus ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Kemandirian daerah semakin sempit jika semakin banyak dan intensif pengawasan. Makin sempit kemandirian makin terbatas otonomi. Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 94

¹² Bagir Manan, dkk., *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. Bandung, Alumni, 2001, hlm. 39.

Dalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yang telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, tidak menggunakan lagi sistem pengawasan preventif, tetapi lebih menekankan pada pengawasan represif. Harapannya untuk lebih memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Karena itu, Perda yang ditetapkan daerah otonom tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang. Dengan kata lain, Perda yang telah ditetapkan akan serta merta berlaku karena tidak memerlukan pengesahan Pemerintah atasannya. Peniadaan syarat pengesahan (*preventieftoezicht*) dapat menimbulkan masalah, manakala Perda tersebut melampaui wewenang (*ultra vires*).

Menanggapi realitas di atas, Bagir Manan berpendapat ada segi positif dan negatifnya.¹³ Segi positif, karena pengawasan preventif dapat menjadi daya kendali atau belenggu terhadap inisiatif daerah. Melalui pengawasan preventif, daerah dipaksa selalu tunduk pada kemauan pihak yang berwenang memberi pengesahan. Segi negatifnya, tidak ada unsur pencegahan terhadap kekeliruan, kecerobohan, atau kesalahan suatu Perda, misalnya Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum, bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau bertentangan dengan prinsip-prinsip ekonomi. Tentu saja, keadaan ini tetap dapat dikendalikan melalui pengawasan represif. Pemerintah pusat dapat sewaktu-waktu membatalkan Perda atau Perda dimaksud nyata-nyata bertentangan dengan unsur-unsur di atas.

b. Klasifikasi Perda Bermasalah

Belakangan ini banyak Perda yang dikualifikasi sebagai "Perda Bermasalah". Meskipun informasi mengenai jumlah yang pasti terhadap Perda bermasalah ini masih beragam. Hasil evaluasi Departemen Keuangan terhadap 2.121 Rancangan Peraturan Daerah merekomendasikan 67 persen dari rancangan Perda tersebut direvisi. Selain itu, sebanyak 32 persen dari 7.982 Perda yang berlaku direkomendasikan pula untuk ditolak.¹⁴

Jumlah rekapitulasi penolakan Perda dan RaPerda itu disampaikan oleh Dirjen Perimbangan Keuangan, Mardiasmo di Aston Atrium Hotel, Kamis, 11 Desember

¹³ Bagir Manan. *Ibid.*, hlm. 154.

¹⁴ Heri Sutanto dan Agus Dwi Darmawan. 2008. *Jawa Timur Terbanyak Buat Perda Bermasalah*. <http://www.vivanews.com>. Diakses Tanggal 5 November 2009.

2008. Jawa Timur menjadi propinsi paling banyak Perda yang dibatalkan. Menurut Mardiasmo, perlunya revisi atau penolakan atas peraturan daerah ini karena banyak yang tidak sesuai dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. "Pajak dan retribusi baru yang ditetapkan daerah banyak yang bermasalah," kata Mardiasmo. Ini bertentangan dengan upaya untuk mengembangkan daerah. Beberapa Perda yang bermasalah tersebut hampir tidak ada pungutan daerah yang baik, di luar yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Padahal, dalam UU No 34 Tahun 2000 disebutkan ada 11 jenis pajak daerah dan 27 retribusi yang dapat dipungut oleh daerah. lebih lanjut ketentuan tersebut diatur dalam PP.

Undang-undang yang mengatur kebijakan pajak daerah dan retribusi ini adalah UU No. 18 Tahun 1997, UU No. 34 Tahun 2000, UU No 12 Tahun 2008, UU No. 33 Tahun 2004, PP No. 65 Tahun 2001 dan PP No. 66 Tahun 2001. Selebihnya dari yang diatur itu, diskresi atau kewenangan daerah hanya terdapat pada penentuan tarif kabupaten/kota dan untuk tarif retribusi. Jenis pajak daerah untuk provinsi yaitu pajak kendaraan bermotor dan kendaraan diatas air, bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, pajak bahan bakar kendaraan bermotor dan pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan. Sedangkan, pajak daerah kabupaten/kota yang boleh ditarik yaitu pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan C dan pajak parkir.

Menurut Menteri Keuangan sekaligus Plt Menko Perekonomian Sri Mulyani Indrawati, hasil evaluasi terhadap Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sejak 2001 hingga 14 Agustus 2009 menunjukkan dari total 9.714 Perda, ada 3.455 Perda (36 persen) yang direkomendasikan dibatalkan atau direvisi. Penyebabnya karena disinyalir menghambat investasi. Diketahui beberapa daerah yang paling banyak mengeluarkan Perda bermasalah yakni Jawa Timur (272 Perda), Sumatera Utara (247), Jawa Tengah (202), Jawa Barat (174), dan Kalimantan Timur (168). Data pemerintah menunjukkan, Jatim menjadi juara dalam hal pembuatan Perda bermasalah. Buktinya, Perda yang diterbitkan oleh Pemda (kabupaten/kota/provinsi) Jatim yang kemudian dievaluasi dan direkomendasikan untuk dibatalkan atau dievaluasi berjumlah 272 Perda. Jumlah ini paling banyak dibandingkan wilayah lain.¹⁵

Terlepas dari perbedaan nominal jumlah Perda yang bermasalah, ada beberapa hal yang menarik untuk ditelaah lebih lanjut yaitu mengenai indikator yang

¹⁵ *Jawa Pos*, 28 Agustus 2009.

digunakan untuk mengevaluasi suatu Perda, sehingga dikualifikasi sebagai Perda Bermasalah. Konsekuensi dari sebuah Perda yang dikualifikasi bermasalah adalah Perda tersebut harus direvisi atau dibatalkan. Jika tidak, Perda semacam ini akan mengalami deligitimasi dari masyarakat. Secara umum indikator suatu Perda Bermasalah dapat dilihat baik dalam perspektif kajian; *hukum (legislative drafting), sosio-politik, serta ekonomi dan/atau investasi.*

Dalam perspektif hukum (*legislative drafting*), Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah telah mengkaji bahwa tolok ukur suatu Perda itu dikualifikasi sebagai Perda Bermasalah dan karenanya harus direvisi atau dibatalkan, disebabkan oleh beberapa faktor antara lain: a). Perda tersebut telah melanggar kaidah pembentukannya seperti melanggar prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan (Perda) yang baik; b). Perda tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya; c). Perda tersebut melanggar kepentingan umum, dan juga karena ada disharmonisasi antara Perda dengan SK Bupati/Walikota.

Hal lain yang menyebabkan munculnya Perda bermasalah dalam perspektif hukum karena ada keterlambatan pemerintah pusat untuk menyediakan payung hukum bagi daerah berupa peraturan pelaksanaan lebih lanjut dari UU Otonomi, di samping terdapatnya peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral yang tumpang tindih dengan UU otonomi dan peraturan pelaksanaan yang telah diundangkan.

Diakui ada banyak penyebab terjadinya Perda bermasalah terutama setelah diberlakukan otonomi daerah. Mulai aparat yang membidani sebuah Perda belum memahami asas-asas hukum dan teknik penyusunan peraturan. Rendahnya partisipasi masyarakat untuk peduli Perda juga berpengaruh. Parahnya, persoalan itu makin runyam bila anggota DPRD juga minim daya kritisnya dalam hal pembuatan Perda. Institusi pengusaha seperti KADIN daerah juga perlu diajak bicara.

Sikap sejumlah penguasa daerah yang tak mau tunduk pada aturan pusat dengan dalih demi kepentingan daerah sangat dilematis. Satu sisi daerah merasa lebih tahu potensi dan kondisi terkininya. Di sisi lain, pusat telah menetapkan garis-garis besar penyusunan Perda. Kalau menyimak dari aturan, tak perlu ada Perda illegal. Sebenarnya solusinya sudah jelas, yaitu sudah diatur dalam standar harmonisasi pembuatan peraturan antara pusat dan daerah. Hanya, standar harmonisasi itu lebih tercetak rapi di atas kertas ketimbang diimplementasikan dalam kenyataan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 dalam Pasal 145 ayat 2 ditegaskan, apabila Perda lebih tinggi dari peraturan pusat maka pemerintah berhak membatalkan Perda tersebut.

Sedangkan, menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PPOTODA) Fak. Hukum Brawijaya bersama Balitbang Provinsi Jawa Timur (Surabaya) tentang "*Pengembangan Harmonisasi (Checks and balances) antara Eksekutif dan Legislatif Daerah di Provinsi Jawa Timur*" (2002), ditemukan adanya hubungan yang paradoks antara keduanya. Di satu sisi legislatif daerah cenderung sangat arogan atau merasa superior di atas eksekutif, pada sisi yang lain nyaris belum ada satupun Perda yang diputuskan itu berasal dari inisiatif DPRD, dengan alasan karena keterbatasan SDM dan kemampuan *legislative drafting* yang kurang. Dari hasil temuannya, sebagian besar dari Perda yang dikualifikasi bermasalah itu menyangkut masalah demokratisasi pemerintahan desa.

Jadi secara **sosio-politik** Perda bermasalah tersebut terjadi, karena pada saat proses pembuatan Perda oleh Pemerintah Kabupaten/Kota bersama DPRD; Aparat Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) tidak dilibatkan di dalamnya, maka tidak heran belakangan ini banyak terjadi gejolak atau konflik antara BPD dengan Aparat Desa di Jawa Timur, seperti kasus yang terjadi di Lumajang, Kediri, dan Jombang (PPOTODA, 2002).

Berbeda dengan **sudut pandang ekonomi**, hasil penelitian yang dilakukan oleh KPPOD tentang "*Pemeringkatan Daya Tarik Investasi (Studi Kasus di 90 Kabupaten/Kota di Indonesia)*" menunjukkan bahwa tolok ukur/indikator suatu Perda itu bermasalah atau tidak, dapat ditentukan oleh faktor-faktor ekonomi. Menurutnya Perda-Perda yang digolongkan bermasalah dan karenanya perlu dibatalkan atau direvisi pada umumnya disebabkan adanya pelanggaran "**prinsip-prinsip dasar ekonomi**", yaitu: *Pertama*, adanya hambatan Perdagangan terhadap arus keluar-masuk barang dari satu daerah ke daerah lain baik dengan mekanisme tarif maupun non tarif. *Kedua*, adanya monopoli dengan perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha lainnya. *Ketiga*, pungutan berganda terhadap pajak pusat seperti PPN, PBB, dll dengan pajak daerah *Keempat*, pungutan dalam bentuk sumbangan (liar) yang dipaksakan dengan penerapan sanksi. *Kelima*, retribusi yang tidak memberi manfaat langsung terhadap pembayaran retribusi sebagaimana filosofi dasar retribusi.¹⁶

Tidak kalah menariknya masih dalam perspektif kajian ekonomi, yaitu temuan IMF sebagaimana telah direkomendasikan kepada Pemerintah yang mensinyalir

¹⁶ Agung Pambudi, P. *Perda Bagi Kesejahteraan Rakyat*, KPPOD News, Edisi Februari 2002. hlm. 2-16.

adanya Perda bermasalah dari **sisi investasi asing**, yaitu terdapat Perda-Perda (utamanya tentang pajak dan retribusi) yang dapat menghambat kegiatan dunia usaha sekaligus bisa merupakan “*counter productive*” terhadap upaya nasional maupun daerah untuk menarik investasi.¹⁷ Perda yang menghambat investasi ke daerah itu, lebih lanjut dikupas pada bagian berikut ini.

c. Perda yang Menghambat atau Mendorong Investasi

Dalam perspektif hukum untuk mengkaji sejauhmana suatu Perda itu dikualifikasi sebagai Perda yang menghambat atau mendorong investasi (dalam negeri dan asing) atau apa yang menjadi tolok ukurnya, paling tidak dapat didekati dengan dua cara yaitu preventif dan represifnya.

Pertama, secara preventif suatu Perda itu dikategorikan menghambat ataupun mendorong iklim investasi itu dapat dilihat melalui proses pembuatan Perdanya. Artinya sejauhmana pembuat Perda (dalam hal ini DPRD bersama Gubernur/Bupati/Wali Kota) telah memperhatikan substansi/materi yang akan diatur itu terkait dengan masalah investasi. Jika betul RaPerda tersebut terkait dengan masalah investasi, tentu pengaturannya tidak boleh mengesampingkan “prinsip-prinsip dasar ekonomi” (sebagaimana telah disebutkan terdahulu). Kemudian pada saat proses pembuatan Perda, sejauhmana para pebisnis dan *stakeholders* yang terkait telah dilibatkan mulai dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, sampai pada proses pengundangan dari RaPerda menjadi Perda. Dengan memasukkan prinsip-prinsip dasar ekonomi dan pelibatan pebisnis/investor dan *stakeholders*nya ke dalam proses pembuatan Perda, maka jaminan keamanan dan kepastian hukum dalam perspektif ini telah mendapatkan tempat yang proporsional.

Kedua, secara represif *in-hern* pada saat implementasi serta evaluasi terhadap Perda yang mengatur/bersinggungan dengan masalah investasi tersebut. Indikator yang dapat dilihat adalah apabila pada tahap pelaksanaan Perda dimaksud, prinsip-prinsip dasar ekonomi tidak dilanggar, proses birokrasi yang berbelit-belit dapat diminamisir, dilaksanakan dengan prinsip transparan dan akuntabel, maka peluang terjadinya praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme dapat dihindarkan. Pada gilirannya, pelaksanaan Perda semacam ini dapat dipastikan akan mempercerah iklim usaha dan investasi di daerah. Lebih-lebih jika disertai dengan ketegasan dalam penerapan sanksi bagi pihak-pihak yang terbukti melanggar tanpa pandang bulu. Kesemua

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 2.

proses pelaksanaan dan penegakan hukum dimaksud, sudah barang tentu harus disertai dengan sistem evaluasi dan pengawasan yang baik dan akurat, apakah dalam perspektif pengawasan politik, sosial, maupun moral.

Jadi tolok ukur atau indikator suatu Perda itu menghambat atau mendorong masuknya investasi ke daerah-daerah terletak pada; diperhatikan atau tidaknya prinsip-prinsip dasar ekonomi dalam materi Perda yang akan dan telah di atur, dilibatkan atau tidaknya pihak pebisnis/investor beserta *stakeholders*nya mulai dari proses perencanaan RaPerda sampai pengundangan sebuah Perda, juga dilanggar atau tidaknya prinsip-prinsip dasar ekonomi di atas pada tataran pelaksanaan yang disertai dengan ketegasan sanksi. Prinsip sistem evaluasi dan pengawasan yang baik tentu akan menjadi faktor penentu bagi munculnya iklim investasi yang diharapkan.

Sebab disinyalir belakangan ini banyak kalangan investor (asing maupun lokal) yang mengeluhkan adanya Perda yang justru memperburuk iklim berinvestasi ke daerah-daerah. Sofyan wanandi (sebagai Ketua Harian Komite Pemulihan ekonomi Nasional) juga mengungkapkan bahwa melihat realitas tersebut beberapa daerah justru hanya berdiam diri, tatkala timbul kritik tajam dari kalangan pengusaha terhadap Perda-Perda yang menghambat investasi ke daerah.¹⁸

Di antara Perda yang paling banyak menghambat investasi adalah Perda yang mengatur dan terkait dengan sektor perkebunan, pertambangan, dan pariwisata. Demikian hasil temuan dari penelitian KPPOD yang telah dimuat dalam Swara Otonomi (2003) di atas, dus kajian ini mempunyai arti penting sekaligus menarik bagi daerah-daerah yang sedang dan akan menggalang kerjasama dengan pihak investor dalam rangka meningkatkan PAD dan mensejahterakan masyarakatnya. Seperti Provinsi Bali misalnya, yang saat ini sedang berjuang membangkitkan kembali sektor pariwisatanya pasca peledakan Bom Bali, sekaligus sebagai upaya mereka memulihkan (*recovery*) ekonomi dan investasi di daerahnya.

d. Solusi untuk mengatasi timbulnya Perda Bermasalah

Menurut *World Economic Forum*,¹⁹ hambatan utama dalam membangun daya saing suatu negara adalah persoalan kelembagaan. Over-regulasi, korupsi, ketidakjujuran menyelesaikan kontrak sosial, kurang transparan dan kredibilitas,

¹⁸ Laporan Utama Swara Otonomi, Tahun II No14, Februari 2003, hlm. 20

¹⁹ Joko Sutanto. 2008. *Ironi Perda Kontroversi*. <http://www.hukumonline.com>. Diakses Tanggal 5 November 2009.

berpengaruh secara signifikan terhadap laju pembangunan. Apabila daerah-daerah membuat regulasi negatif maka akan berimbas ke *image* bangsa. Untuk mencegah terus lahirnya Perda bermasalah, perlu dilakukan beberapa hal antara lain:

Pertama, perlunya peningkatan kualitas kinerja pemerintahan daerah. Pemda harus menyadari bahwa tuntutan efisiensi dan efektifitas telah demikian kuat. Kualitas *good governance and clean governance* suatu daerah menjadi indikator utama untuk menarik investasi. Daerah yang tidak bisa mencitrakan diri sebagai daerah *business friendly* lambat laun akan ditinggalkan atau dijauhi investor. Dengan didasari semangat ini, kelahiran Perda kontraproduktif dengan sektor usaha dapat dicegah.

Kedua, mengoptimalkan fungsi pengawasan dan perimbangan (*checks and balances*) antara birokrasi dan legislatif daerah. Target-target produk legislasi bisa jadi menyimpang karena fungsi ini tidak berjalan dengan baik. Eksekutif hendaknya mengusulkan Perda yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau perda yang membawa dampak positif bagi perekonomian daerah. Di lain pihak legislatif harus mengkritisi perda yang diusulkan oleh eksekutif, bukan asal menyetujuinya. Jauh lebih baik lagi jika DPRD menjalankan fungsi legislasi yang dimiliki dengan jalan menghasilkan suatu produk hukum yang mengakomodir kebutuhan daerah yang secara signifikan dapat meningkatkan PAD. Sehingga dapat mengurangi stigma masyarakat yang skeptis terhadap kinerja legislatif. Dengan kata lain perbedaan DPRD tidak lagi “mandul” seperti yang terjadi sebelum era reformasi yang hanya dikuasai eksekutif.

Ketiga, perlu adanya sanksi tegas terhadap pemda yang tidak mengacu pada aturan pusat di dalam membuat Perda. Selama ini karena sanksi tidak tegas, banyak pemda dengan seenaknya meloloskan Perda yang nyata-nyata melawan ketentuan dengan berdalih otonomi daerah. Ironisnya lagi, ada pemda yang nekat tetap memberlakukan Perda yang sudah dibatalkan. Suatu aturan tidak akan berguna jika tidak dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan tidak akan menimbulkan efek jera bagi mereka yang melanggarnya.

Sebagian kalangan menilai bahwa keikutsertaan pemerintah pusat membatalkan Perda, selain akan meningkatkan investasi dan pelayanan publik, juga akan memaksa elit daerah benar-benar memperhatikan dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam membuat Perda. Namun, sebagian kalangan juga mengkhawatirkan bahwa rencana itu akan menyebabkan *set back* karena mengebiri kewenangan pemerintah daerah. Parameter yang digunakan pemerintah pusat dalam

menilai suatu Perda tidak sesuai dengan keadaan aktual dari daerah yang bersangkutan perlu dipikirkan. Ini menjadikan daerah berinisiatif sendiri meski menurut kacamata pusat dipandang menyimpang disamping sosialisasi yang masih minim.

Tidak berlebihan bila institusi terkait meningkatkan sensitifitasnya dalam mencermati setiap RaPerda yang ditengarai akan menimbulkan masalah. Apabila demikian, pemda tidak perlu buang-buang dana, tenaga dan waktu membuat Perda yang pada akhirnya harus dibatalkan.

Penutup

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa, suatu Perda dikualifikasi sebagai "Perda Bermasalah" manakala: Perda-Perda itu tidak dirancang atau disusun sesuai dengan prinsip-prinsip pembuatan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*) yang sedang berlaku. Perda-Perda itu hanya dibuat oleh pihak eksekutif daerah atau legislatif daerah tanpa melibatkan cukup partisipasi rakyat (*stake holders*) yang pada dasarnya mengerti kondisi apa yang mereka aspirasikan dan sesuai dengan kondisi daerah. Perda yang dibuat dan dilaksanakan tidak memperhatikan prinsip-prinsip dasar ekonomi/ investasi dengan kata lain meningkatkan pajak secara berlebihan sehingga mengakibatkan timbulnya *hight cost economy*.

Perda bermasalah sangat mempengaruhi tinggi - rendahnya investor di daerah, baik lokal maupun internasional. Karena yang menjadi patokan seorang pebisnis/ investor menanamkan modalnya adalah keamanan dan payung hukum yang berlaku. Apabila keamanan dan payung hukum yang berlaku sekiranya menimbulkan kerugian bagi investor, maka mereka akan mundur. Sebaiknya Perda yang mendukung pertumbuhan perekonomian investor tidak rugi, mengakibatkan para investor tertarik untuk menanamkan modalnya.

Rekomendasi, perlu kiranya dilakukan analisa terhadap masalah ini dengan perspektif kajian yang lebih komprehensif (dengan kajian ekonomi misalnya atau yang lain), supaya diketemukan cakrawala pandang yang lebih tajam, mendalam dan holistik terhadap tema yang sedang bicarakan ini. Mengingat dalam perkembangan studi hukum modern menunjukkan bahwa ada korelasi signifikan antara aspek pembangunan hukum (penegakan hukum) dengan masalah ekonomi. Idealnya hukum harus menjadi dasar pengarah, pendorong, pengayom, pengawas,

dan koreksi terhadap pembangunan ekonomi/investasi. Sebaliknya, pertumbuhan dan kemajuan ekonomi harus mendukung dan menopang pembangunan dan penegakan hukum.

Daftar Pustaka

- Agung Pambudi P., *Perda Bagi Kesejahteraan Rakyat*, KPPOD News, Edisi Februari 2002.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill.co. 1992.
- _____, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang Undangan Tingkat Daerah*. Bandung, LPPM UNISBA, 1995.
- _____, dkk., *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. Bandung, Alumni, 2001.
- Djoko Prakoso, *Proses Pembuatan Peraturan Daerah*. Jakarta, Ghalia Indonesia, 1985.
- Heri Sutanto dan Agus Dwi Darmawan, 2008. *Jawa Timur Terbanyak Buat Perda Bermasalah*. <http://www.vivanews.com>. Diakses Tanggal 5 November 2009.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, PT. Alumni, 2004.
- Joko Sutanto, 2008. *Ironi Perda Kontroversi*. <http://www.hukumonline.com>. Diakses Tanggal 5 November 2009.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta, Kanisius, 1998.
- Jawa Pos*, 28 Agustus 2009.
- Laporan Utama Suara Otonomi, Tahun II No.14. Februari 2003

