



## PENANGANAN PERDA BERMASALAH: ASPEK POLITIK DAN KETATANEGARAAN

Aryojati Ardipandanto\*)

### Abstrak

*Pemerintah sedang melakukan proses pembinaan dan pengawasan dengan membatalkan peraturan daerah (perda) yang dinilai bermasalah, terutama yang menghambat investasi, mempersulit perizinan, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara politik ketatanegaraan, tampak masih adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan terkait kewenangan untuk membatalkan perda. Sementara dari sisi partisipasi politik, harus diakui bahwa masih banyaknya perda yang kurang berpihak kepada rakyat – sehingga harus dibatalkan – menunjukkan bahwa partisipasi politik masyarakat dalam proses pembuatan perda masih harus ditingkatkan. DPR RI perlu melakukan formulasi ulang terhadap kewenangan Mendagri dan Gubernur (pengawasan represif) dalam pembatalan perda agar tidak bertentangan dengan peraturan yang lainnya. DPR RI juga harus mendorong Pemda dan DPRD untuk memaksimalkan partisipasi politik masyarakat dalam proses pembuatan perda.*

### Pendahuluan

Pemerintah menargetkan dapat menyelesaikan perda yang bermasalah pada pertengahan 2016. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo menyebutkan, hingga awal Mei 2016, sudah hampir 1.300-an perda bermasalah yang diselesaikan. Sementara target Pemerintah hingga Juni 2016 akan ada 3000-an perda yang ditertibkan. Mendagri menambahkan, Pemerintah bukan hanya akan menyisir Perda, namun juga Peraturan Mendagri dan Peraturan Pemerintah (PP) yang menghambat investasi serta mempersulit perizinan di daerah. Sebelumnya, Mendagri telah meminta para kepala daerah untuk membatalkan Perda yang menghambat

investasi dan perizinan, termasuk Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Setidaknya terdapat sekitar 3.143 perda yang dibatalkan karena dianggap bermasalah oleh Pemerintah (Pusat). Banyaknya perda yang dibatalkan menunjukkan keseriusan Pemerintah melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum daerah agar sejalan dengan kepentingan nasional, Namun di lain pihak, banyaknya perda yang bermasalah menunjukkan kurang optimalnya Pemerintah dalam melaksanakan fungsi evaluasi sebelum menjadi perda (*executive preview*).

\*) Peneliti Pertama Ilmu Politik pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.  
Email: aryojati.ardipandanto@gmail.com



Pemerintah telah membatalkan perda bermasalah yang antara lain mengatur mengenai pajak daerah, retribusi, dan aturan lain yang melemahkan daya saing dan memperumit birokrasi bisnis. Sebagai contoh, di Provinsi Riau. Kepala Biro Hukum dan Pemerintahan Provinsi Riau Ikhwan Ridwan mengatakan 31 perda dari 12 kabupaten dan kota di provinsi itu dibatalkan oleh Presiden Joko Widodo melalui Mendagri. Menurut Ikhwan Ridwan, 31 perda lebih dominan mengatur soal pungutan dan retribusi, terutama tentang sumber daya air dan pajak tanah.

Selanjutnya, dalam kajian terakhirnya terhadap 5.560 Perda yang lahir dalam periode 2010-2015, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menemukan hampir 10% atau sebanyak 507 perda masih bermasalah, terutama berkaitan dengan investasi. Dari sejumlah 507 perda tersebut, Ketua KPPOD, Agung Pambudi, menilai pada dasarnya perda bermasalah tersebut muncul karena daerah mengabaikan prinsip dasar ekonomi dan peraturan terkait lainnya. Persoalan perda bermasalah seperti ini sudah terjadi sejak tahun 2001, namun intensitasnya menjadi sangat tinggi dalam beberapa tahun terakhir (hingga 2016).

KPPOD telah mengeluarkan hasil kajian terkait perda yang bermasalah, yang mendapatkan fakta bahwa Perda yang bermasalah diantaranya adalah terkait dengan persoalan pajak, retribusi, ketenagakerjaan dan tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan. Beberapa daerah yang disampaikan sebagai objek kajian antara lain Kota Surabaya (Jawa Timur), Kabupaten Pangkajene (Sulawesi Selatan), dan Cilegon (Banten).

Dari fakta di atas, sangat penting untuk dikaji, bagaimana sebetulnya permasalahan adanya perda bermasalah ini bila ditinjau dari sudut pandang politik dan ketatanegaraan. Perlu dilihat, unsur apa sebetulnya yang menyebabkan masih banyaknya perda-perda bermasalah yang notabene berarti kurang berpihak kepada kepentingan rakyat. Disini, maka aspek yang dapat disoroti adalah dalam konteks partisipasi politik masyarakat dalam pembentukan perda itu sendiri. Dari segi ketatanegaraannya, perlu kita kaji mengenai bagaimana sebetulnya kewenangan pembatalan perda itu oleh Pemerintah. Apakah pembatalan perda-perda bermasalah oleh Mendagri itu sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan? Bila belum sesuai, solusi apa yang dapat dilakukan?

## Tumpang Tindih Kewenangan Pembatalan Perda

Kewenangan untuk membatalkan perda bukan hanya dimiliki oleh Mendagri, melainkan juga Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Mendagri berwenang membatalkan Perda Provinsi, sedangkan Gubernur berwenang membatalkan perda dan peraturan kepala daerah (perkada) kabupaten/kota. Pasal 251 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 (UU Pemda) menyebutkan:

*“Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat.”*

Kewenangan Mendagri dan Gubernur dalam pembatalan Perda ini sangat menarik untuk ditelaah dari perspektif politik ketatanegaraan. Secara yuridis, Mendagri dan Gubernur sebagai bagian dan wakil dari Pemerintah Pusat memang punya dasar justifikasi untuk melakukan pengawasan terhadap produk hukum daerah. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pemda misalnya dinyatakan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Fungsi kontrol Pemerintah Pusat tersebut dapat dipahami sebagai implikasi dari desain konstitusional otonomi daerah yang dibangun dalam bingkai prinsip Negara Kesatuan. Bingkai itu yang kemudian "memagari" pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, sehingga walaupun Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 memberikan otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tetap berada di tangan Pemerintah Pusat.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), Perda merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Kualifikasi Perda sebagai peraturan perundang-undangan dipertegas kembali dalam Pasal 7 ayat (1) huruf f dan g UU PPP yang menyatakan Perda termasuk salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hirarki posisinya berada di bawah UU. Dengan demikian, seharusnya mekanisme pembatalan Perda tunduk pada ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 *jo* Pasal 9 ayat (2) UU

PPP yang pada pokoknya mengatur mekanisme pembatalan peraturan perundang-undangan di bawah UU dilakukan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung. Apabila mengacu pada ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa tidaklah tepat fungsi kontrol Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan membatalkan Perda, sebab kewenangan itu seharusnya menjadi milik Mahkamah Agung. Akan tetapi, faktanya Pasal 251 UU Pemda telah memberikan kewenangan pembatalan Perda kepada Mendagri dan Gubernur (*executive review*). Di sinilah terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan dalam kewenangan pembatalan Perda.

### Tinjauan Politik

Banyaknya Perda yang dibatalkan menunjukkan kurang optimalnya Mendagri dalam melaksanakan fungsi *executive preview*. Dalam UU Pemda, Mendagri diberikan kewenangan untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda, terutama perda yang terkait dengan fiskal daerah, seperti Raperda APBD, pajak, retribusi, dan yang mengatur soal tata ruang (Pasal 245). Dalam Pasal 251 ayat (1) disebutkan bahwa Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan atau/kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Mengingat di antara perda yang dibatalkan juga terdapat perda mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, maka akan muncul pertanyaan, saat dilakukan evaluasi, ketika masih dalam bentuk rancangan, perda tersebut diloloskan? Bagaimana mekanisme evaluasi yang dilakukan?

Pertanyaan yang lebih mendalam adalah mengapa muncul Perda bermasalah? Banyak pihak yang menuding ketidakadilan alokasi dana dari pusat ke daerah (dana perimbangan) merupakan sumber masalahnya. Sistem alokasi yang sangat berat kepada sumber daya alam menyebabkan daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam mencari alternatif lain untuk mendongkrak penerimaan daerah. Dari sudut pandang guna peningkatan PAD, hal tersebut memang benar, tetapi ada satu hal yang sering dilupakan ketika membahas Perda bermasalah, yakni minimnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan perda. Sudah cukup banyak daerah yang memiliki Perda tentang Tata Cara Pembuatan Perda yang di dalamnya memuat keharusan untuk melibatkan masyarakat.

Sayangnya, pelaksanaannya ibarat jauh panggang dari api. Pelibatan masyarakat dalam penyusunan Perda akhirnya terjebak pada formalitas. Secara formal, keterlibatan itu ada, tetapi tidak substansial.

Padahal, partisipasi merupakan salah satu aspek penting demokrasi. Partisipasi merupakan taraf keikutsertaan/keterlibatan warga masyarakat dalam kegiatan politik, baik yang bersifat aktif maupun pasif, dan bersifat langsung maupun yang bersifat tidak langsung, guna memengaruhi kebijakan pemerintah. Partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Istilah partisipasi politik telah digunakan dalam berbagai pengertian yang berkaitan dengan perilaku, sikap dan persepsi yang merupakan syarat mutlak bagi partisipasi politik. Huntington dan Nelson dalam bukunya Partisipasi Politik di Negara Berkembang memaknai partisipasi politik sebagai:

*By political participation we mean activity by private citizens designed to influence government decision-making. Participation may be individual or collective, organized or spontaneous, sustained or sporadic, peaceful or violent, legal or illegal, effective or ineffective.*

(partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, dengan tujuan untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh Pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, berkesinambungan atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif).

Rendahnya partisipasi masyarakat menyebabkan banyak perda yang ditetapkan, namun membebani atau merugikan masyarakat. Idealnya, filter pertama untuk menyaring Perda justru berasal dari masyarakat selama proses penyusunan. Seharusnya, masyarakat pula yang pertama “berteriak” ketika ada sebuah Perda yang merugikan atau membebani masyarakat secara berlebihan.

Masalah utama yang dihadapi oleh berbagai organisasi kemasyarakatan (*civil society organization* atau CSO) adalah lemahnya kemampuan untuk secara nyata merepresentasikan masyarakat. Contohnya, tidak sedikit organisasi pengusaha yang hanya terdiri dari beberapa elit atau aktivis, tanpa memiliki basis keanggotaan yang nyata. Organisasi seperti inilah yang seringkali dilibatkan oleh Pemda dalam proses penyusunan Perda. Jangan heran, jika

akhirnya terjadi kesenjangan antara Pemda dengan masyarakat. Pemerintah sudah merasa melibatkan masyarakat, tetapi masyarakat tidak pernah merasa dilibatkan.

Problem lain adalah adanya anggapan yang keliru, bahwa LSM merupakan representasi masyarakat. Banyak pemda yang merasa bahwa dengan melibatkan LSM tertentu dalam penyusunan Perda, berarti mereka telah melibatkan masyarakat. Perlu diingat, bahwa LSM merupakan organisasi yang bekerja untuk masyarakat, bukan atas nama masyarakat (kecuali jika mendapat mandat dari masyarakat).

## Penutup

UUD 1945 memang telah menggariskan mekanisme pengujian Perda dilakukan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Agung, namun hal itu tidak serta merta meniadakan fungsi pembinaan dan pengawasan Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah memiliki kewenangan, diantaranya membatalkan perda. Pemerintah Pusat sebagai pembina dan pengawas daerah tetap memiliki andil dalam pengawasan Perda secara proporsional.

Inti permasalahan pembatalan Perda sebenarnya adalah mengenai masih adanya tumpang tindih peraturan perundang-undangan terkait kewenangan pembatalan Perda itu sendiri. DPR RI perlu mengambil langkah-langkah untuk permasalahan ini, terutama bagi masa ke depannya.

DPR RI perlu mengingat kembali bahwa UU Pemda sebenarnya mengadopsi dua jenis pengawasan terhadap Perda, yaitu pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan preventif diwujudkan dengan adanya evaluasi terhadap Rancangan Perda sebelum disahkan (pra-pengesahan). Sementara pengawasan represif diwujudkan dengan adanya mekanisme pembatalan Perda. Namun, kedua pengawasan tersebut berdasarkan UU Pemda yang saat ini berlaku dilakukan oleh Mendagri dan Gubernur. Inilah yang perlu diformulasi ulang, khususnya mengenai kewenangan Mendagri dan Gubernur yang terkait dengan pengawasan represif, karena sebagaimana dijelaskan sebelumnya hal itu tidak hanya menimbulkan ketumpang-tindihan peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan, tetapi juga bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam rangka perbaikan sistem pengawasan Perda ke depan, kewenangan Mendagri dan Gubernur sebaiknya dibatasi hanya untuk pengawasan preventif saja, yaitu dengan melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda sebelum disahkan. Sementara untuk pengawasan represif, ketika suatu Perda telah berlaku dan mengikat umum, maka sebaiknya diserahkan kepada lembaga peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung melalui mekanisme *judicial review*.

Dari sisi partisipasi politik masyarakat, DPR RI harus mendorong Pemda dan DPRD untuk melibatkan masyarakat secara intensif dalam proses penyusunan perda di daerah. DPR RI harus mengingatkan bahwa jangan sampai keterwakilan masyarakat daerah hanya sekedar kamufase dari kepentingan elit belaka. Dengan keterlibatan masyarakat secara optimal, maka perda akan mencerminkan aspirasi masyarakat yang sesungguhnya, lebih berpihak kepada kesejahteraan rakyat, dan yang terpenting, tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

## Referensi

- Huda, Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Huntington, Samuel P. & Joan M. Nelson. (1977). "Political Participation in Developing Countries." *American Journal of Sociology* Vol. 83, No.3 (Nov 1977). The University of Chicago Press.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- "Pemerintah Targetkan 3000 Perda Bermasalah Dibereskan Juni, <http://nasional.kompas.com/read/2016/05/05/12354521/>", diakses 25 Juni 2016.
- "Daftar Perda Bermasalah yang dibatalkan Pemerintah, <https://beritagar.id/artikel/berita/>", diakses 26 Juni 2016.
- "Juni, Perda Bermasalah dibabat Habis, <http://news.rakyatku.com/read/3351/2016/05/06/>", diakses 26 Juni 2016.
- "3143 Perda Bermasalah dibatalkan, ini Penjelasan Presiden, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/>", diakses 26 Juni 2016.