REFERENSI HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

Iza Rumesten R.S., S.H., M.Hum
Agus Ngadino, S.H., M.H.

Identifikasi Model Ideal Partisipasi Masyarakat

dalam Pembentukan Peraturan Daerah dalam Kerangka Good Governance

Tunggal Mandiri
PUBLISHING

Daftar Isi

KATA PENGANTAR
(Ketua Pusat Kajian Konstitusi Universitas Sriwijaya)…….....v

UCAPAN TERIMA KASIH PENULIS…….ix

DAFTAR ISI……..xi

DAFTAR TABEL……xiii

BAB 1 PENDAHULUAN……..1

BAB 2 PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH DAN ERUGENSI PARTISIPASI MASYARAKAT ……5

A. Pembentukan Peraturan Daerah…….5
   1. Tehnik perundang-undangan…….15
   2. Wewenang dan Prakarsa Pembentukan Peraturan Daerah……16
   3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah……21
B. Arti Penting Partisipasi Masyarakat…….27
C. *Good Governance*……31
   1. Fungsi dan Arti Penting…….31
   2. AUPB di Indonesia……32

BAB 3 INSTRUMEN HUKUM DAERAH DALAM PELAKSANAAN PEMERINTAH DAERAH…….35

A. Instrumen Hukum Daerah……35
   1. Peraturan Daeah…….35
   2. Peraturan Kepala Daerah……...39
   3. Peraturan Kebijakan Daerah……..40
   4. Keputusan Pemerintah Daerah……...42
B. Tindakan Hukum Pemerintahan Daerah……..48

1. Tindakan Hukum Publik……51
2. Tindakan Hukum Private……...55

BAB 4 BENTUK PARTISIPASI AKTIF MASYARAKAT DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH DAN KENDALA YANG TIMBUL DALAM PELIBATANNYA……..61

A. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan daeerah…….61
B. Kendala yang timbul dalam upaya melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah……74
C. Strategi hukum yang harus dilakukan terhadap peraturan daerah yang di dalamnya kurang terdapat partisipasi masyarakat……...79
1. Pembatalan Peraturan Daerah Secara Umum……79
2. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah……...79
3. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah……..96
a. Mekanisme dan Kewenangan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah……..96
b. Mekanisme dan Kewenangan Pembatalan Rancangan Peraturan Daerah yang ditetapkan Berdasarkan Rancangan Peraturan Daeah Bermasalah……...97
4. Pengawasan Peraturan Daerah Bermasalah……...98
a. Mekanisme dan Kewenangan Pengawasan Peraturan daerah Bermasalah……...98
b. Pembatalan Peraturan Daerah dengan Peraturan Presiden……99
c. Kriteria Pembatalan Peraturan Daerah……...101

DAFTAR PUSTAKA……..105

BAB I

Pendahuluan

Agar masyarakat dapat menaati hukum secara spontan, hukum harus mempunyai dasar-dasar berlaku yang baik, yaitu mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis.[1] Sehubungan dengan hal tersebut Parson berpendapat dalam penerapannya hukum berkaitan dengan bidang-bidang lain diluar hukum. Ada keterhubungan sistematik antara hukum dan bidang-bidang lain dalam masyarakat, dalam hal kebudayaan, politik dan ekonomi.[2] Berkaitan dengan hal ini, Bambang Sunggono mengatakan tidak setiap proses ini selalu menyebabkan terjadinya perubahan, sekalipun demikian perubahan dalam struktur suatu sistem diterima sebagai kejadian yang tak terelakkan dalam rangka keberlangsungan proses tersebut[3]. Pembangunan yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan naasional yang dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengakibatkan hukum semakin berperan, terutama dalam perubahan sosial,sehingga secara sadar dan aktif hukum berperan sebagai sarana menyusun tata kehidupan[4].

Penerapan sistem desentralisasi dalam era otonomi daerah memberikan dampak positif dan negatif kepada masyarakat. Salah satu dampak positif adalah meningkatkan kesadaran politik masyarakat terutama dalam setiap rangkaian pesta demokrasi dan dalam proses membuat kebijakan publik. Sedangkan dampak negatifnya adalah : pertama, banyak Peraturan Perundang-Undangan yang baru saja disahkan bahkan belum berlaku secara efektif sudah diganti dengan Peraturan Perundang-Undangan yang baru, karena tidak dapat berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat dan menimbulkan masalah sosial baru, misalnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah; kedua, banyak Undang-Undang yang kurang relevan dengan kebutuhan atau permasalahan dalam masyarakat, misalnya Undang-Undang Pemekaran Wilayah dan Undang-Undang tentang Pajak Pertambahan Nilai; Ketiga, banyaknya Peraturan Daerah yang

---

[1] Iza Rumestan RS, 2009 *Sinkronisasi Materi Muatan Produk Hukum Daerah,* Aulia Cendikia Press, Palembang, hlm.61.
[2] Parsons, 1966, *socites, Evolutionary and comparative perspectives,* Englewood Clifss, N.J, Printice Hall, hlm. 21.
[3] Satjipto Raharjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial, suatu tinjauan teoristis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia,* Genre Publishing, Yogyakarta, hlm 34.
[4] Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik,* Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 1

diterbitkan oleh pemerintah daerah yang dicabut oleh pemerintah pusat (Mendagri) karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi [5].

Penggunaan hukum sebagai sarana perubahan masyarakat tidak selalu membawa dampak positif bagi masyarakat, karena hukum tidak steril dari subsistem masyarakat lainnya. Politik sering kali mengintervensi pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga tidak selalu menjamin kepastian hukum, penegakan hak-hak masyarakat atau penjaminan keadilan. Konfigurasi politik demokratis akan menciptakan hukum responsif, sedangkan konfigurasi politik otoriter akan menciptakan produk hukum represif [6].

Menurut W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, pasca reformasi terjadi pergeseran dari *Rechsstaat* menjadi *Political State,* padahal tujuan dari negera hukum (*goal of state)* adalah supremasi hukum. *Political State* ibarat bis malam, tidak berdiri di atas "rel" hukum yang berlaku. Baik buruknya, bersih/kotornya Pemerintah Daerah sangat bergantung pada kualitas pengaturan hukumnya. Analog dengan hal itu, diperlukan eksekutif, legislatif dan produk hukumnya yang berkualitas secara hukum. Produk hukum tersebut mempengaruhi kualitas negara hukum.[7]

Sejak otonomi daerah diterapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sudah ribuan peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah, baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diproleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Peraturan Daerah yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi daerah. Dari jumlah tersebut Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen Dalam Negeri untuk membatalkan peraturan daerah (termasuk Peraturan Daerah yang dibuat Pemerintah Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan), yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Sedangkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007, Peraturan Daerah yang dibatalkan baru berjumlah 761 Peraturan

---

[5] Kompas, 27 November 2001.

[6] M. Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia,* LP3ES, Jakarta

[7] W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009. *Legislative Drafting : Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah,* Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 85.

Daerah. Peraturan Daerah-Peraturan Daerah, yang dianggap bermasalah itu, dinilai menimbulakn biaya ekonomi tinggi di daerah serta juga membebani masyarakat dan lingkungan.[8]

Sedangkan sepanjang tahun 2008 terdapat 229 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota ayng dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tahun 2009 terdapat 1.121 Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.[9] Suatu hal yang sangat disayangkan karena sudah memasuki tahun kelima Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 diberlakukan masih banyak daerah yang belum memahami dengan baik mengenai materi Peraturan Daerah, karena kebanyakan peraturan Daerah tersebut dibatalkan karena isinya bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi .

Hal ini terjadi karena Peraturan daerah yang dibuat oleh Pemerintah daerah tidak dapat partisipatif artinya belum mampu meng-cover aspirasi semua lapisan masyarakat, sehingga ketika akan diberlakukan bertentangan dengan apa yang diinginkan masyarakat. Hal ini tentu saja sangat mengganggu jalannya sistem pemerintahan yang artinya juga mengganggu kestabilitasan masyarakat daerah, terutama dari segi kepastian hukumnya.

---

[8] W. Riawan dan Kresno Budi Sudarsono, 2009, *ibid*, hlm. 154-155.
[9] Depdagri go.id diakses pada tanggal 16 juli 2010.

BAB IV

Bentuk Partisipasi Aktif Masyarakat dalam Pembuatan Peraturan Daerah dan Kendala yang Timbul dalam Pelibatannya

A. Bentuk partispasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan daerah

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, khususnya dalam pembentukan Peraturan Daerah sangat bervariasi, tergantung pada situasi dan kondisi di suatu tempat dan waktu daerah tertentu, karena masing-masing daerah mempunyai tingkat keberagaman yang tinggi sehingga cara ataupun metode yang cocok diterapkan di daerah tertentu belum tentu cocok dan baik jika diterapkan didaerah lain., sehingga masing-masing daerah mungkin saja memiliki bentu ataupun jenis partisipasi atau pelibatan masyarakatnya yang berbeda-beda. Dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan, kekuasaan pembentukan undang-undang atau Peraturan Daerah hanya ada ditangan kelompok orang-orang yang telah dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, setiap wakil itu akan bertarung di parlemen demi kepentingan umum dan bila mereka bertindak sebaliknya, maka kursi yang didudukinya akan hilang dalam pemilihan umum yang akan datang, digantikan oleh orang lain dari partai yang sama ataupun dari partai yang berbeda. Di sinilah letak titik kontrol yang utama dari rakyat kepada wakilnya di parlemen. Alat kontrol lain yang lazim dipergunakan masyarakat adalah demonstrasi atau bentuk-bentuk pengerahan massa lainnya, atau bisa juga melalui prosedur hukum.

Konsep tersebut mengabaikan kenyataan bahwa posisi tawar antara rakyat dan pemerintah masih tidak seimbang. Pelaksanaan di Indonesia kontrol dari masyarakat melalui pemilihan umum ternyata kurang berarti. Sumber legitimasi wakil rakyat tidak lagi ada pada rakyat, tetapi ada pada partai politik, pemilik modal, kekuatan politik lain yang dominan. Kasus Indonesia, yaitu institusi politik rakyat yang sudah hancur akibat kebijakan politik di masa orde baru yang represif, menjadikan sangat mudah dimanipulas oleh partai politik dan kekuatan-kekuatan politik dan ekonomi yang dominan sehingga pengawasan rakyat jadi sangat kecil pengaruhnya[10].

---

[10] Hamzah Halim dan Kemal, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah* (suatu kajian teoritis dan praktis disertai manual), Kencana, Jakarta, hlm.123.

Pandangan tersebut mengabaikan realitas sosial yang ada dalam masyarakat itu sendiri, yaitu bahwa dalam masyarakat pasti ada kelas-kelas yang satu sama lain yang berbeda kepentingannya yang mungkin saja bertentangan atau berhadapan. Selain itu, timpang posisinya ketika berhadapan dengan negara, oleh karena itu mengakui negara sebagai ruang netral di mana semua kalangan mampu memberikan pengaruhnya secara signifikan adalah sebuah kekeliruan dalam berpikir. Kenyataan aktual yang juga memperlihatkan bahwa wakil rakyat memiliki beban ekonomi politik yang nyata, baik institusional maupun personal. Situasi ini yang mendorong tindakan-tindakan wakil rakyat dan institusi Birokrasi bisa bertolak belakang dengan kepentingan publik, oleh karena itu monopoli Birokrasi dari parlemen dalam proses pembentukan peraturan sudah tidak mungkin lagi dipertahankan[11].

Dengan demikian, untuk mencapai tujuan Peraturan Perundang-Undangan tersebut syarat pertama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat/partisipasi aktif masyarakat di dalam suatu proses pembentukan peraturan daerah atau kebijakan lainnya mulai dari proses pembentukannya, proses pelaksanaannya di lapangan dan terakhir tahap evaluasi.

Sehubungan dengan partisipasi aktif masyarkat dalam pembentukan Peraturan Daerah, maka perlu juga dikemukakan pandangan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, yang menegaskan terdapat tiga akses (*three accesses*) yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu :

1. Akses terhadap informasi yang meliputi 2 (dua) tipe yaitu:
   a. Hak akses informasi pasif
   b. Hak informasi aktif.
2. Akses partisipasi dalam pengambilan keputusan (*public partisipation in decision making*) meliputi :
   a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.
   b. Partispasi dalam penerapan kebijakan, rencana dan program pembangunan.
   c. Partisipasi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
3. Akses terhadap keadilan (access to justice)

[11] *Ibid.*

Menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan hukum lingkungan secara langsung (*the justice pillar also provides a mechanism for public to enforce environmental law directly*). Sifat dasar dan peran serta adalah :

a. Keterbukaan (openness)
b. Transparansi (transparancy).[12]

Lebih lanjut, M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono menjelaskan bahwa penguatan tri akses tersebut diyakini dapat mendorong terjadinya perubahan orientasi sikap dan prilaku birokrasi yang semula menjadi *service provider* menjadi *enabler/fasilitator*. Perwujudan tri akses tersebut dapat dilihat dalam bentuk:

1. Turut memikirkan dan memperjuangkan nasib sendiri.
2. Kesadaran bermasyarakat dan bernegara, tidak menyerahkan penetuan nasibnya kepada orang lain
3. Merespons dan bersikap kritis.
4. Penguatan posisi tawar.
5. Sumber dan dasar motivasi serta inspirasi yang menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.[13]

Sehubungan dengan penjelasan M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, Muhammad Syarifuddin[14] mengatakan : dapat dipahami bahwa prinsip keterbukaan adalah elemen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten/kota, yang berorientasi pada konsep negara kesejahteraan yang bertumpu pada kekuatan masyarakat sipil, dengan bercirikan birokrasi yang efisien, efektif, impersonal, impartial, objektif, rasional dan berorientasi pada kepentingan publik. Prinsip keterbukaan membawa konsekuensi adanya kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten/Kota untuk secara proaktif memberikan informasi kepada masyarakat, serta menjelaskan kepada masyarakat tentang berbagai hal yang mereka butuhkan. Pelaksanaan prinsip keterbukaan membawa konsekuensi perlunya pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah.

---

[12] W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm. 43-44.
[13] *Ibid.*
[14] Muhammad Syarifuddin, Mada Apriandi Zuhir dan Analisa Yahanan, 2009, *Op.Cit*, hlm. 263.

Selanjutnya, Habernas dan Hardiman, sebagaimana dikutip oleh Hamzah Halim[15] menyatakan, bahwa titik tolak yang dapat menjadi acuan untuk menata ulang proses pelibatan partisipasi aktif masyarakat tersebut adalah memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil. Bukan hanya aparat negara dan wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisasi di dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen ke proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat di berbagai forum warga negara, organisasi, non pemerintah, gerakan sosial atau singkatn negara di mana pun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Senada dengan hal ini, Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk: pertama, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; kedua, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kesiapan sosial pembangunan.[16]

Sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik, dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami pemaknaan yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang, dan yang akan datang.

Lebih lanjut Rival G. Ahmad yang mengacu kepada pendapat Arenstein, menyusun model yang dapat membantu untuk menilai tingkat partisipasi dalam suatu proses pembentukan kebijakan atau peraturan secara umum perundang-undangan/peraturan daerah. Secara umum ada tiga derajat partisipasi masyarakat:

1) Tidak partisipatif (*Non Participation*);
2) Derajat Semu (*Degress of Tokenism*); dan

[15] Hamzah Halim, *Op.Cit.,* hlm. 123.
[16] M. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, *Op.Cit*., hlm. 46.

3) Kekuatan masyarakat (*Degress of citizen power*).[17]

Lebih lanjut dikatakannya " dasar penentuan derajat, bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program dilaksanakan oleh negara tetapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut. Derajat terbawah terdiri dari dua tingkat partisipasi, yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*). Dalam tingkat ini partisipasi hanya bertujuan untuk menata masyarakat dan mengobati luka yang timbul akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintahan. Tidak ada niatan sedikit pun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kegiatan atau program pemerintah. Derajat menengah (yang semu) terdiri dari tingkat partisipasi, yaitu: pemberitahuan (*informing*); konsultasi (*consultation*); dan peredaman (*placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi, masyarakat sudah bisa mendengar (tingkat pemberitahuan) dan didengar (tingkat konsultasi), namun begitu tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penenetuan hasil sebuah kebijakan publik. Sedangkan pada tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat pada umumnya khususnya yang rentan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan. Derajat tertinggi terdiri dari tingkat partisipasi, yakni kemitraan (*partnerships*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*citizen control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk yang rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan penguasa tradisional dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai (tingkat delegasi kekuasaan). Sehingga pada tahap akhir partisipasi masyarakat maupun administratif sudah mampu mengendalikan proses, pembentukan, pelaksanaan, dan kebijakan tersebut (tingkat kendali masyarakat)."[104] Untuk ringkasnya, ditampilkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2

Delapan Tingkat Partisipasi Masyarat

[1717] Rival G. Ahmad dkk, 2003, *Dan Parlemen ke Ruang Publik: Mengagas Penyusun Kebijakan Partisipatif*, Jurnal Hukum Jentera Edisi ke Tahun 2003, PSHK, Jakarta, hlm. 108.

(menurut Arenstein)

1	Kendali Masyarakat (*citizen control*)	*Degree of Citizen Power* (Kekuasaan Masyarakat)
2	Delegasi Kekuasaan (*delegated power*)	
3	Kemitraan (*partnership)*	
4	Peredaman (*placation*)	*Degree of Tokenism* (Semu)
5	Konsultasi (*consultation*)	
6	Penginformasian (*informing*)	
7	Terapi (*therapy*)	*Nonparticipation* (Tidak Partisipatif)
8	Manipulasi (*manipulation*)	

Sumber : Arenstein

Pembentukan peraturan daerah, baik yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun yang berasal dan inisiatif Pemerintah Daerah dilakukan melalui beberapa tahapan. Adapun tahapan pembentukan Peraturan Daerah sama dengan tahapan penyusunan Peraturan Perundang – Perundangan yang lain, meliputi perencanaan, perancangan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, pelaksanaan, dan evaluasi. Ruang partisipasi bagi masyarakat harus ada di setiap tahapan tersebut. Dengan demikian, diharapkan akan lahir Peraturan Daerah yang partisipatif, masyarakat yang kritis, dna pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan sosial (*society need*).

Parsitipasi masyarakat tidak hanya diperlukan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah, namun dalam seluruh tahapan pembentukannya sampai dengan evaluasi. Dalam agenda ROCCIPI-*rule, oportunity, communication, capacity, interest, process,* dan *ideology* (peraturan, kesempatan, komunikasi, kemampuan, kepentingan, proses dan nilai/sikap)[105] dinyatakn bahwa dalam penyusunan peraturan yang baik harus memperhatikan tujuh agenda tersebut. Kategori ini dapat memberikan gambaran awal reaksi masyarakat terhadap peraturan yang akan dibentuk.

Kategori ROCCIPI (*rule, oportunity, communication, capacity, interest, process,* dan *ideology)* mengindentifikasi faktor – faktor yang kerap menimbulkan masalah berkaitan dengan berlakunya suatu Peraturan Perundang – Undangan. Faktor interest dan ideology merupakan faktor yang bersifat subjektif sedangkan *rule, oportunity, communication, capacity* dan *process*

merupakan faktor objektif. Agenda ini bermanfaat untuk mempersempit dan mensistematiskan ruang lingkup hipotesis yang muncul dalam benak perancang peraturan tentang faktor suatu perilaku masalah. Dalam agenda ini terdapat faktor – faktor yang mempengaruhi peran serta masyarakat dalam pelaksanaan Peraturan Daerah berkaitan materi yang terdapat dalam Peraturan Daerah. Faktor – faktor dimaksud, yaitu:

1. *Rule* (peraturan)

   Kepatuhan atau ketidakpatuhan seseorang terhadap suatu peraturan, mungkin terjadi karena banyak peraturan yang tumpangtindih, tidak jelas, atau multitafsir/bisa ditafsirkan sesuka hati, bertentangan atau saling tidak mendukung, tidak transparan, tidak accountable dan tidak partispatif, atau memberika wewenang yang berlebihan kepada pelaksana peraturan. Dan satu hal yang tidak bisa ditawar bahwa peraturan tidak dapat menghilangkan penyebab perilaku bermasalah.

2. *Opportunity* (kesempatan /peluang)

   Sebuah peraturan secara tegas melarang perilaku tertentu, namun jika masih terbuka kesempatan untuk tidak mematuhinya orang dengan mudah melakukan perilaku bermasalah. Ingat kata Bang Napi yang selalu menyatakan bahwa kejahatan terjadi bukan hanya karena ada niat tetapi juga karena adanya kesempatan. Pelanggaran terhadap peraturan daerah kerap terjadi karena adanya kesempatan dan tidak adanya tindakan tegas dari aparat yang berwenang.

3. *Capacity (*Kemampuan)

   Peraturan tidak dapat memerintahkan seseroang untuk melakukan sesuatu yang dia tidak mampu. Peraturan harus dibuat dengan mengetahui kondisi-kondisi masyarakat yang menjadi subjek peraturan. Kemampuan masyarakat dapat dirinci ke dalam kemampuan politik, ekonomi, dan sosial-budaya.

4. *Communication* (Komunikasi)

   Komunikasi Pemerintah Daerah dnegan rakyat yang tidak efektif, terutama dalam mengumumkan peraturannya. Media sosialisasi yang digunakan tidak familiar dan sulit untuk diakses oleh masyarakat. hal ini menunjukkan indikasi kesengajaan, supaya masyarakat tidak tahu cacat yang ada di dalam suatu peraturan. Sebut saja dalam kaitan dengan masalah anggaran, masyarakat tidak pernah mengetahui berapa besar dana yang

dimiliki oleh daeraj dan tidak pernah untuk apa saja atu oleh siapa saja anggaran tersebut dialokasikan.[18]

5. *Interest* (Kepentingan)

Aspek kepentingan terkait erat dengan manfaat bagi pelaku peran (pembuat peraturan maupun *stakeholder*/masyarakat yang akan menjadi sasaran pemberlakuan aturan tersebut). Kepentingan ini bisa terdiri dari kepentingan ekonomi, politik, dan sosial-budaya.

6. *Process* (Proses)

Yang dimaksud proses dalam hal ini adalah proses bagi pelaku untuk memutuskan apakah akan mematuhi atau tidak mematuhi suatu Peraturan Daerah. Proses in sangat dipengaruhi oleh substansi peraturan yang berdampak positif atau tidak bagi kepentingan masyarakat di mana Peraturan Daerah tersebut diberlakukan.

7. *Ideology* (Nilai dan Sikap)

Kategori ideologi ini secara umum dimaknai sebagai sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Termasuk di dalamnya antar lain sikap mental, pandangan tentang dunia, pemahaman keagamaan. Kadang-kadang ideologi juga disamakan dnegan budaya yang sangat luas cakupannya. Di dalam masyarakat Indonesia yang serba majemuk (beragam) harus dapat diakomodasi oleh pengambil kebijakan agar dapat dengan mudah diterima oleh masyarakat.[19]

Bagaimana pun rumit dan kompleksnya permasalahan yang ditemukan di dalam masyarakat, jika dijabarkan berdasarkan kategori ROCCIPI (*rule, opportunity, communication, capacity, interest, process, and idelogy*) sebagaimana diuraikan di atas, kemungkinan besar akan dapat dicegah (preventif) atau dicarikan solusinya, tentunya dengan menyesuaikan dengan substansi (materi) suatu Peraturan Daerah yang hendak dibuat dengan terlebih dahulu melakukan pengkajian terhadap keinginan-keinginan atau harapan-harapan dari masyarakat di mana Peraturan Daerah itu kelak hendak diberlakukan. tentunya pengkajian tersbeut disandarkan pada tujuh kategori ROCCIPI (*rule, opportunity, communication, capacity, interest, process, and idelogy*) tersebut di atas. Meskipun demikian, akan lebih tepat jika di

---

[18] Daud Gauraf, 2002, *Belajar Politik Bersama Masyarakat: Membangun Demokrasi Menuju Masyarakat Partisipatif*, JeMP dan Pemkab Wobosono, hl.62.

[19] Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi Indonesi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan Repbulik Indonesia*), Kerjasam Konstitusi Press Jakarta dan Citra Media Yogyakarta, hlm.77.

dalam setiap proses pembentukan Peraturan Daerah tersebut, masyarakat setempat senantiasa disediakan ruang untuk berpartisipasi dan dijamin adanya informasi mengenai prosedurnya.

Pada dasarnya keikutsertaan masyarakat (partisipasi) di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah telah diatur dan dijamin oleh Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentuka Peraturan Perundang-Undangan dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa sesungguhnya telah ada koridor hukum yang jelas melindungi hak atas informasi masyarakat. ketentuan ini juga berarti dalam pembentukan sebuah Peraturan Daerah harus terdapat prosedur yang memungkinkan masyarakat untuk berperan aktif di dalam proses perancangan tersebut.

Praktik yang terjadi selama ini dalam proses pembentukan Peraturan Daerah peran masyarakat masih bersifat parsial dan simbolis. Beberapa komunikasi massa yang dilakukan hanyalah sebagai pelengkap prosedur adanya *basic research* (penelitian dasar) yang melandasi perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Itu pun, dilakukan hanya pada tahap perencanaan. Bahkan dapat dikatakan bahwa sudah bukan rahasia umum bahwa banyak Peraturan Daerah (kalau tidak semuanya) yang terbit dengan tidak didahului proses penelitian, walaupun akhirnya “secara tiba-tiba” memiliki naskah akademik. Sementara di dalam tahap perancangan pembahasan dilakukan oleh unit kerja dinas pemerintah atau oleh Panitia Khusus (Pansus) dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Meskipun pada tahap ini kemungkinan melibatkan akademisi atau pakar-pakar yang kompeten di bidangnya. Namun di dalam realitasnya masyarakat umum yang berkepentingan tidak memiliki pintu masuk untuk ikut serta di dalamnya. Kemudian dalam tahap pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masyarakat yang sudah “terlanjur” mewakilkan kekuasaanya pada wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi mendapatkan hak suara. Sidang Paripurna anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terhormat memang bersifat terbuka, tetapi kebal kritik karena protokol dan tata tertib sidang. Sementara rakyat tidak puas, harus cukup puas dengan meneriakkan aspirasi dan kepentingannya dengan cara “itu-itu saja” demo dan unjuk rasa yang tidak pernah efektif.

Menurut Rival G. Ahmad,[20] yang mengutip pendapat Sirajuddin berpendapat bahwa terdapat sedikitnya 8 prinsip mengenai optimalisasi partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukan suatu Peraturan Daerah, yaitu:

a. Adanya kewajiban publikasi yang efektif;
b. Adanya kewajiban informai dan dokumentasi yang sistematis, bebas, dan *accessible*;
c. Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak tahap perencanaan;
d. Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan Rancangan Peraturan Daerah selain anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah;
e. Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan accessible seperti naskah akademik dan Rancangan Peraturan Daerah;
f. Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukkan Peraturan Daerah tidak dilakukan secara partisipatif;
g. Adanya pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, dan diseminasi Peraturan Daerah yang telah dilaksanakan; dan
h. Adanya pertanggungjawaban yang jelas dan memadai bagi proses pembentukan Peraturan Daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.[21]

Sebuah pemerintahan yang baik (good governance) dan demokratis harus menjamin terealisasinya prinsip-prinsip tersebut. Bentuk upaya menjaring partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh pembentukan Peraturan Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah, yaitu:

a. Melakukan penelitian terpadu sebelum perencangan Peraturan Daerah;
b. Menggelar *public hearing* materi yang akan dibuat menjadi Peraturan Daerah (hal ini bisa dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi juga bisa dilakukan dengan cara turun langsung ke tengah-tengah masyarakat terkait (*stackholder)*; dan
c. Memberikan kesempatan kepada warga untuk mengikuti persidangan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (dengan membuka informasi jadwal sidang pembentukan Peraturan Daerah tersebut).[22]

---

[20] Sirajudin dkk, 2006, *Legislative Drafting : Pelembagaan Metode Partisipasi masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Malang ; Corruption Watch dan YAPPIKA, hlm. 189.
[21] Hamzah Halim, *Op.Cit*., hlm.141. yang mengutip pendapat Dahlan Thaib, 2005, hlm.25.

Jika pihak pemerintah telah memenuhi kewajibannya untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat, maka masyarakat harus mampu secara aktif dan efektif menggunakan haknya untuk melakukan pengawasan, memantau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau partai politik sehingga masyarakat dapat menjadi kekuatan kontrol tersendiri.[23]

Partisipasi tidak cukup hanya dilakuakn oleh sekelompok orang yan duduk di lembaga perwakilan di kabupaten/kota, karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan, sebagaimana diungkapkan oleh Alexander Abe, seringkali menggunakan politik atsa nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung, menurut Alexander Abe, akan membawa tiga dampak penting, yaitu : pertama, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; kedua, memberikan nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, karena semakin banyak jumlah pihak yang terlibat semakin baik; dan ketiga, meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.[24]

Pihak-pihka yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarkat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Yang bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pendidikan politik bagi masyarakat adalah tokoh-tokoh masyarakat dan organisasi-organisasi lokal baik berupa institusi akademis, media massa, dan lembaga swadaya masyarakat. selain itu, harus ada dukungan dari pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Mungkin banyak yang beranggapan bahwa partisipasi masyarakat telah cukup (cukup representatif dan legimatif) terwakili oleh wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah[25]. Namun kini hal ini tidaklah cukup, partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan dalam memberikan masukan pada proses pembuatan Peraturan Daerah dan memberikan legitimasi terhadap Peraturan Daerah tersebut.

Masyarakata dapat menyalurkan aspirasi mereka di dalam setiap tahap pembentukan Peraturan Daerah, secara aktif maupun pasif. Partisipasi aktif dalam arti : masyarakat memiliki inisiatif sendiri untuk berperan serrta dalam pembentukan Peraturan Daerah. Partisipasi aktif dapat dilakukan dengan cara : mengikuti debat publik, rapat umum, demontrasi, atau melalui

---

[22] Hamzah Halim, *Ibid*, hlm. 141.
[23] Ramlan Surbakti, 2003, *Kita Belum Punya Masyarakat Politik*; dalam Suwidi Tono (editor) *Kita Lebih Bodoh dari Generasi Soekarno-Hatta*; vission 03, Jakarta, hlm. 185.
[24] Alexander Abe, 2005, *Perencanaan Daerah Partisipatif, Pembaharuan*, Yogyakarta, hlm.90-91.
[25] Kahirul Muluk, *Op.Cit*., hlm.225.

surat terbuka di media massa. Partisipasi pasif, berarti inisiatif partisipasi datang dari luar diri masyarakat. inisiatif bisa datang dari lembaga legislatif atau eksekutif dengan mengadakan dengar pendapat (hearing), dialog publik, kunjungan kerja, maupun wawancara penelitian dalam rangka perencanaan atau perancangan Peraturan Daerah.

Bentuk-bentuk pelaksanaan partisipasi masyarakat sangat tergantung pada situasi dan kondisi masyarakat dan lingkungannya. Tingkat kualitas sumber daya masyarakat, kepedulian lembaga pendidikan atau lembaga swadaya masyarakat dan sikap pemerintah sangat mempengaruhi pola-pola partisipasi yang digunakan oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya.

Masyarakat berhak menentukan cara yang digunakan untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan Peraturan Daerah. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung, yaitu dengan ikut serta dalam salah satu atau seluruh proses pembentukan baik dilakukan melalui lembaga eksekutif maupun legislatif. Partisipasi juga dapat dilakukan secara tidak langsung, yaitu dengan melakukan kegiatan yang kurang lebih dapat mempengaruhi proses pembentukan Peraturan Daerah. Cara paling konvensional dalam upaya mempengaruhi proses persidangan pembentukan Peraturan Daerah adalah demonstrasi atau unjuk rasa. Undang-Undang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat du Muka Umum Nomor 9 Tahun 1998 menyatakan bahwa bentuk mengeluarkan pendapat di muka umum adalag unjuk rasa, pawai, mimbar bebas, atau rapat umum. Melalui 4 cara tersebut, masyarakat dapat berpartisipasi meneriakkan keinginan dan sikapnya mengenai materi yang sedang dibahas dalam sidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Meskipun cara-cara tersebut kurang efektif, namun cara ini banyak digunakan karena kurangnya ruang partisipasi secara langsung melalui lembaga pemerintah sangat minim. Diantara model partisipasi yang dapat dilakukan, antara lain:

1. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap sah dan independen dalam *team* atau kelompok kerja dalam penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokalkarya atau mengundangan pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, musyawarah rencana pembangunan.
3. Melakukan uji sahih terhadap Peraturan Daerah.
4. Melakukan jajak pendapat, kontak publik melalui media massa.

5. Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga[26]

Dalam kaitannya dengan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah baik di lingkungan Pemerintah Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, secara normatif masyarakat dapat berperan serta secara aktif untuk memberikan masukan Peraturan Daerah yang dibentuk. Demikian juga pada saat dilakukan pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menyelenggarakan rapat dengan pendapat umum untuk mendapat masukan dari masyarakat umum. Bentuk dati partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemerintah daerah adalah seminar terbatas, *Foccus Group Discussion* (FGD), *Interactional Group Discussion* (IGD), dialog publik, sosialisasi berkala dan diskusi asli.

B. Kendala yang Timbul dalam Upaya melibatkan partisipasi masyarakat Dalam pembentukan peraturan daerah

Salah satu tahapan yang penting dilakukan dalam proses penyusunan Peraturan Daerah adalah *communication*, yaitu adanya komunikasi antara pemangku kepentingan dan pengambilan kebijakan. Komunikasi ini sangat penting dalam pelaksanaan Peraturan Daerah. Setidaknya komunikasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sosialisasi. Meskipun bersifat searah, informasi yang didapatkan oleh masyarakat melalui sosialisasi Peraturan Daerah sedikit banyak dapat memberikan kesempatan masyarakat untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan peraturan tersebut sesuai dengan kebutuhannya. Dengan demikian, pelaksanaan Peraturan Daerah yang tidak mencerminkan atau tidak mengakomodasikan kepentingan masyarakat mendapat reaksi negatif dari masyarakat.

Secara teoritis di dalam ilmu hukum dikenal adanya anggapan yang menyatakan bahwa semua orang dianggap tahu hukum, namun teori fiksi ini tidak dapat diberlakukan begitu saja, karena masalah komunikasi sering kali muncul selama ini pemerintah (Pemerintah Daerah) kurang dalam mengumumkan peraturannya (sosialisasi).

Ketidakefektifan suatu Peraturan Daerah mungkin terjadi karena beberapa faktor yang saling berkaitan dalam sistem hukum. menurut Lawrence Meir Friedman, ada 3 unsur yang sangat berpengaruh dalam sistem hukum, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum dalam

[26] Sirajuddin, dkk, *Op.Cit*., hlm.189.

masyarakat. faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat di dalam pelaksanaan suatu Peraturan Daerah, antara lain:

a. Substansi Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sedangkan prosedur partisipasi tidak jelas;
b. Kurang optimalnya kinerja aparatur pemerintah yang berwenang dalam menangani setiap penyelewengan atau pelanggaran peraturan. Dalam struktur hukum, masyarakat sebagai subjek hukum memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan Peraturan Daerah; dan
c. Kurangnya sosialisasi dan kesadaran serta kesadaran politik masyarakat yang rendah karen tingkat pendidikan atau karena prioritas hidup sebagian besar masyarakat yang lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah sangat rendah.[27]

Sherry Arnstein, menjabarkan peran serta masyarakat berdasarkan kekuatan masyarakat untuk mempengaruhi hasil akhir kebijakan pemerintah sebagai berikut :

1. Manipulasi (manipulation);
2. Terapi (therapy);
3. Penginformasian (informating);
4. Konsultasi (consultation);
5. Peredaman (placation);
6. Kemitraan (partnership);
7. Delegasi kekuasaan (delegated power); dan
8. Kendali masyarakat (citizen control).[28]

Berdasarkan tahapan tersebut, Sirajuddin mengklasifikasikan kedelapan tingkat partisipasi tersebut di atas menjadi 3 tingkat. Tingkat pertama diklasifikasikan sebagai tidak partisipasi (non-participation), partisipasi semu (degree of takenism), yaitu tingkat peredaman, konsultasi, dan informasi. Dalam tingkatan kedua ini masyarakat didengarkan dan diperkenankan berpendapat, tetapi tidak memiliki kemampuan dan tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh oleh penentu kebijakan. Tingkat ketiga adalah kekuasaan (degree of citizen power), yaitu tingkat kemitraan, delegasi

[27] Hamzah Halim dan Kemal Redindo, 2009, *Op.Cit*., hlm.143.
[28] Sirajuddin, *Op.Cit.*, hlm. 183.

kekuasaan, dan kendali masyarakat. dalam tingkat ini masyarakat memiliki pengaruh dalam proses penetuan kebijakan.

Lebih lanjut Khairul Muluk,[29] menguraikan 6 tahapan partisipasi Arnstein di atas dan mengklasifikasikannya dalam 5 tingkat. Namun menurut Khairul Muluk hanya 4 tahapan yang tergolong partisipatif, satu tergolong nonpartisipatif karena partisipasi yang ada hanya formalitas, pengerahan masa "bayaran" maupun distorsi informasi. Oleh sebab itu, tahap ini disebut dengan nonpartisipatif. Dan terakhir kendali warga (bukan lagi sekedar partisipasi, tetapi wargalah yang mengambil keputusan (decision maker). Gambaran lebih jelas lihat di dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3

Tingkat Partisipasi Masyarakat

<table>
<tr><th>TINGKAT PARTISIPASI</th><th colspan="2">KLASIFIKASI</th></tr>
<tr><td>6. Kendali</td><td colspan="2">Kendali Warga</td></tr>
<tr><td>5. Delegasi</td><td rowspan="3">Partisipasi</td><td>Kuat</td></tr>
<tr><td>4. Kemitraan</td><td rowspan="2">Sedang</td></tr>
<tr><td>3. Konsultasi</td></tr>
<tr><td>2. Informasi</td><td></td><td>Lemah</td></tr>
<tr><td>1. Manipulasi</td><td colspan="2">Nonpartisipasi</td></tr>
</table>

Sumber : Dikutip dari Khairul Muluk.

Apa pun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika masyarakat masih saja bersikap apatis terhadap keputusan atau kebijakan pemerintah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijaksanaan. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain:

1. Mensosialisasikan kekuatan masyarakat terutama para stakeholders.

[29] Khairul Muluk, 2007, *Menggugat Partisipasi Dalam Pemerintah Daerah*, Malang: LPD FIA UB dan Bayu Media, hlm. 171.

2. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat)
3. publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting.
4. berupaya mempengaruhi pengambilan kebijakan.
5. memunculkan aksi dan gerakan secara kontinu.[30]

Ada beberapa problematika yang terjadi berkaitan dengan hal partisipasi masyarakat dalam Peraturan Perundang-Undangan. Setidaknya ada 3 faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi, yaitu: faktor masyarakat, yuridis, dan birokrasi. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang dapat diuraikan, sebagai berikut:

Tabel 4

Problematika Partisipasi Masyarakat

Faktor	Problematika
Masyarakat	1. Sikap apatis masyarakat. 2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat. 3. Budaya paternalistis yang amsih kuat mengakar. 4. Tidak ada *reward* (berupa tindak lanjut) partisipasi masyarakat 5. Responsibilitas masyarakat yang kurang. 6. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi. 7. Keterbatasan akses masyarakat informasi. 8. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti: Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau media massa yang cenderung *propokatif* dan/atau *profit oriented*
Yuridis	1. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat. 2. Belum ada peraturan yang memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan Pemerintahan Daerah 3. Belum ada peraturan yang menjamin masyarakat mendapatkan informasi. 4. Mudahnya melakukan korupsi kebijakan di bawah payung legalitas. 5. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabadian. 6. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (ex. Peraturan Daerah retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat.

[30] Sirajuddin dkk., *Ibid*, hlm. 152.

	7. Tidak adanya sosialisasi peraturan atau kebijakan.
Birokrasi	1. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik. 2. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur. 3. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih *high cost*. 4. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar. 5. Image birokrasi tang kental dengan uang. 6. Saluran aspirasi yang kurang baik. 7. Kerap terjadi mobilitas massa untuk kepentingan publik. 8. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.

Sumber: Dikutip dan diolah dari Sirajuddin[31]

Dalam rangka membentk peraturan daerah partisipatif, ada beberapa cara atau teknik yang dapat ditempuh oleh pemerintah. Brenda Dubois dan Karla Kongsrud Miley mengungkapkan beberapa teknik pemberdayaan masyarakat yang biasa digunakan oleh kelompok lembaga swadaya masyarakat (*an empowering profession*). Diantaranya terdapat cara untuk menciptakan masyarakat yang berdaya (secara politis) yang dapat diadopsi oleh pemerintah sebagai upaya mewujudkan *good governance* yang transparan, partisipaf, aksesabel, dan akuntabel.

Berikut ini teknik pemberdayaan masyarakat (peningkatan partisipasi masyarakat) dalam proses pembentukan-pembentukan Peraturan Daerah :

1. Membangun relasi pertolongan yang:
   a. Merefleksikan respons empati;
   b. Menghargai pilihan dan hak masyarakat;
   c. Menghargai perbedaan dan keunikan masing-masing kelompok masyarakat; dan
   d. Menekankan pola kerja sama klien (*client partnership*)
2. Membangun Komunikasi yang :
   a. Menghormati martabat dan harga diri;
   b. Mempertimbangkan keragaman individu; dan
   c. Fokus pada kepentingan masyarakat (umum).
3. Terlibat dalam pemecahan masyarakat yang :

[31] Sirajuddin, *Ibid*, hlm. 149

a. Memperkuat partisipasi masyarakat dalam pemecahan masalah sosial;
b. Menghargai hak-hak masyarakat;
c. Merangkai tantangan sebagai kesempatan belajar; dan
d. Melibatkan masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah dan evaluasinya.

4. Merefleksikan sikap dan nilai dalam kode etik jabatan pemerintahan yang :
   a. Ketaatann terhadap kode etik dan prinsip-prinsip *good governance*;
   b. Keterlibatan dalam proses perumusan peraturan daerah; dan
   c. Penghapusan segala bentuk diskriminasi dan ketidakadilan.[32]

C. Strategi hukum yang harus dilakukan terhadap peraturan daerah yang di dalamnya kurang terdapat partisipasi masyarakat

Peraturan Daerah yang dalam proses pembuatannya kurang dapat partisipasi masyarakat tentu saja dalam pelaksanaan dan penerapannya akan banyak menghadapi kendala dan pertentangan dalam masyarakat, sehingga Peraturan Daerah tersebut dianggap tidak dapat berlaku efektif dalam kehidupan masyarakat karena di dalam proses pembuatannya kurang memperhatikan aspek sosiologis, aspek yuridis dan aspek filosofis yang hidup dan berkembang serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. dalam bagian ini, penulis ingin membahas mengenai aspek hukum atau strategi hukum apa saja yang dapat dilakukan jika suatu Peraturan Daerah menimbulkan polemik dalam masyarakat sehingga tidak dapat berlaku secara efektif, bahkan pada tingkatan tertentu bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

1. Pembatalan Peraturan Daerah secara Umum

Pembatalan Peraturan Daerah oleh Departemen Luar Negeri pada kenyataannya sudah dilakukan sejak tahun 1999. Sejak ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sejak tahun 1999 hingga 2 Maret 2006 telah diterima 5054 Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Sumbangan Pihak Ketiga. Setelah dilakukan pengkajian, sebanyak 3.966 Peraturan Daerah dinyataka layak dilaksanakan, 156 Peraturan Daerah direvisi, dan 930 Peraturan Daerah masuk kategori “layak dibatalkan” dan

[32] Edi Soharto, 2005, *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung, Alfa Beta, hlm. 68.

506 Peraturan Daerah diantaranya telah dibatalkan[33]. pembatalan Peraturan Daerah pada tahun-tahun berikutnya sebagian besar merupakan Peraturan Daerah yang dibuat berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, suatu rezim Undang-Undang yang tidak mengenal adanya pengawasan preventif.

Peraturan Daerah yang dibatalkan lebih banyak menyangkut Peraturan Daerah tentang Retribusi, yaitu 63,15%, tahun 2006 dan 69,36% tahun 2007. Pembatalan tersebut umumnya terhadap Peraturan Daerah yang dibuat sebelum diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Peraturan Daerah. Undang-Undang Peraturan Daerah sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak memberlakukan mekanisme pembatalan preventif, yaitu pembatalan sebelum Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan (Pasal 113). Hal ini mengakibatkan pemerintah pusat tidak dapat mengontrol Peraturan Daerah yang akan ditetapkan. Kondisi ini dimanfaatkan oleh daerah dengan merumuskan Peraturan Daerah berdasarkan kebutuhannya, yaitu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)-nya yang akhirnya tidak jarang "bersebrangan" dengan ketentuan yang lebih tinggi.

Praktek pembatalan yang dilakukan Departemen Dalam Negeri ternyata tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur pada Pasal 145 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu dengan menggunakan Peraturan Presiden. Departemen Luar Negeri masih menggunakan instrumen sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang mengkategorikan dua jenis pembatalan, yaitu pembatalan yang menyangkut empat jenis Pemerintah Daerah (Pajak, retribusi, tata ruang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dengan Keputusan Menteri (Kepmen). Disisi lain, yang menyangkut empat jenis Peraturan Daerah diatas dibatalkan dengan Peraturan Presiden (Perpres).

Pemerintah pusat sepertinya tidak konsisten dengan aturan yang sudah dibuatnya sendiri bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu apabila Pemerintah Pusat berkeberatan menggunakan instrument Peraturan Presiden, maka Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat seharusnya merevisi terlebih dahulu ketentuan yang ada, yaitu pasal 145 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan pembatalan Peraturan Daerah melalui Peraturan Presiden.

---

[33] Pro Kontra pembatalan Peraturan Daerah, http://www.depdagri.go.id diakses pada tanggal 12 November 2008.

Ketidakkonsistenan juga terbukti ketika Departemen Dalam Negeri memberikan revisi atas Peraturan Daerah ketertuban umum yang disampaikan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Revisi tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyangkut pengawasan Departemen Dalam Negeri atas Peraturan Daerah yang sudah ditetapkan tersebut dapat dibatalkan oleh Pemerintah, namun tidak ada ketentuan yang menyebutkan dapat direvisi oleh Pemerintah. Tindakan Departemen Dalam Negeri merevisi dipilih dengan alasan yang tidak bersifat substantif dan Peraturan Daerah yang dibuat tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.[34]

2. Mekanisme Pengawasan Peraturan Daerah[35]

Dalam rangka pemberdayaan otonomi daerah pemerintah pusat berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai amanat Pasal 217 dan 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 204 tentang Pemerintahan Daerah. Bulan Desember 2005 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pembinaan dan pengawasan dimaksudkan agar kewenangan daerah otonom dalam menyelenggarakan desentralisasi tidak mengarah kepada kedaulatan. Di samping Pemerintah Daerah merupakan syb sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan negara, maka harus berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam kerangka NKRI.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2009 secara tegas memberikan wewenang kepada pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Menteri dan Pemimpinan Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang meliputi pemberian pedoman. Bimbingan, pelatihan, arahan dan pengawasan yang dikoordinasikan kepada Menteri Dalam Negeri.

---

[34] Sebagai contoh pasal 46 yang berbunyi "setiap orang atau badan dilarang mengedarkan, menyimpan dan menjual minuman beralkohol tanpa izin dari pejabat yang berwenang menjadi "Setiap atau badan dilarang mengedarkan, menyimpan, menjual minuman beralkohol tanpa izin dari pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan".

[35] Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah*, Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel "Kajian Terhadap Kebijakan-Kebijakan Yang Perlu Dimuat Dalam Perda Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)" di Bank Indonesia tanggal 29 Maret 2007, hlm. 11-16.

Pemerintahan dapat melimpahkan atas penyelenggaraan pemerintah Kabupaten di daerah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap peraturan Kabupaten dan Kota dilaporkan kepada Presiden melalui melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Departemen/Lembaga Pemerintahan Non Depertemen terkait. Pengawasan Kebijakan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sejalan dengan Pengawasan Peraturan Daerah pajak daerah dan retribusi daerah yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009.

Pengawasan dilakukan secara represif dengan memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada Pemerintah Daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah baik yang bersifat limitatif maupun Peraturan Daerah lain berdasarkan kriteria yang ditetapkan Pemerintah. Karena tidak disertai dengan sanksi dalam kedua Undang-Undang tersebut, peluang ini dimanfaatkan oleh Pemerintah Daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pendapatan dan membebani dunia usaha dengan tidak menyampaikan Peraturan Daerah dimaksud kepada Pemerintah Pusat.

Berbeda dengan Pengawasan Kebijakan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009, Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 dilakukan secara :

a) Preventif, terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;

b) Refresif, terhadap kebijakan berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah selain yang menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;

c) Fungsional, terhadap pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Daerah;

d) Pengawasan Legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan Daerah;

e) Pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh masyarakat.

Mengenai Jenis-jenis pengawasan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pengawasan Preventif Rancangan Peraturan Daerah Provinsi:

a) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Pendapatan dan Belanja Daerah dan Tata Ruang Wilayah Daerah yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat tiga hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.

b) Menteri Dalam Negeri melakukan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Tata Ruang Wilayah Daerah dalam waktu 15 hari setelah menerima Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

c) Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Pajak Daerah, Retribusi Daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan, sedangkan rancangan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Daerah berkoordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

d) Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil Evaluasi kepada Gubernur untuk melakukan penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah sesuai dengan hasil evaluasi.

e) Gubernur melakukan penyempurnaan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah diterima hasil evaluasi.

f) Apabila Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah, Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Menteri.

g) Gubernur menetapkan Rancangan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan bersama dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Peraturan Daerah.

h) Paling lama 7 (tujuh) hari Peraturan Daerah ditetapkan, disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri.

2. Pengawasan Preventif Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota:

a) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Tata Ruang Wilayah Daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Bupati/ Walikota sebelum ditetapkan oleh Bupati/ Walikota paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.

b) Gubernur melakukan evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/ Kota tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Tata Ruang Wilayah Daerah

dalam waktu 15 (lima belas) hari setelah menerima rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

c) Gubernur dalam melakukan evaluasi Rancangan Peraturan Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan; sedangkan rancangan Peraturan Daerah Tata Ruang Wilayah Daerah berkoordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

d) Gubernur menyampaikan hasil evaluasi kepada Bupati/ Walikota untuk melakukan penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah sesuai hasil evaluasi.

e) Bupati/ Walikota melakukan penyempurnaan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah diterima hasil evaluasi.

f) Apabila Bupati/ Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Daerah, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur.

g) Bupati/ Walikota menetapkan Rancangan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Peraturan Daerah.

h) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah Peraturan Daerah ditetapkan, disampaikan kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

3. Pengawasan Refresif Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota:

a) Peraturan Daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

b) Pemerintah melakukan pengkajian/ klarifikasi terhadap Peraturan Daerah dalam waktu 60 hari.

c) Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden.

d) Apabila Gubernur, Bupati/ Walikota keberetan terhadap pembatalan Peraturan Daerah; Gubernur, Bupati/ Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dalam tenggat waktu 180 (seratus delapan puluh) hari setelah pembatalan.

Berikut ini adalah tabel perbedaan antara pengawasan Preventif dan Refresif berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Tabel 5

Perbandingan antara Pengawasan Preventif dan Represif berdasarkan Undang – undang Nomor 5 tahun 1974, Undang – undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang – undang Nomor 32 Tahun 2004.

Aspek Pengawasan	**UU No.5 Tahun 1974**	**UU No.22 Tahun 1999**	**UU No.32 Tahun 2004**
Jenis Pengawasan	Pengawasan preventif dan pengawasan represif	Pengawasan represif	Pengawasan preventif dan Pengawasan represif
Pengawasan Preventif	Rancangan Peraturan Daerah yang akan disahkan	Seluruh Peraturan Daerah	Meliputi 4 Rancangan Peraturan Daerah: pajak, tata ruang, APBD dan retribusi
Pelaksana Pengawasan	Pejabat yang berwenang (Depdagri)	Depdagri terhadap seluruh Peraturan Daerah	Depdagri terhadap Peraturan Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah provinsi terhadap Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
Jangka waktu (pengawasan preventif)	3 bulan dan dapat diperpanjang selama 3 bulan	Selambatnya 15 hari sejak ditetapkan	Rancangan Peraturan Daerah yang sudah disetujui bersama, paling lambat 3 hari disampaikan kepada gubernur /mendagri sesuai dengan tingkatan
Pengawasan represif	Seluruh Rancangan Peraturan Daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan pelaksanaan atau pembatalan	Seluruh Rancangan Peraturan Daerah	Seluruh Rancangan Peraturan Daerah

Implikasi/akibat hukum	6 bulan setalah penangguhan harus disusulkan dengan keputusan pembatalan. Ketiadaan keputusan tersebut mengakibatkan Peraturan Daerah berlaku kembali	Satu minggu setelah keputusan pembatalan, Peraturan Daerah dinyatakan tidak berlaku. Keberatan dapat diajukan kepada Mahkamah Agung selambat-lambatnya 15 hari atas keputusan pembatalan	Satu minggu setelah keputusan pembatalan, kepala daerah memberhentikan pelaksanaan perda Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah mencabut Peraturan Daerah Keberatan dapat diajukan kepada Mahkamah Agung atas keputusan pembatalan

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Sistem pengawasan pusat terhadap daerah yang berlaku dari Masa Orde Baru hingga saat ini mengacu kepada tiga Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berbeda, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sistem pengawasan ini memiliki karakteristik masing-masing yang mencirikan rezim politik yang dianut pada zamannya. Dalam konteks pengawasan Rancangan Peraturan Daerah, pola hubungan antara pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap produk hukum yang dihasilak di daerah.

Sebagaimana digambarkan oleh tabel di atas, pengawasan Raperda/Peraturan Daerah meliputi dua hal, yaitu pengawasan preventif (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebut evaluasi Rancangan Peraturan Daerah) dan pengawasan represif (pembatalan Peraturan Daerah oleh Pemerintah). Pendekatan preventif atau evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dimaksudkan untuk menghindari adanya pembatalan Peraturan Daerah di kemudian hari. Namun begitu, sebuah koreksi atas sistem yang dibangun oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dianggap terlalu sentralistik, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, meniadakan jenis

pengawasan ini karena dianggap sebagai bentuk intervensi yang terlalu jauh pemerintahan pusat kepada daerah dan tidak mencerminkan semangat otonomi daerah yang berlaku.

Konsepsi yang dibangun oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bersifat sentralistik karena pengawasan dilakukan dalam rangka menentukan layak atau tidaknya sebuah Peraturan Daerah diberlakukan dengan sebelumnya meminta persetujuan Departemen Dalam Negeri atau Gubernur untuk pengesahan. Pasal 68-69 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menentukan Peraturan Daerah yang memerlukan pengesahan[36], dapat dijalankan sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang atau tiga bulan setelah diterimanya Peraturan Daerah tersebut tersebut pejabat yang berwenang (Depdagri atau Gubernur) tidak mengambil suatu keputusan. Jangka waktu yang dimaksud dapat diperpanjang lagi hingga tiga bulan dengan pemberitahuan terlebih dahulu. Penolakan pengesahan Peraturan Daerah harus disertai alasan-alasannya. Terhadap penolakan tersebut, daerah yang bersangkutan (Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dapat mengajukan keberatan kepada pejabat setingkat lebih atas dari pejabat yang menolak.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak menyebutkan secara eksplisit jenis pengawasan di atas sebagai pengawasan preventif. Di sisi lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menyebut adanya pengawasan preventif (pembatalan Peraturan Daerah). Pengawasan preventif sebagaimana dijelaskan sebelumnya, adalah pengawasan sebelum diterapkannya Rancangan Peraturan Daerah menjadi Peraturan Daerah, artinya masih dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Walaupun begitu pengawasan yang telah diterapkan di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 selain pengawasan, yang secara eksplisit disebut sebagai pengawasan represif, dapat dikategorikan sebagai pengawasan preventif karena walaupun sudah ditetapkan, Peraturan Daerah tersebut belum dapat secara otomatis berlaku sebelum ada pengesahan dari Departemen Dalam Negeri. Ketidakjelasaan alasan pembatalan secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menandakan tidak adanya koridor yang harus dipatuhi Departemen Dalam Negeri dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, sehingga dapat bersifat sangat subjektif.

Di sisi lain, pengawasan preventif dalam konsepsi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah pengawasan (evaluasi) terhadap Rancangan Peraturan Daerah, tepatnya setelah Peraturan

---

[36] UU No. 5 Tahun 1974 tidak memiliki penjelasan pasal, sehingga tidak ada kejelasan Perda apa saja yang harus terlebih dahulu dimintakan pengesahannya kepada pejabat yang lebih tinggi (Depdagri atau Gubernur). Ketidakjelasan tersebut memunculkan interpretasi sepihak dari pihak pemerintahan untuk menentukan Perda apa saja yang butuh pengesahan tersebut.

Daerah tersebut disetujui oleh Dewan Perwakilan Rajyat Daerah dan Kepala Daerah namun sebelum ditetapkan oleh Kepala Daerah. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melalui Departemen Dalam Negeri, dilakukan dilakukan secara bertingkat menurut hirarki Pemerintahan, yaitu terhadap:

a) Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Peraturan Daerah Pajak Daerah, Pajak Retribusi Daerah dan Peraturan Daerah Tata Ruang Daerah. Pengawasan terhadap ke-4 (empat) macam Peraturan Daerah tersebut dilakukan secara preventif.
b) Sedangkan terhadapan Peraturan Daerah selain 4 (empat) macam tersebut di atas dapat diundangkan terlebih dahulu, dan pengawasan secara represif.

Adapun mekanisme dan kewenangan Evaluasi Raperda sebagai berikut:

a. Sesuai kesepakatan antara Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan, bahwa terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerahdan Retribusi Daerah yang disusun setelah diterapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, mekanisme evaluasinya berdasarkan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
b. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan sesuai kesepakatan dengan Departemen Keuangan hasil evaluasi sebelum disampaikan kepada Kabupaten/Kota oleh Gubernur dikoordinasikan terlebih dahulu kepada Kanwil Ditjen Pajak di Provinsi atau tim evaluasi provinsi melibatkan langsung Kanwil Ditjen Pajak, begitu juga dengan Menteri Dalam Negeri sebelum menyampaikan hasil evaluasi kepada Gubernur terlebih dahulu dikoordinasikan kepada Menteri Keuangan atau Tim Evaluasi Pemerintah melibatkan langsung departemen keuangan.
c. Batasan waktu Rancangan Peraturan Daerah dimaksud adalah berdasarkan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota menyangkut empat jenis Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana yang telah disebut dipoin 1, disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri/Bupati/Walikota paling lambat tiga hari setelah disetujui bersama (Kepala Daerah

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Hasil evaluasi empat Rancangan Peraturan Daerah di atas disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur atau Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan yang dimaksud.

d. Apabila Menteri Dalam Negeri/Gubernur menyatakan hasil evaluasi empat jenis Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana disebut dalam Point 1 sudah sesuai dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundangan-Undangan yang lebih tinggi, Gubernur/Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud Peraturan Daerah.

e. Apabila Menteri Dalam Negeri/Gubernur menyatakan hasil evaluasi empat jenis Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana disebut dalam Point 1 sudah sesuai dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundangan-Undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Bupati/Walikota bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

f. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Bupati/Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah tersebut tetap menetapkan rancangan Peraturan Daerah tersebut menjadi Peraturan Daerah, maka Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah yang dibuat bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Gubernur atau Gubernur membatalkan Peraturan Daerah yang dibuat bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.

Pada prinsipnya, ketiga Undang-Undang Pemerintah Daerah memiliki ketentuan yang sama dalam mengkategorikan Peraturan Daerah yang dapat dibatalkan, yaitu Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Terkait dengan Peraturan Daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, salah seorang narasumber[37] menyayangkan praktek pengawasan yang berlaku, yang hanya menyoroti aspek apakah ada peraturan lebih tinggi yang dilanggar dari sisi pasal-pasal yang berlaku, namun tidak pernah memutuskan apakah pelanggaran juga meliputi pelanggaran terhadpa asas-asas yang berlaku.

Secara singkat Pasal 70 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menjelaskan bahwa:

[37] Wawancara dengan salah seorang Dosen FH UNSRI

1) Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Perundang-Undangan atau Peraturan Daerah tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang;
2) Apabila Gubernur tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Peraturan Daerah sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1), maka penangguhan dan atau pembatalannya dapat dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri;
3) Pembatalan yang dimaksud diatas mengakibatkan batalnya semua akibat dari Peraturan Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat dibatalkan;
4) Keputusan pembatalan tersebut diberitahukan kepada kepala daerah yang bersangkutan dalam jangka waktu dua minggu setelah tanggal keputusan;
5) Lamanya penangguhan tidak boleh melebihi enam bulan sejak saat penangguhan. Peraturan Daerah yang bersangkutan kehilangan kekuatan berlakunya;
6) Jika dalam waktu enam bulan setelah penangguhan tidak diusulkan keputusan pembatalan, maka Peraturan Daerah itu memperoleh kembali kekuatan berlakunya;
7) Keputusan pembatalan diumumkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia dan atau Lembaran Daerah bersangkutan.

Pengawasan represif menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengenal adanya pengawasan yang bertingkat, artinya pembatalan atau penangguhan Peraturan Daerah oleh pejabat yang ada di atasnya, misalnya, Gubernur dapat membatalkan Peraturan Daerah tingkat Kabupaten/Kota dan Departemen Dalam Negeri dapat membatalkan Peraturan Daerah tingkat provinsi. Namun, apabila Gubernur dianggap Departemen Dalam Negeri tidak membatalkan atau menangguhkan Peraturan Daerah yang menurut Departemen Dalam Negeri layak untuk ditangguhkan atau dibatalkan, Departemen Luar Negeri dapat membatalkan atau menangguhkan Peraturan Daerah tersebut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak mengenal adanya mekanisme pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung atas Putusan pembatalan Peraturan Daerah oleh Departemen Dalam Negeri.

Di sisi lain, Pengawasan represif menurut Pasal 113 dan 114 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, secara singkat memuat hal-hal berikut:

1) Penyampaian Peraturan Daerah kepada Pemerintah (Departemen Dalam Negeri) selambat-lambatnya lima belas hari sesudah penetapan;

2) Pembatalan Peraturan Daerah dilakukan denganm dua jenis Peraturan Daerah, yaitu Peraturan Daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya;
3) Selambat-lambatnya satu minggu setelah pembatalan Peraturan Daerah tersebut, daerah membatalkan pemberlakuan Peraturan Daerah tersebut;
4) Daerah yang tidak menerima putusan Depdagri, dapat mengajukan keberatan kepala Pemerintah dan Mahkamah Agung.

Kewenangan pusat untuk melakukan pengujian dan pembatalan Peraturan Daerah diatur dalam ketentuan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dimana dalam pasal tersebut diatur bahwa :

a. Peraturan Daerah disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah diterapkan.
b. Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
c. Keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
d. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Peraturan Daerah dan selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama kepala daerah mencabut Peraturan Daerah dimaksud.

Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-Undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Pengawasan represif yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memiliki kesamaan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu dimungkinkan mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung atas putusan Pemerintah membatalkan Peraturan Daerah dan jangka waktu pemberhentian pelaksanaan Peraturan Daerah paling lama tujuh hari setelah putusan pembatalan. Bedanya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak mengatur bentuk penuangan pembatalan Peraturan Daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengaturnya, yaitu dalam bentuk Peraturan Presiden.

Sedangkan dalam mekanisme pengawasan oleh MA terhadap putusan pembatalan Peraturan Daerah oleh masyarakat mengacu kepada ketentuan Pasal 24A ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa :

> (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-udangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang.

Kewenangan tentang uji Materil yang dimiliki Mahkamah Agung sebelum dikuatkan dalam Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut diatur dalam ketentuan Peraturan Mahkamah Agung[38] Nomor 1 Tahun 1999 tentang Hak Uji Materil. Di dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut disebutkan bahwa:

a. Pengujian terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang berbeda di bawah Undang-Undang dapat dilakuakn oleh Mahkamah Agung sehubungan dengan adanya gugatan atau permohonan keberatan.[39]
b. Gugaan atau permohonan keberatan diajukan kepada Mahkamah Agung dengan cara :
   i. Langsung ke Mahkamah Agung
   ii. Melalui Pengadilan Negeri di wilayah hukum tempat kedudukan tergugat
c. Gugatan atau permohonan keberatan diajukan dalam tenggang waktu 180 (seratus delapan puluh) hari sejak berlakunya Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.
d. Dalam hal gugatan atau permohonan keberatan diajukan secara langsung ke Mahkamah Agung akan memeriksa kelengkapan berkas dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada penggugat/pemohon keberatan atau kuasanya yang sah.

---

[38] Peraturan Mahkamah Agung

[39] Gugatan atau permohonan keberatan hanya dapat diajukan terhadap satu peraturan perundang-undangan, kecuali terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung.

e. Setelah berkas gugatan/permohonan keberatan tersebut lengkap, Panitera Mahkamah Agung untuk ditetapkan Majelis Hakim Agung yang akan menangani gugatan/permohonan keberatan tersebut.
f. Untuk pengujian Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada gugatan yang diajukan kepada Mahkamah Agung, setelah berkas gugatan diterima, diperiksa dan dinyatakan lengkap oleh Panitera Mahkamah Agung maka Panitera Mahkamah Agung juga wajib mengirimkan salinan gugatan tersebut kepada pihak tergugat setelah terpenuhinya kelengkapan berkasnya.
g. Tergugat wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan gugatan tersebut.
h. Dalam hal gugatan/permohonan keberatan diajukan melalui Pengadilan Negeri setempat maka Panitera Mahkamah Agung akab memeriksa kelengkapan gugatan/permohonan keberatan yang telah didaftarkan dan apabila terdapat kekurangan dapat meminta langsung kepada penggugat/pemohon keberatan atau kuasanya yang sah.
i. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada gugatan yang diajukan kepada Pengadilan Negeri, setelah berkas gugatan diterima, diperiksa dan dinyatakan lengkap oleh Panitera Pengadilan Negeri mengirimkan salinan gugatan tersebut kepada pihak tergugat setelah terpenuhinya kelengkapan berkasnya.
j. Tergugat wajib mengirimkan atau menyerahkan jawabannya kepada Panitera Pengadilan Negeri dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya salinan gugatan tersebut.
k. Hari berikutnya setelah lewat waktu 14 (empat belas) hari diatas, Panitera Pengadilan Negeri yang bersangkutan segera meneruskan gugatan dan jawaban penggugat kepada Mahkamah Agung kepada Ketua Mahkamah Agung agar dapat ditetapkan Majelis Hakim Agung yang akan menanganinya.
l. Gugatan/permohonan keberatan diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim Agung dengan menerapkan ketentuan yang berlaku bagi perkara gugatan/permohonan keberatan dalam waktu sesingkat-singkatnya sesuai dengan asas peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan.
m. Dalam pemeriksaan untuk pengujian yang didasarkan atas gugatan maka tergugat (pihak pembuat Peraturan Perundang-Undangan) harus segera didengarkan keterangannya.

Sedangkan untuk pemeriksaan sehubungan dengan pengujian yang didasarkan pada permohonan maka pihak pembuat perundang-undangan tidak perlu didengar pendapatnya

4. Pengkajian dan Evaluasi Peraturan Daerah : Rancangan Peraturan Daerah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Tata Ruang Wilayah Daerah dilakukan evaluasi sebagai berikut:
   a) Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh Gubernur kepada Menteri Dalam Negeri melalui Biro Hukum Sekretariat Jenderal.
   b) Biro Hukum mendistribusikan rancangan Peraturan Daerah kepada komponen terkait di lingkungan Departemen Luar Negeri.
   c) Komponen terkait melakukan pengkajian dan evaluasi rancangan Peraturan Daerah bersama tim yang terdiri dari Biro Hukum, Inspektorat Jenderal dan komponen terkait.
   d) Hasil pengkajian dan evaluasi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Biro Hukum Sekretariat Jenderal.
   e) Hasil evaluasi yang telah ditandatangani Menteri Dalam Negeri disampaikan kepad Gubernur oleh Biro Hukum.
5. Pembatalan Peraturan Daerah yang tidak sesuai dengan hasil evaluasi:
   a) Peraturan Daerah yang diterima oleh biro hukum disesuaikan dengan hasil evaluasi Menteri.
   b) Apabila Peraturan Daerah yang ditetapkan tidak sesuai dengan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri, Biro Hukum menyiapkan rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Peraturan Daerah setelah berkoordinasi dengan komponen terkait (OTDA, BANGDA).
   c) Apabila Peraturan Daerah telah sesuai dengan hasil evaluasi Menteri Dalam Negeri dilakukan klarifikasi dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari.
   d) Apabila hasil klarifikasi Peraturan Daerah bertentanagn dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi maka Menteri Dalam Negeri menyiapkan rancangan Peraturan Presiden setelah berkoordinasi dengan instansi terkait dan menyampaikan kepada Presiden melalui Menteri Sekretaris Kabinet.
   e) Peraturan Presiden tentang Pembatalan Peraturan Daerah disampaikan kepada Gubernur oleh Menteri Dalam Negeri melalui Biro Hukum Sekretariat Jenderal.

3. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah[40]

Mekanisme dan Kewenangan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Pembatalan Peraturan Daerah Bermasalah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186, Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang PemerintahanDaerah, adalah sebagai berikut:

a. Mekanisme dan Kewenangan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

1) Sesuai kesepakatan dengan Departemen Keuangan, bahwa terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang disusun setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mekanisme evaluasinya berdasarkan Pasal 185, Pasal 186 dan Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
2) Evaluasu Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh Gubernur untuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan sesuai kesepakatan dengan Departemen Keuangan hasil evaluasi sebelum disampaikan kepad Kabupaten/Kota oleh Gubernur dikoordinasikan terlebih dahulu kepada Kanwil Ditjen Pajak di Provinsi atau tim evaluasi Provinsi melibatkan langsung Kanwil Ditjen Pajak, begitu juga dengan Menteri Dalam Negeri sebelum menyampaikan hasil evaluasi kepada Gubernur terlebih dahulu dikoordinasikan kepada Menteri Keuangan atau tim evaluasi pemerintah melibatkan langsung departemen keuangan.
3) Batasan waktu Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dimaksud adalah berdasarkan Pasal 185, Pasal 186, Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Mekanisme dan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah yang Ditetapkan Berdasarkan Rancangan Peraturan Daerah Bermasalah

1) Pada prinsipnya pembatalan Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan tata ruang daerah adalah pengawasan yang dilakukan secara preventif oleh Menteri Dalam Negeri atau Gubernur, yang mekanisme

---

[40] Mangala Sihite, *Upaya Preventif dan Penanganan Peraturan Daerah Bermasalah*, Makalah disajikan pada acara Temu Konsultasi Penyusunan Program Legislasi Daerah, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, di Sanur Paradise Plaza Bali, tanggal 13-15 September 2005, hlm. 3-4.

pembatalannya sebagaimana diatur dalam Pasal 185, Pasal 186, Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2) Pasal 185 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Gubernur tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun sebelumnya.
3) Pasal 186 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota tetap menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah menjadi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun sebelumnya.
4) Pasal 189 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa proses penetapan Rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi Peraturan Daerah, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan menteri yang membidangi urusan tata ruang.
5) Pada prinsipnya Peraturan Daerah tersebut pada butir 2 dan 3 di atas, adalah batal dan harus dibatalkan dan kewenangan pembatalannya tidak dibatasi oleh waktu.
6) Bentuk hasil evaluasi adalah Surat Menteri Dalam Negeri atau Surat Gubernur yang memuat tentang persetujuan dan/atau penyempurnaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

4. Pengawasan Peraturan Daerah Bermasalah[41]

a. Mekanisme dan Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah Bermasalah

[41] Mangala Sihite, *Ibid*, hlm.5-12.

mekanisme dan Kewenangan Pengawasan Peraturan Daerah Bermasalah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145, dan Pasal 146 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut:

1) Mekanisme dan Kewenangan atas Peraturan Daerah Pajak dan Retribusi

   Kewenangan pembatalan atas Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang ditetapkan sebelum ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah bahwa: sesuai amanat "Pasal 5A dan Pasal "25A Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah jo. Pasal 80 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Pasal 17 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dengan pertimbangan menteri keuangan.

2) Mekanisme dan Kewenangan Pembatalan Peraturan Daerah Selain Pajak dan Retribusi

   Pasal 8 ayat a Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah menyatakan bahwa pengawasan sebagaiman dimaksud dalam pasal 7 dilakukan secara represif terhadap kebijakan pemerintah daerah berupa peraturan daerah. Pasal 9 ayat (1) menyatakan bahwa pengawasan represif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a dilakukan oleh Menterei Dalam Negeri setelah berkoordinasi dengan Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen. Selanjutnya Pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden menerbitkan Keputusan pembatalan terhadap Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya. Pasal 2 huruf f Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah, menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan represif terhadap Kebijakan Publik tentang Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri membatalkan kebijakan daerah setelah berkoordinasi dengan instansi terkait. Selanjutnya Pasal 4 ayat (3) menyatakan bahwa pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan apabila bertentangan dengan kepentingan

umum, Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan lainnya.

b. Pembatalan Peraturan Daerah dengan Pepres

1) Pada prinsipnya pembatalan Peraturan Daerah penetapan presiden adalah Peraturan Daerah yang pengawasannya dilakukan secara represif yaitu Peraturan Daerah selain pajak daerah, retribusi daerah, anggaran pendapatan dan belanja daerah dan tata ruang daerah, sebagaimana diatur dalam Pasal 145 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Peraturan Daerah.
2) Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya berkaitan dengan Pasal 145 ayat (3) bahwa mekanisme keputusan pembatalan Peraturan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden smapai saat ini belum diterbitkan/belum ada, dan masih dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan Rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pengawasan Kebijakan Daerah.
3) Pebinaan dan Pengawasan terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan dan pengawasan terhadap kebijakan daerah, tentunya harus terus berjalan dan kekosongan hukum (rechts vacuum) harus dihindari, untuk itu sudah diantisipasi pada Pasal 238 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada ayat (1) dinyatakan bahwa semua Peraturan Perundang-Undangan ini dinyatakan tetap berlaku, selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan bahwa peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang ini ditetapkan selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini ditetapkan.
4) Karenanya selama ketentuan yang ada belum diganti dan untuk kepastian hukum, maka Pembinaan dan Pengawasan terhadap penyelenggaraan. Pemerintahan Daerah dan Pengawasan terhadap Kebijakan Daerah harus mengacu/berpedoman pada peraturan perundangan yang belum diganti dan masih berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dan

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 tentang Pengawasan Represif Kebijakan Daerah.

5) Untuk pengawasan terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menganut "asas lex specialis derogat lex generalis" artinya Undang-Undang yang berlaku khusus dalam hal ini Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah mengesampingkan Undang-Undang yang berlaku umum dalam hal ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

C. Kriteria Pembatalan

Sebagaimana diketahuin bahwa dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001, ketentuan mengenai pembatalan tersebut masih sangat umum, maka perlu diuraikan kriteria atau tolak ukur pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan/Keputusan Kepala Daerah sebagai berikut:

1. Pajak dan Retribusi Daerah

   Kriteria Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah selain yang ditetapkan dalam Pasal 2 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 sebagai berikut:

   a. Pajak daerah tambahan harus memenuhi kriteria:

      a) Bersifat pajak dan bukan retribusi jasa usaha dan perizinan tertentu. Yang dimaksud yang bersifat pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang dan dapat dipaksakan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku;
      b) Objek pajak terletak/terdapat di wilayan Daerah yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota bersangkutan;
      c) Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum yaitu untuk kepntingan bersama yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat dengan memperhatikan aspek ketentraman dan stabilitas politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan kemananan;
      d) Obyek pajak bukan merupakan obyek pajak provinsi dan atau obyek pajak pusat;
      e) Potensi pajak memadai;

f) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
g) Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
h) Menjaga kelestarian lingkungan.

b. Retribusi Daerah

Retribusi Daerah Jasa Umum harus memenuhi kriteria:

1) Retribusi bersifat bukan pajak yaitu pelayanan atau jasa dari Pemerintah Daerah yang langsung diterima oleh pengguna pelayanan atau jasa;
2) Jasa merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
3) Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
4) Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi;
5) Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional/peredaran barang;
6) Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial;
7) Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang baik.

c. Retribusi Daerah jasa usaha harus memenuhi kriteria:

1) Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu;
2) Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersil.

d. Retribusi perizinan tertentu harus memenuhi kriteria:

1) Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentraslisasi;
2) Perizinan yang bersangkutan benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum;
3) Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

e. Selain kriteria tersebut di atas, Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah harus memuat sekurang-kurangnya adalah sebagai berikut:

Peraturan Daerah tentang Pajak harus memuat ketentuan:

1) Nama, obyek dan subyek pajak;
2) Dasar pengenaan, tarif dan cara penghitungan pajak;
3) Wilayah pemungutan;
4) Masa pajak;
5) Penetapan;
6) Tatacara pembayaran dan penagihan;
7) Kadaluarsa;
8) Sanksi administrasi, dan
9) Tanggal mulai berlakunya.

f. Selanjutnya Peraturan Daerah tentang Pajak dapat mengatur ketentuan mengenai pemberian pengurangan, keringanan dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan atau sanksinya. Sebelum ditetapkan harus terlebih dahulu disosialisasikan kepada masyarakat.

g. Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah harus memuat ketentuan mengenai:

1) Nama, objek dan subjek retribusi;
2) Golongan retribusi;
3) Cara mengukur tingkat penggunaan jasa;
4) Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif;
5) Struktur dan besarnya tarif retribusi;
6) Wilayah pemungutan;
7) Tata cara pemungutan;
8) Sanksi administrasi;
9) Tata cara penagihan; dan
10) Tanggal mulai berlakunya

2. Perangkat Daerah

Perangkat Daerah dibentuk harus berdasarkan pertimbangan:

1) Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah;
2) Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
3) Kemampuan keuangan daerah;

4) Kesediaan sumberdaya aparatur;
5) Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dnegan pihak ketiga;
6) Selain itu pertimbangan tersebut perangkat Daerah ditetapkan Peraturan Daerah dan harus sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah, dan Peraturan Daerah menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi.

3. Peraturan Desa

   Peraturan Desa harus memenuhi kriteria:

   1) Tidak bertentangan dengan adat istiadat;
   2) Peraturan yang lebih tinggi;
   3) Tidak mengatur pungutan yang telah dipungut retribusi maupun pajak;
   4) Sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

4. Peraturan Daerah tentang Kawasan

   Harus mengacu pada Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur kawasan tersebut.

5. Peraturan Daerah/ Keputusan Kepala Daerah tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah

   Pihak ketiga harus bersifat sukarela tanpa paksaan, tidak ditentukan jumlah sumbangan, tidak ditentukan subjek (penyumbang) dan tidak ditentukan sanksi apabila tidak memberi sumbangan.