

BAB IV

ANALISIS ATAS KUALITAS LEGISLASI DI KABUPATEN

SUMBAWA

Bab ini akan terbagi menjadi dua bagian, bagian pertama akan berisi analisis tentang kualitas legislasi beberapa Perda sample pada penelitian ini sebagaimana disebutkan pada Bab I. Sedangkan bagian kedua akan berisi analisis umum atau bisa disebut sebagai kecenderungan kualitas legislasi yang ada di Kabupaten Sumbawa.

A. Analisis atas Kualitas Legislasi Beberapa Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa

1. Kualitas Legislasi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol

a. Kualitas dari Segi Substansi Pengaturan

Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol berdasarkan konsideransnya dinyatakan dibuat dengan tujuan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap minuman beralkohol. Lebih jauh lagi tujuan dari pembentukan

Perda tersebut adalah untuk mendapatkan sumber daya manusia yang baik untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Salah satu narasumber yang terlibat dalam proses penyusunan Perda tersebut menyatakan bahwa dasar penyusunan Perda tersebut adalah bahwa budaya masyarakat Sumbawa sangat identik dengan Islam yang mengatur norma-norma, sehingga dengan adanya Perda Pengawasan Minuman keras, dengan substansi pengawasan terhadap peredaran minuman keras di tengah-tengah masyarakat kabupaten Sumbawa, justru sejalan dengan kehendak umum masyarakat untuk memberantas peredaran minuman, serta meminimalisir dampak turunan dari penyalahgunaan miras di tengah masyarakat.⁵⁵

Perda ini diusulkan oleh Pemda Kabupaten Sumbawa untuk dibahas oleh DPRD. Anggota DPRD Kabupaten Sumbawa menyambut baik usulan dari Pemerintah Kabupaten Sumbawa. Hal ini menurut narasumber akan dapat merebut hati mayoritas penduduk kabupaten Sumbawa yang sebagian besar muslim dan kalangan masyarakat dari strata sosial menengah ke bawah.

“ Melihat tingkat perkembangan sosial dikalangan menengah kebawah masyarakat Sumbawa, kebanyakan tindak kekerasan terjadi diakibatkan atas pengaruh minuman

⁵⁵ Wawancara dengan Imran, S.E, Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban Kabupaten Sumbawa pada tanggal

keras yang sangat mudah didapat (dibeli), berdasarkan hal tersebut Perda Miras mendapat dukungan secara politik dari DPRD sebagai refresentasi masyarakat politik.”⁵⁶

Hal ini diperkuat dengan keterangan dari H. Astawi W. SH. Kasi Peraturan Dan Perundang-Undangan sebagai berikut:

“Kalau dikaitkan dengan norma yang berlaku, secara substansi sangat sesuai untuk diterapkan, dimana didalam perda tersebut melarang menjual dan mengkonsumsi minuman keras di sembarang tempat selain tempat yang diatur oleh perda. Sampai sekarang ini, tidak ada komplain dari agama lain yang selalu identik dengan miras terkait adanya pengaturan yang termaktub didalam perda tentang miras.”⁵⁷

Perda tentang minuman keras memang banyak ditemui di beberapa kabupaten di Indonesia. Pendekatan yang digunakan juga bermacam-macam, ada yang melakukan larangan terhadap distribusinya saja, ada yang melakukan larangan terhadap produksi dan pembatasan distribusi dan ada yang melakukan pelarangan terhadap distribusi, ada juga yang melarang produksi, distribusi dan konsumsi. Kabupaten Sumbawa melalui Perda Pengawasan dan Penjualan Minuman Beralkohol menggunakan

⁵⁶ Wawancara dengan Imran, S.E, Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban Kabupaten Sumbawa pada tanggal

⁵⁷ Wawancara dengan H. Astawi W. SH. Kasi Peraturan Dan Perundang-Undangan pada tanggal 16 Juni 2008.

cara melalui larangan produksi dan pembatasan distribusi. Larangan produksi dijelaskan melalui Pasal 4 yang berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang dilarang mendirikan industri dan atau memproduksi minuman beralkohol dan sejenisnya di Kabupten Sumbawa”⁵⁸

Sedangkan untuk pembatasan peredaran terlihat dari beberapa ketentuan, misalnya keharusan adanya ijin bagi mereka yang melakukan kegiatan perdagangan minuman keras, keharusan pencantuman label terhadap minuman keras yang diimpor dan dikonsumsi di wilayah Kabupaten Sumbawa serta adanya batasan tempat untuk menjual kepada konsumen tertentu (misalnya anak-anak).

Dari segi substansi dapat dianalisis bahwa Perda ini memiliki kualitas yang cukup baik dalam artian norma yang diatur sejalan dengan norma sebagian besar masyarakat. Seperti disebutkan di atas Perda ini lahir dengan tujuan untuk mengendalikan peredaran minuman keras. Masyarakat Sumbawa sebagian besar menganut agama Islam, yaitu sebanyak 388.636 jiwa dari 403.500

⁵⁸ Kabupaten Sumbawa, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa tentang tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, Perda Kabupaten Sumbawa No. 22 Tahun 2005, Lembaran Daerah Kabupaten Sumbawa No. 22, ps 4

penduduk Kabupaten Sumbawa atau sekitar 96,3% dan Islam memang melarang umatnya untuk mengkonsumsi minuman keras, sehingga lahirnya Perda ini sejalan dengan nilai-nilai yang dianut sebagian besar penduduk Kabupaten Sumbawa.

Perda ini juga tidak melarang bagi mereka yang ingin mengkonsumsi minuman keras, misalnya untuk beberapa pemeluk agama minuman keras adalah bagian dari sebuah ritual. Hanya saja ada pembatasan tentang lokasi untuk mengkonsumsinya dan juga batasan usia bagi konsumen.

Pengaturan tentang minuman beralkohol di tingkat nasional telah diatur oleh beberapa peraturan yaitu dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana pada Pasal 492, 536, 537, 538 dan 539, serta Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol. Pasal 492 KUHP meletakkan aturan minuman keras di dalam Buku Ketiga tentang Pelanggaran dibawah Bab tentang Pelanggaran terhadap Keselamatan Umum, Bagi Orang dan Kesehatan. Sedangkan Pasal 536 sampai dengan Pasal 539 terletak di bawah Bab tentang Kesusilaan.

Pengaturan dalam KUHP pada dasarnya melakukan pelarangan terhadap tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. Mabuk di tempat umum yang mengganggu kelancaran lalu lintas, ketertiban umum dan mengancam keselamatan jiwa (Pasal 472)
- b. Mabuk di jalan umum (Pasal 536)
- c. Menjual Minuman keras kepada prajurit AD yang pangkatnya dibawah perwira rendah diluar kantin prajurit. Termasuk menjual minuman keras kepada istri, anak atau pembantu dari prajurit tersebut. (Pasal 537)
- d. Menjual minuman keras kepada anak di bawah umur 16 tahun. (Pasal 538)
- e. Menyediakan minuman keras di pesta atau di tempat keramaian umum secara cuma-cuma. (Pasal 539)

Sedangkan pengaturan dalam Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol lebih menekankan pada aspek pengawasan terhadap produksi minuman keras dengan jalan mengontrol pemberian izin perusahaan yang akan memproduksi minuman keras serta pembatasan tempat-tempat mengkonsumsi alkohol yang mengacu kepada aturan Kepala Daerah Tingkat I/ II.

Tidak ada benturan pengaturan antara yang ada di Perda dengan yang ada di tingkat pusat, tujuan pengaturan di tingkat daerah lebih untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan daerah Sumbawa. Misalnya saja pengaturan

tentang tempat yang dilarang untuk menjual minuman keras serta tentang tata cara perizinan.

b. Kualitas Dari Segi Struktur Peraturan

Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol memiliki sistematika sebagai berikut:

- Judul
- Pembukaan
- Ketentuan Umum
- Batang Tubuh
- Penutup
- Penjelasan

Berdasarkan pengaturan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan butir 1, sistematika dalam Perda ini sudah cukup lengkap. Akan tetapi di dalam batang tubuh belum diatur dengan jelas tentang mekanisme monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan Perda. Memang dibuat ketentuan tentang lembaga pengawas dalam Pasal 14, yang dikatakan akan dilakukan oleh Tim terpadu. Akan tetapi tidak ada mekanisme bagaimana tim ini akan melakukan pengawasan.

Dasar hukum "Mengingat" Perda ini menyebutkan empat belas peraturan perundang-undangan sebagai dasar pembentukannya, mulai dari undang-undang yang menjadi dasar terbentuknya daerah tersebut, Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sampai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sumbawa sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 1 tahun 2002.

Dalam ilmu perundang-undangan dan juga disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bagian Lampiran butir 25 sampai dengan butir 34, dasar hukum MENGINGAT pada dasarnya memuat dua hal yaitu:

- Yang memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan
- Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Sehingga apa yang dilakukan Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten Sumbawa dalam penyusunan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol

dengan mencatumkan empat belas peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak perlu dilakukan. Dasar hukum yang memuat kewenangan pembentukan perda bagi pemerintah daerah berasal dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sedangkan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan dan terkait dengan Perda adalah Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

c. Kualitas dari Segi Legal Drafting

Dari sisi legal Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol bisa dikatakan masih sangat buruk. Dari sisi definisi misalnya, sangat terlihat bahwa perancang perda ini hanya menyalin dari peraturan perundang-undangan lain. hingga tidak heran jika dilihat ada definisi tentang hotel, restoran dan bar, juga definisi tentang distributor dan sub distributor, padahal tidak ada satu pasalpun di batang tubuhnya yang mengatur tentang hal-hal di atas. Ini adalah kesalahan yang sangat fatal dalam perancangan peraturan perundang-undangan.

Soal lain yang bisa menjadi indikasi bahwa Perda ini adalah hasil mencontoh dari peraturan lain ialah

ketentuan Pasal 8 Perda ini yang mengatur soal tempat yang dilarang untuk mengecer atau menjual langsung minuman beralkohol jenis A adalah stasiun. Ketentuan ini menjadi aneh kalau mengetahui kondisi Kabupaten Sumbawa, sebagai daerah yang berbukit-bukit dan berbatu-batu, Sumbawa tidak memiliki satu pun stasiun kereta api, yang ada di Kabupaten Sumbawa adalah terminal dan pelabuhan laut. Lagi-lagi perancang tidak teliti dalam menyusun peraturan perundang-undangan ini, begitu juga anggota DPRD harusnya bisa lebih kritis dalam membahas peraturan ini.

Kesalahan lain yang dilakukan dalam Perda ini adalah tidak adanya penjelasan Pasal 9 tentang kategori anak di bawah umur. Karena kalau mengacu kepada aturan yang ada di dalam KUHP, maka larangan untuk mengkonsumsi alkohol diberikan kepada anak yang usianya kurang dari 16 tahun, sedangkan kalau mengacu kepada Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol maka larangan diberikan kepada yang belum berumur 25 tahun. Ini akan menimbulkan kebingungan dalam penerapan Pasal 9 Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol .

d. Kualitas Dari Segi Komunikasi

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol melalui proses pembahasan selama empat bulan, mulai proses penyiapan sampai dengan pengesahan. Menurut Sapto Yogo Kepala Bagian Hukum Kabupaten Sumbawa yang pada waktu itu menjabat, Perda ini dibahas dengan melibatkan masyarakat dalam pembahasannya. Mereka diundang dalam forum Rapat Dengar Pendapat Umum yang digelar oleh DPRD Kabupaten Sumbawa. Begitu juga keterangan dari Imran S.E Kepala Seksi Keamanan dan Ketertiban Kabupaten Sumbawa sebagai lembaga pelaksana yang ditunjuk untuk mengawasi Perda ini, beliau menyatakan dilibatkan dalam proses pembahasan Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kualitas komunikasi proses pembuatan Perda tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol cukup baik dalam level pembahasan di DPRD. Akan tetapi pada tahap perencanaan dan perancangan tidak ada keterlibatan publik sama sekali.

e. Kualitas Dari Segi Prosedur

Kualitas legislasi Perda tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol bisa dinilai cukup. Perda ini dibuat tanpa sebuah naskah akademis, artinya tidak ada suatu kajian terlebih dahulu tentang apa-apa saja yang perlu diatur atau tidak diatur dalam Perda. Pembahasan metode ini di DPRD juga tidak mengacu kepada metode pembahasan tertentu (misalnya pembahasan undang-undang di DPR menggunakan metode dengan pembuatan daftar inventarisasi masalah). Ketiadaan metode ini membuat pembahasan Perda menjadi tidak mendalam, karena anggota DPRD tidak menyiapkan terlebih dahulu *point-point* penting yang akan mereka bahas. Pembahasan hanya berdasarkan apa yang saat itu teringat di kepala para pembahasnya. Kalau saja dari awal proses pembahasan setiap orang (baik Pemda maupun DPRD) sudah mempersiapkan bahan-bahan yang dibutuhkan maka akan menjadi lebih mendalam.

f. Kualitas Dari Segi Manajemen Legislasi

Sebagai sebuah bentuk kebijakan publik, pembuatan Perda seharusnya melalui tahapan-tahapan tertentu. Tahap pertama adalah soal perencanaan, Perda tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan

Minuman Beralkohol ini tidak dibuat berdasarkan suatu perencanaan tertentu. Seperti halnya sebagian besar Kabupaten di Indonesia, Kabupaten Sumbawa juga belum memiliki apa yang disebut dengan Program Legislasi Daerah. Lahirnya Perda ini lebih karena *trend* yang berkembang di daerah-daerah lain di Indonesia yang mengatur soal minuman keras melalui Perda. Begitupun soal monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan dan efektivitas aturan ini, tidak diatur mekanismenya dalam kebijakan umum di Kabupaten Sumbawa.

2. Kualitas Legislasi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik

a. Kualitas dari Segi Substansi Pengaturan

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik adalah Perda usul inisiatif dari DPRD Kabupaten Sumbawa. Tujuan pembuatan Perda ini sebagaimana tertulis dalam konsiderans menimbang adalah untuk menyeimbangkan antara kebutuhan kayu di masyarakat dengan pengurangan tindak pidana penebangan hutan secara liar (*ilegal logging*). Menurut keterangan Julmasnyah, Kepala Seksi Reboisasi Hutan dan Lahan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa Perda ini secara substansi

sudah sesuai dengan norma-norma yang berlaku di masyarakat.⁵⁹ Sebelum Perda ini lahir, ketentuan tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik diatur dengan Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat Nomor 15 Tahun 2004 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik . Di samping itu di tingkat pusat Perda IPKTM ini berpayung kepada Peraturan Menteri Kehutanan No. P.26/Menhut-II/2005 Tentang Pedoman Pemanfaatan Hutan Hak dan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 126 tentang Penatausahaan Hasil Hutan.⁶⁰

Keberadaan peraturan-peraturan di atas menurut belum dapat dioperasionalkan dan menimbulkan berbagai celah hukum yang sering dimanfaatkan oleh beberapa pihak yaitu dengan:

- Menggunakan IPKTM seseorang oleh orang lain yang mengakibatkan kerancuan dalam pemanfaatan dan eksploitasi kayu tanah milik, karena tidak sesuai lahan yang terdaftar.
- Adanya penitipan kayu *illegal* (hasil ilegal logging) dari lokasi yang berbeda digabungkan ke kayu pemilik IPKTM. Ini adalah skema pencucian kayu illegal oleh seseorang yang

⁵⁹ Wawancara pada tanggal dengan Julmansyah Kepala Seksi Reboisasi Hutan dan Lahan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa 5 Juni 2008.

⁶⁰ Naskah Akademik Rancangan Perda tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik

tidak memiliki IPKTM menjadi legal karena dengan menitipkan pada IPKTM orang lain, maka kayu illegal menjadi legal. Motifnya untuk mendapatkan kemudahan pengakutan kayu tanpa melalui SKSKR (Surat Keterangan Sahnya Kayu Rakyat-pen), karena syarat mendapatkan SKSKR harus mendapatkan IPKTM dan LHP (Laporan Hasil Produksi).⁶¹

Untuk itulah Perda ini dibuat yaitu untuk mengoperasinalkan dan juga menutup celah dari peraturan yang sudah ada sebelumnya. Kehadiran Perda inipun mendapat dukungan politik yang cukup tinggi, baik dari kalangan DPRD Kabupaten Sumbawa maupun dari pihak eksekutif.⁶² Sebagaimana disampaikan oleh anggota DPRD Kabupaten Sumbawa berikut:

"...Pasca reformasi, terjadi euforia ditengah masyarakat untuk memanfaatkan areal hutan eks Perum Perhutani di wilayah Kabupaten Sumbawa serta melakukan pembukaan lahan perkebunan di dalam hutan lindung. Sementara hutan eks perum Perhutani terdapat kayu jati serta jenis kayu-kayu. Karena telah melakukan penguasaan lahan di dalam kawasan hutan, secara otomatis kayu hutan yang ada didalamnya kerap di tebang untuk keperluan bahan untuk membangun rumah dan dijual. Melihat hal itu, aparat berwenang setiap melihat barang hasil hutan berupa kayu di bawah oleh masyarakat selalu mengambil tindakan yang sesuai dengan hukum berlaku. Berdasarkan hal itu, ada beberapa *stakeholders* mengusulkan kepada DPRD untuk segera memikirkan nasib rakyat di seputar hutan agar

⁶¹ *Ibid*

⁶² Wawancara dengan Julmansyah Kepala Seksi Reboisasi Hutan dan Lahan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa pada tanggal 5 Juni 2008.

dapat memanfaatkan kayu yang terdapat di dalam tanah perkebunannya.”⁶³

Dalam pelaksanaannya Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik ternyata masih menyisakan beberapa masalah diantaranya belum adanya standar biaya inventarisasi kayu, yang seharusnya segera ditetapkan sejak disahkannya Perda ini. Permasalahan ke dua adalah adanya pemberian kewenangan dari Bupati kepada Camat untuk kayu kurang atau sama dengan tiga meter kubik. Hal ini dalam implementasinya seringkali disalahgunakan.

Dari paparan di atas terlihat bahwa dari segi substansi peraturan perundang-undangan, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik ini sesungguhnya bertujuan untuk mencegah adanya penebangan kayu tanah milik secara besar-besaran akibat adanya peraturan dari menteri Kehutanan. Akan tetapi pada kenyataannya, proses pengawasan yang lemah dari Perda ini justru memberikan legitimasi kepada para penebang liar. Misalnya saja banyak pemberian IPKTM tanpa ada pengecekan terlebih dahulu terhadap areal kayu yang akan ditebang.

⁶³ Wawancara dengan M. Aris, ZA. M.Si Sekretaris Komisi II DPRD Kab. Sumbawa pada tanggal 6 Juni 2008.

Substansi yang di atur dalam Perda sesungguhnya belum dapat mengatasi masalah yang terjadi yang akan diselesaikan oleh peraturan ini. Celah hukum yang sebelumnya dikatakan terdapat dalam Peraturan Gubernur dan Peraturan Menteri Kehutanan belum dapat ditutupi oleh Perda ini. Misalnya saja ketentuan tentang Kewenangan pemberian ijin yang didelegasikan kepada camat, kemudian juga soal transparansi dari pihak yang melakukan cruising (pengecekan awal) atas lahan. Tidak ada pelaporan kepada DPRD dan juga masyarakat tentang hasil pengecekan tersebut. Hal ini sangat berpotensi untuk memicu adanya banyak penebangan liar berkedok IPKTM.

b. Kualitas Dari Segi Teknis Peraturan

Kualitas Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik dari struktur peraturan dapat dikatakan sudah cukup baik. Semua ketentuan yang harus ada dalam sebuah peraturan perundang-undangan sudah terpenuhi oleh Perda ini. Begitupun bagian konsiderans menimbang dan mengingat sudah memenuhi ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedikit kesalahan sebagaimana juga terjadi di banyak Perda adalah

pencatuman beberapa peraturan yang tidak terkait langsung dengan Perda yang dibuat, misalnya saja pencantuman Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sesungguhnya tidak perlu dilakukan karena isi undang-undang tersebut hanya merupakan pedoman tentang proses penyusunan dan teknis pembuatannya.

c. Kualitas Dari Segi Legislative Drafting

Tidak seperti Perda tentang minuman beralkohol terlihat bahwa Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik memang secara serius dipersiapkan oleh DPRD Kabupaten Sumbawa. Kesalahan dalam kalimat perundang-undangan, penggunaan definisi dan lain-lain juga sudah sangat sedikit sekali. Kalimat perundang-undangan yang digunakan sudah mencantumkan subyek, predikat obyek dan norma dengan tepat. Memang ada dijumpai beberapa kalimat pasif seperti dalam Pasal 3 (1) yang berbunyi

“ Sebelum IPKTM diterbitkan, harus dilakukan survey lapangan dan cruising”

Kalimat ini nampak tidak mencantumkan subyek dari tindakan yang harus melakukan kewajiban. Akan tetapi kalau dilihat pada ayat selanjutnya ada penjelasan

tentang lembaga pelaksana yang ditunjuk. Kekurangan dari pasal ini sebenarnya dapat dilakukan penggabungan antara pasal ayat (1) dan ayat (2), sehingga berbunyi sebagai berikut:

“Dinas Teknis, Petugas KPSH/KCD, Kepala Perangkat Desa dan Camat/ Petugas Kecamatan setempat secara bersama-sama melakukan survey lapangan dan cruising sebelum diterbitkannya IPKTM.”⁶⁴

d. Kualitas Dari Segi Komunikasi

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik dari segi komunikasi dapat dikatakan sudah baik, walaupun tidak dapat dikatakan sempurna, paling tidak ada telah ada upaya dari pihak DPRD Kabupaten Sumbawa untuk memberitahukan kepada masyarakat tentang isi perda yang bersangkutan. Selama proses pembahasan yang berlangsung selama tiga bulan yaitu sejak Oktober sampai dengan Desember 2006, DPRD telah menggelar beberapa forum seperti seminar naskah akademik Ranperda serta konsultasi publik. Pemangku kepentingan yang dilibatkan

⁶⁴ KSPH adalah Kepala Seksi Pemanngkuan Hutan sedangkan KCD adalah Kepala Cabang Dinas sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 butir 5 Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik

pada saat itu adalah kepala desa, dinas teknis, pengusaha kayu dan Lembaga Swadaya Masyarakat.⁶⁵

Masyarakat juga mendapatkan informasi tentang proses dan substansi perda melalui publikasi di media cetak. Disamping itu proses konsultasi publik dari Perda ini disiarkan melalui radio-radio di Sumbawa sehingga masyarakat yang tidak bisa membaca atau masyarakat yang tidak dapat hadir dalam forum dapat mengetahui informasi yang berkembang.⁶⁶

e. Kualitas Dari Segi Prosedur

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik sudah dibuat dengan prosedur yang baik, yaitu didahului dengan pembuatan naskah akademis yang menjadi pijakan awal perancangan Perda. Kemudian Perda ini diusulkan oleh DPRD Kabupaten Sumbawa dan selanjutnya dibahas oleh Komisi II DPRD. Akan tetapi dalam proses pembahasan perda ini masih terdapat kekurangan, yaitu tidak adanya metode tertentu dalam proses pembahasannya. Memang masalah ini tidak hanya dijumpai dalam pembahasan Perda IPKTM tapi semua Perda di

⁶⁵ Wawancara dengan Julmansyah Kepala Seksi Reboisasi Hutan dan Lahan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumbawa pada 5 Juni 2008.

⁶⁶ Wawancara dengan M. Aris, ZA. M.Si Sekretaris Komisi II DPRD Kab. Sumbawa pada tanggal 6 Juni 2008.

Kabupaten Sumbawa dan bahkan mungkin hampir diseluruh Kabupaten di Indonesia.

f. Kualitas dari Segi Managemen Legislasi

Dari segi managemet legislasi masih terlihat bahwa walaupun melalui suatu proses yang baik namun Perda ini dibuat tidak melalui suatu proses perencanaan. Belum adanya Program Legislasi Daerah (Prolegda) memang menjadi salah satu penyebabnya, sehingga proses pembuatan Perda lebih banyak bersifat reaktif atau terkadang mengikuti *trend* yang berkembang di daerah lain.

Perencanaan sumber daya juga masih belum terlalu baik dalam penyusunan Perda ini. Kalau kita lihat pemaparan dari Julmansyah tentang kendala yang terjadi di lapangan yaitu tentang cruising yang seringkali tidak dapat dilakukan karena tidak adanya sumber daya dari petugas, serta lemahnya pengawasan terhadap camat merupakan salah satu indikasinya.

3. Analisis atas Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa

a. Dari Segi Substansi Peraturan

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah Perda

perubahan atas Perda sebelumnya yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa. Perubahan ini dilakukan atas pertimbangan sebagaimana disebutkan dalam konsiderans "Menimbang" adalah akibat adanya perubahan dalam peraturan perundang-undangan di tingkat atasnya yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.⁶⁷

Menurut M. Taufik Ketua Badan Permusyawaratan Desa Kecamatan Tarano Kabupaten Sumbawa perubahan utama dalam Perda ini menyangkut konsep tentang Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang semula disebut dengan Badan Perwakilan Desa. Konsep yang terdahulu dikatakan cenderung mendikotomikan antara BPD dengan Kepala Desa yang pada akhirnya berujung pada ketidakharmonisan hubungan antara BPD dan Kepala Desa.⁶⁸ Dengan konsep BPD sebagai Badan Permusyawaratan Desa yang sama-sama merupakan unsur penyelenggara Pemerintahan Desa mengandung makna bahwa BPD adalah mitra Pemerintah Desa dalam pengertian bahwa segala kebijakan strategis yang

⁶⁷ Penjelasan Umum Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Perwakilan Desa.

⁶⁸ Wawancara dengan M. Taufik Kepala Badan Permusyawaratan Desa Tarano pada tanggal 7 Juni 2008.

akan diputuskan oleh Pemerintah Desa harus terlebih dahulu dimusyawarakan oleh BPD.

Sapto Yogo, S.H. Mantan Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Sumbawa yang saat ini menjawab sebagai Kepala Bagian Hukum, Humas dan Protokoler DPRD Kabupaten Sumbawa menyatakan bahwa substansi Perda Kabupaten Sumbawa Nomor Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa sudah tentu sesuai dengan norma yang ada di masyarakat. Perda Kabupaten Sumbawa Nomor Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa merupakan gandingan Perda yang mengatur tentang Kepala Desa. Keberadaan BPD dengan Perda ini menjadi saluran aspirasi masyarakat ditingkat desa. Meskipun dalam perakteknya, BPD kerap dianggap masalah oleh mitra kerja yaitu Kepala Desa, persoalan yang kerap muncul adalah persoalan pengangkatan perangkat desa oleh Kepala Desa tanpa melibatkan BPD.⁶⁹

Perda Kabupaten Sumbawa Nomor Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa adalah Perda yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa melalui Dinas Pembangunan Desa. Setelah melalui pembahasan oleh Komisi yang membidangnya Perda ini ditetapkan tanpa ada keberatan dari fraksi manapun.

⁶⁹ Wawancara dengan M. Taufik Kepala Badan Permusyawaratan Desa Tarano pada tanggal 7 Juni 2008.

Subtansi Peraturan Daerah ini dikatakan oleh Sapto Sayogo tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan sistem hukum yang ada karena lahirnya Perda ini merupakan amanat dari aturan di atasnya.

Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa memang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang BPD akan diatur dengan Perda. Bahkan Pasal 42 (2) Peraturan Pemerintah ini memberikan kriteria minimum yang harus di atur dalam Perda tersebut adalah sebagai berikut:

- a. persyaratan untuk menjadi anggota sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat;
- b. mekanisme musyawarah dan mufakat penetapan anggota;
- c. pengesahan penetapan anggota;
- d. fungsi, dan wewenang;
- e. hak, kewajiban, dan larangan;
- f. pemberhentian dan masa keanggotaan;
- g. penggantian anggota dan pimpinan;
- h. tata cara pengucapan sumpah/janji;
- i. pengaturan tata tertib dan mekanisme kerja;
- j. tata cara menggali, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
- k. hubungan kerja dengan kepala desa dan lembaga kemasyarakatan;
- l. keuangan dan administratif.

Kalau kita dilihat substansi pengaturan yang ada dalam Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa maka ada satu bagian yang luput yaitu pengaturan tentang tata cara menggali, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sehingga dapat dikatakan bahwa Perda ini telah menyalahi aturan tentang delegasi yang telah digariskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa. Masalah teknis dalam penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa ini tidak ditemui, hanya saja terkadang ada perbedaan penafsiran atas tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari BPD dan Kepala Desa.

b. Dari Segi Teknis Peraturan

Dari segi teknis pengaturan Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa sudah sangat baik dan lengkap, kecuali ketentuan tentang mekanisme penyerapan aspirasi sebagaimana disampaikan di atas. Dasar hukum mengingat Perda ini-tidak seperti Perda-Perda lainnya- juga sudah cukup baik, tidak mencantumkan semua peraturan perundang-undangan yang sebenarnya tidak diperlukan.

Bisa jadi karena Departemen Dalam Negeri memberikan arahan yang cukup ketat kepada Kabupaten di

seluruh Indonesia untuk menghindari kesalahan baik dari segi substansi maupun teknis peraturan.

c. Kualitas Dari Segi Legislative Drafting

Dari segi kalimat perundang-undangan Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa juga dapat dikatakan cukup baik. Kalimat yang digunakan sudah efektif dan juga sudah menggunakan kalimat aktif. Penggunaan definisi juga sudah sesuai dengan aturan yang digariskan oleh Undang-Undang Nomor 10 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

d. Kualitas Dari Segi Komunikasi

Dari segi komunikasi Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa belum dapat dikatakan memenuhi standard partisipasi publik yang baik. Memang Pemda melakukan sosialisasi akan tetapi hal ini dilakukan pada tahap akhir yaitu setelah Perda ini diundangkan.

"..adanya publikasi media serta sosialisasi Perda di tingkat kecamatan, dengan melibatkan banyak kalangan, mula dari bagian hukum, bagian pemerintahan pemkab, anggota DPRD dari komisi terkait,serta pemuka masyarakat di wilayah kecamatan dan desa"⁷⁰

⁷⁰ Wawancara dengan M. Taufik Kepala Badan Permusyawaratan Desa Tarano pada tanggal 7 Juni 2008.

Dalam tangga partisipasi Arnstein apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Kabupaten termasuk dalam kategori partisipasi semu dalam tahap konsultasi dimana pada tahap ini sudah dilakukan konsultasi dan mendengar pendapat masyarakat terhadap kebijakan yang akan diambil. Sayangnya partisipasi ini belum diikuti dengan jaminan bahwa pendapat masyarakat akan dipertimbangkan dalam kebijakan yang akan dibuat. Dalam tahap ini yang diperoleh oleh masyarakat adalah telah berpartisipasi dalam proses partisipasi dan yang diperoleh oleh pengambil kebijakan adalah telah memenuhi kewajibannya untuk mengikutsertakan masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan.

e. Kualitas Dari Segi Prosedur

Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa secara prosedur masih belum memenuhi ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tahapan yang tidak dilalui sebagaimana dalam Perda-Perda sebelumnya adalah tahapan perencanaan, dimana Kabupaten Sumbawa memang belum memiliki Prolegda.

Perancangan Perda Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa juga

tidak didahului oleh naskah akademik. Substansi Perda yang sebagian besar mengacu kepada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa menjadi salah satu alasan mengapa Perda ini tidak membutuhkan naskah akademik.

f. Kualitas dari Managemen Legislasi

Sebagaimana diuraikan dalam Bab II bahwa perumusan kebijakan publik harus melalui tahapan-tahapan yaitu (1) identifikasi masalah yang dilanjutkan dengan perancangan kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut; (2) Peninjauan atas relevansi rancangan kebijakan dan apakah rancangan kebijakan tersebut mampu mengatasi masalah yang telah diidentifikasi; (3) Jaminan bahwa ha-hak warga sipil, khususnya minoritas tidak dilanggar oleh kebijakan tersebut sekiranya diimplementasikan; dan (4) Analisis biaya dan manfaat atas kebijakan yang diusulkan.

Identifikasi masalah dalam Perda Kabupaten Sumbawa Nomor Nomor 17 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa tidak dilakukan secara cermat, terbukti dengan pembuatannya yang lebih banyak mengacu kepada peraturan perundang-undangan di atasnya saja tanpa terlebih dahulu melakukan penelitian. Tahapan untuk meninjau relevansi arah kebijakan juga tidak dilakukan dengan seksama, dengan proses pembahasan Perda yang cukup

singkat.⁷¹ Begitupun analisis biaya dan manfaat tidak juga dilakukan dalam proses perancangan dan pembahasan Perda ini.

4. Analisis atas Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia

a. Kualitas Dari Segi Substansi

Seperti disampaikan pada Bab pertama bahwa pemilihan daerah Kabupaten Sumbawa sebagai daerah penelitian diantaranya didasarkan atas keunikan daerah ini yang merupakan penyumbang tenaga kerja indonesia (TKI) terbesar ke luar negeri. Kondisi daerah Sumbawa yang miskin dan tidak ada lahan pekerjaan merupakan salah satu penyebab banyaknya penduduk Sumbawa yang di luar negeri⁷². Keberadaan TKI ini juga memberikan pemasukan yang besar kepada kabupaten Sumbawa yang terlihat dari tabel dibawah ini:

⁷¹ Menurut keterangan dari H. Astawi W. SH. Kasi Peraturan Dan Perundang-Undangan Kabupaten Sumbawa pada tahun 2006 ada sekitar dua puluh enam Perda yang dibahas oleh DPRD dan Pemda Kabupaten Sumbawa. Semua Perda tersebut diselesaikan dalam jangka waktu tiga bulan.

⁷² Jumlah TKI Sumbawa pada tahun 2005 mencapai 5575 dengan 5501 diantaranya adalah perempuan.

Jumlah Uang yang Disetorkan TKI via BNI 46

Nomor	Tahun	Rupiah
1.	1999	21.070.130.000
2.	2000	23.026.475.207
3.	2001	37.554.803.000
4.	2002	36.091.803.000
5.	2003	36.292.187.916
6.	2004	36.292.187.916

Sumber: Naskah Akademik Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa No. 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia

Berlatarbelakang kondisi tersebut DPRD Kabupaten Sumbawa mengusulkan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia yang merupakan pengganti Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 11 Tahun 2003 tentang Pembinaan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Asal Kabupaten Sumbawa. Penggantian ini juga terkait dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar Negeri.

Dari segi substansi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia dapat dikatakan sangat baik. Perda ini bertujuan mengatasi persoalan sosial yang ada di daerah mereka yang juga merupakan problem khas Kabupaten Sumbawa. Secara politis Perda ini juga dapat diterima oleh Kepala Daerah dan masyarakat Kabupaten Sumbawa.

Substansi yang dikedepankan oleh Perda ini adalah tentang jaminan perlindungan terhadap TKI asal Sumbawa terutama bagi kaum perempuan. Misalnya ada pengaturan tentang larangan perekrutan TKI oleh individu dan oleh Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (PJTKI) di luar Sumbawa.

Hanya saja pengaturan tentang Komisi Tenaga Kerja di Kabupaten Sumbawa mungkin perlu kajian yang lebih mendalam dari segi analisis biaya dan manfaat. Karena banyak sekali terjadi keberadaan sebuah Komisi tidak berjalan dengan efektif dan hanya menambah beban keuangan daerah.

b. Kualitas Dari Segi Teknis Peraturan

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa No. 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia juga sudah sangat baik. Konsiderans "Menimbang" sudah dapat menggambarkan tentang urgensi pembentukan Perda tersebut. Ini suatu kemajuan karena biasanya konsiderans Perda bersifat sangat umum dan terkadang tidak dapat jelas korelasinya dengan Perda yang dibuat.

Dalam dasar hukum "Mengingat" masih terdapat kesalahan dengan pencantuman peraturan perundang-undangan yang tidak perlu misalnya saja Undang-Undang Nomor 69 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah

Tingkat II dalam Wilayah Daerah-daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur dan Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia.

c. Kualitas Dari Segi Legal Drafting

Penggunaan kalimat perundang-undangan dan definisi dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia juga sudah baik. Tidak ada kesalahan-kesalahan penggunaan definisi atau penggunaan kalimat pasif.

d. Kualitas dari Prosedur

Penggabungan ketiga kategori ini dalam analisis Perda ini adalah adanya satu Naskah Akademik yang sangat baik yang disusun melalui penelitian yang cukup cermat. Walaupun kehadiran Perda ini masih dipengaruhi oleh perubahan peraturan perundang-undangan di tingkat atasnya, namun ada upaya dari perancang untuk menjadikannya lebih kontekstual dengan kondisi daerah. Proses pembahasan Perda inipun memakan waktu yang cukup

panjang yaitu sekitar 8 bulan, sehingga perdebatan secara mendalam lebih dapat dilakukan.⁷³

e. Kualitas dari Segi Komunikasi

Dari segi komunikasi Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia melalui perdebatan publik yang cukup baik. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Khairiman salah seorang perancangan Ranperda tersebut:

"Ada, yang dilakukan oleh inisiator Perda yaitu DPRD dengan i dari loka karya, *public hearing* dan publikasi media massa. Sedangkan Pemerintah Kabupaten hanya setelah perda disahkan dilakukan sosialisasi di seluruh kecamatan."⁷⁴

f. Kualitas dari Management Legislasi

Perda ini dalam naskah akademiknya sudah melakukan analisis biaya dan manfaat, walaupun belum secara komprehensif. Analisis biaya dan manfaat bukan hanya dilakukan atas dasar perhitungan ekonomi akan tetapi juga terhadap sosial budaya, politik dan hukum baik secara mikro maupun makro.⁷⁵ Dalam Peraturan Daerah

⁷³ Wawancara dengan Khairiman perancang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia pada tanggal 18 July 2008

⁷⁴ Wawancara dengan Khairiman perancang Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia pada tanggal 18 July 2008

⁷⁵ Rival Gulam Ahmad et al, *Manual Perancangan Peraturan untuk Transformasi Sosial* (Jakarta, PSHK, 2005), hl. 38

Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia soal pembentukan Komisi Tenaga Kerja belum dilakukan analisis secara cermat apa dampaknya terhadap ekonomi, sosial budaya dan juga efektifitas pelaksanaan Perda tersebut.

5. Analisis atas Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembang Koperasi

a. Kualitas Dari Segi Substansi

Tujuan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi sebagaimana tercantum dalam penjelasan umumnya adalah menciptakan dan mengembangkan iklim serta kondisi yang mendorong pertumbuhan koperasi dengan memberikan bimbingan, kemudahan dan perlindungan, sekaligus untuk memperjelas dan mempertegas jati diri koperasi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992. Tujuan ini tentunya sangatlah baik dalam konteks masyarakat sumbawa yang perekomiannya masih lemah dan masih sedikit usaha kecil dan koperasi yang berkembang.

Tujuan yang baik ini tidak didukung oleh pendekatan yang diambil oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumbawa dalam menyusun Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang

Pengembangan Koperasi. Perda yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah ini justru membuat koperasi semakin sulit tumbuh dan berkembang di Sumbawa. Pengaturan tentang pendirian koperasi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembang Koperasi menyatakan bahwa proses pendirian koperasi harus melalui pengesahan Akta Pendirian oleh Bupati Sumbawa. Ini justru menyulitkan dan membuat koperasi semakin sulit berdiri di Sumbawa. Pengaturan ini juga berbenturan dengan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian yang menyatakan bahwa kewenangan pengesahan badan hukum koperasi harusnya berada di tingkat pusat melalui Badan-badan yang ada di tingkat daerah, namun oleh Perda ini ditarik kewenangannya ke tingkat daerah.⁷⁶

Substansi lain yang justru kuat diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembang Koperasi adalah soal pemungutan retribusi yang tercermin dalam Pasal 12 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Koperasi dapat memberikan kontribusi terhadap pendapatan asli daerah sesuai dengan hasil keputusan rapat anggota dari dana pembangunan

⁷⁶ Birokrasi Keropos: Sisa Hasil Usaha Koperasi pun Dikenakan Retribusi www.kompas.com/kompas-cetak/0608/04/ekonomi/2857653.htm diakses pada 11 Juli 2008.

daerah kerja Koperasi sebagaimana dimaksud Pasal 11 huruf g.

- (2) Pemerintah Daerah berhak memungut dana dari dana pembangunan daerah kerja Koperasi sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) yang wilayah keanggotaannya meliputi binaan Kabupaten yang akan dipergunakan untuk pembinaan dan pengembangan Koperasi.
- (3) Dewan Koperasi Indonesia Kabupaten Sumbawa berhak memungut biaya pendidikan koperasi sesuai dengan keputusan rapat anggota koperasi dari pembagian SHU sebagaimana dimaksud Pasal 11 huruf e, yang diperuntukkan bagi peningkatan kualitas SDM koperasi.⁷⁷

b. Dari Segi Teknis Peraturan

Dari segi teknis peraturan, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi masih banyak terdapat kesalahan. Kesalahan pertama adalah tidak adanya kesesuaian antara judul Perda, Konsiderans Menimbang dan isi dari Perda. Seperti diuraikan sebelumnya, Judul Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 ini adalah tentang Pengembangan Koperasi begitupun konsideran "Mengingat" yang menyatakan bahwa Perda ini lahir untuk mendorong potensi ekonomi rakyat, tapi isinya lebih berat kepada retribusi atas sisa hasil usaha (SHU) koperasi. Pengaturan lainnya adalah salina dari pengaturan yang ada di dalam Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

⁷⁷ Kabupaten Sumbawa, *Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa tentang Pengembangan Koperasi*, Perda Kabupaten Sumbawa No.14 tahun 2005, Lembaran Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14, ps 12

Dalam melakukan penataurutan susunan Bab juga masih terdapat kekurangan. Misalnya saja ketentuan tentang Modal Koperasi seharusnya diletakan berdekatan dengan ketentuan tentang Pendirian Koperasi, akan tetapi justru ketentuan ini diletakkan setelah ketentuan tentang Hak dan Kewajiban Koperasi.

Dasar hukum mengingat Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi juga masih mencantumkan beberapa dasar hukum yang tidak perlu misalnya saja:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom
2. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
3. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
4. Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 4 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Sumbawa sebagaimana

telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 1 Tahun 2002.

c. Dari Segi Legal Drafting

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi dari segi legal drafting terdapat kesalahan dalam hal penggunaan definisi. Dalam Pasal 1 butir 4 Perda tersebut mencantumkan definisi tentang Dinas Koperasi dan Pengusaha Kecil dan Menengah yang didalam batang tubuhnya ternyata tidak disebutkan sama sekali. Sebaliknya ada pengaturan soal Dewan Koperasi Indonesia Kabupaten Sumbawa dalam Pasal 12 ayat (3) yang tidak ada dalam definisi dalam Ketentuan Umum.

d. Kualitas Dari Komunikasi

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi, seperti halnya dalam beberapa Perda lain di atas, proses komunikasinya masih sangat buruk. Tidak ada proses penyebarluasan Rancangan Perda sebelumnya ataupun sesudah diundangkan. Proses yang terjadi hanya dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) di tingkat DPRD saja.

e. Kualitas Dari Prosedur Legislasi

Dari segi prosedur kelemahan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi adalah tidak adanya naskah akademik. Selain itu proses pembahasan Perda juga tidak dilakukan dengan metode tertentu.

f. Kualitas dari Management Legislasi

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi ini tidak dibuat melalui suatu perencanaan seperti juga Perda-Perda lain di Kabupaten Sumbawa. Monitoring dan Evaluasi juga tidak diatur dalam Perda ini, baik mekanismenya maupun lembaga pelaksanaannya. Perda ini juga lebih menggunakan pendekatan ekonomis (yaitu naiknya PAD) tanpa mempertimbangkan dampak lain dalam masyarakat.

B. Kecenderungan Kualitas Legislasi Di Kabupaten Sumbawa

Dari analisis atas Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi, Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol , Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik,

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia kita dapat melihat beberapa kecenderungan tentang kualitas legislasi yang ada di Kabupaten Sumbawa sebagai berikut:

a. Tidak Ada Politik Legislasi Yang Jelas

Dalam kurun waktu 2004-2007 legislasi di Kabupaten Sumbawa dapat dikatakan dilakukan politik legislasi yang jelas. Ini dapat dilihat dari begitu banyaknya jumlah Perda yang dihasilkan (yaitu 86 buah Perda) akan tetapi isi dari Perda tersebut tidak menunjukkan ke arah mana Sumbawa akan dibangun. Apakah misalnya peningkatan kualitas pertanian dan peternakan atau misalnya peningkatan sumber daya manusia. Satu-satunya karakter yang cukup kuat ada dalam legislasi yang dihasilkan oleh Kabupaten Sumbawa adalah peningkatan PAD dengan menarik berbagai macam retribusi dari masyarakat. Ini terlihat dari banyaknya jumlah Perda retribusi yaitu 14 buah ditambah lagi Perda-Perda yang tidak berjudul "retribusi" akan tetapi sesungguhnya memberikan beban retribusi seperti misalnya tiga buah perda yang dijadikan sample yaitu Peraturan Daerah Kabupaten

Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembahan Koperasi, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik.

Dari segi substansi Perda yang dilahirkan di Kabupaten Sumbawa dapat dikatakan masih sangat lemah. Substansi yang ada di dalam Perda seringkali tidak berkorelasi dengan permasalahan yang ingin di atasi oleh Perda tersebut. Ini tidak lepas dari pijakan yang digunakan oleh para pembentuk peraturan yang lebih menekankan kepada aspek politik dari Perda. Hubungan antara kuantitas legislasi dengan kualitas sebuah legislasi digambarkan oleh Imer B Flores menjadi berbanding terbalik.

"Peculiarly, as democracy becomes normality, society expects and requires more from government, but its capacity to deliver solution is reduced. In other words demand increase in quantity causing legislative inflation, supply decrease in its quality producing legislative deflation"⁷⁸

Ada dua fungsi politik perda yang sering digunakan oleh Pemerintah Daerah maupun oleh anggota DPRD. *Pertama* Perda bisa menjadi tolok ukur kinerja dari DPRD

⁷⁸ Imer B Flores, *Constitutioanalism vs Legalism: The Quest for Legisprudence*, Proceeding of 21'st IVR World Congress Parti 1: Justice, Stutgart, hal 11

dan Pemerintah Daerah. Semakin banyak Perda dihasilkan semakin tinggi produktivitas dari Pemda dan DPRD. Tidak heran jika kemudian sebagaimana juga menjadi *trend* di tingkat pusat, daerah pun berlomba-lomba membuat Perda untuk menunjukkan kepada konstituen bahwa mereka bekerja dengan baik.

Kedua kelahiran sebuah Perda adalah cara untuk mendapatkan dukungan publik, lahirnya Perda tentang minuman beralkohol menjadi contoh yang baik untuk kasus ini. Walaupun logika pengaturan yang digunakan sudah baik yaitu tidak melakukan pelarangan sama sekali tetapi hanya membatasi peredaran saja. Namun seperti di elaborasi di atas, substansinya sebenarnya banyak mencontoh kepada peraturan di atasnya yaitu Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian Minuman Beralkohol.

b. Masih Ada Kecenderungan Copy Paste

Kecenderungan *copy paste* dari Perda yang ada di daerah lain juga menjadi kecenderungan di Sumbawa ini terlihat dari substansi yang ada di Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi,

Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa, yang mengcopy dari peraturan daerah lain atau dari peraturan di atasnya. Tidak hanya di Kabupaten Sumbawa tapi memang seperti itulah kecenderungan Pemerintah Daerah-Pemerintah Daerah di Indonesia, pada saat satu daerah mengeluarkan Perda tertentu yang dianggap bagus, maka ramai-ramai semua DPRD dan Pemda melakukan studi banding dan mencontoh Perda tersebut. Tidak heran jika kemudian Perda yang lahir banyak tidak sesuai dengan konteks daerah.

b. DPRD Cenderung Mempersiapkan Perda Lebih Serius

Dari lima buah Perda yang dijadikan contoh tiga diantaranya dipersiapkan oleh Pemerintah Daerah yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 14 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi, Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol dan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 22 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa sedangkan dua yang lainnya yaitu Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik, Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia

dipersiapkan oleh DPRD. Semua Perda yang dipersiapkan oleh DPRD memiliki keunggulan yaitu dilengkapi oleh naskah akademik, sehingga nampak disini bahwa DPRD lebih serius dalam mempersiapkan sebuah Perda.

Ketidaksiapan Pemerintah Daerah dalam mempersiapkan Perda bisa jadi karena memang Pemda mengusulkan Ranperda lebih banyak dibandingkan dengan DPRD, namun seharusnya ini tidak menjadi alasan untuk menghilangkan salah satu komponen penting dalam penyiapan sebuah Ranperda, yaitu naskah akademik.

Ketidakseriusan Pemerintah Daerah ini juga terlihat dari substansi Perda yang dihasilkan. Perda yang berasal dari Kepala Daerah cenderung tidak berbobot dan menggantungkan pada peraturan perundang-undangan di atasnya, sedangkan Perda yang diusulkan oleh DPRD lebih bersifat kontekstual terhadap permasalahan di daerah tersebut dan mengatasi permasalahan yang ada di daerah tersebut.

b. Teknis Perundang-undangan Buruk

Dari segi teknis peraturan perundang-undangan kualitas legislasi di Kabupaten Sumbawa bisa dikatakan sangat parah. Kesalahan penggunaan dasar hukum mengingat dan konsiderans menimbang terjadi dalam tiga Perda dari lima yang dijadikan contoh. Kesalahan

penggunaan definisi yang terjadi dalam Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol adalah kesalahan yang sangat fatal dan tidak selayaknya terjadi dalam perancangan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemanfaatan Kayu Tanah Milik dan Peraturan Daerah Kabupaten Sumbawa Nomor 17 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia memang tidak dijumpai banyak kesalahan dalam teknis peraturan perundang-undangan, namun Perda ini harus dibedakan dengan Perda-Perda lain di Kabupaten Sumbawa karena proses penyiapan Perda ini tidak dilakukan oleh DPRD Kabupaten Sumbawa sendiri. Perda ini dipersiapkan oleh Samawa Center sebuah Organisasi Masyarakat Sipil di Kabupaten Sumbawa mulai dari naskah akademiknya sampai dengan proses perancangannya, sedangkan Perda tentang Perlindungan TKI dipersiapkan oleh akademisi dari Universitas Samawa Sumbawa.

Terlihat disini bahwa baik Pemda maupun DPRD kabupaten Sumbawa masih memiliki kapasitas yang lemah dalam hal teknis perancangan peraturan perundang-undangan. Untuk anggota DPRD hal ini masih dapat dimengerti, karena sesungguhnya peran mereka tidak pada bagian teknis perancangannya, akan tetapi lebih pada

kebijakan umum yang akan diambil dalam peraturan tersebut.

Sedangkan lemahnya kapasitas SDM di Pemda adalah pekerjaan rumah yang harus diselesaikan oleh instansi yang bertanggung jawab untuk ini yaitu Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Panduan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum menjadi modal yang cukup bagi mereka untuk memahami teknis perundang-undangan dan perancangan yang baik. Untuk itu perlu ada mekanisme pendidikan bagi aparat pemerintah daerah, bukan hanya untuk biro hukumnya akan tetapi juga bagi SKPD lain yang sering menjadi pengusul sebuah Rancangan Peraturan Daerah. Hal lain yang bisa dilakukan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan melakukan asistensi kepada Pemerintah Daerah untuk membantu mereka melakukan perancangan Perda di daerah mereka. Memang ini membutuhkan usaha yang cukup besar, namun ini hanya perlu dilakukan sampai kapasitas mereka sudah cukup baik dan mampu melakukan perancangan Perda dengan baik.

Sedangkan kelemahan di kalangan anggota DPRD dapat diselesaikan dengan memberikan dukungan kelembagaan yang baik kepada DPRD. Adanya tenaga-tenaga ahli yang

dapat membantu proses penyusunan dan perancangan akan sangat berguna bagi DPRD.

C. Pelibatan Konstituen Belum Maksimal

Dari lima Perda yang dijadikan sampling dalam penelitian ini terlihat bahwa ada perbedaan dari segi pelibatan masyarakat. Perda pencegahan minuman beralkohol sangat sedikit sekali melibatkan masyarakat, sedangkan untuk Perda tentang IPKTM sudah berusaha melibatkan beberapa kelompok masyarakat.

Sejak lahirnya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hak masyarakat untuk berpartisipasi sudah mendapatkan dasar hukumnya melalui pengaturan Pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.⁷⁹ Walaupun undang-undang tersebut masih mendelegasikan teknis pengaturannya kepada peraturan Tata Tertib masing-masing DPRD akan tetapi ini menjadi landasan yang kuat pentingnya partisipasi publik dalam pembahasan sebuah Perda. Pelibatan masyarakat merupakan sebuah cara untuk mengkomunikasikan norma-norma baru yang akan diletakkan dalam Peraturan Daerah. Secara

⁷⁹ Indonesia, *Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Ps 53

praktis adanya pelibatan masyarakat akan mempermudah proses implementasi Perda ini di kemudian hari.

Sejauh ini proses komunikasi ini belum terjadi dengan baik di pembuatan Perda di Kabupaten Sumbawa. Dari empat perda yang dijadikan sampling, pada Perda pengendalian minuman beralkohol dan Perda tentang BPD keterlibatan publik hanya pada saat proses pembahasan, sedangkan pada Perda IPKTM dan Perda tentang Perlindungan TKI memang sudah ada proses pelibatan sejak dari naskah akademik dibuat akan tetapi pola ini belum menjadi kebiasaan yang berlangsung di daerah itu. Ada tidaknya konsultasi publik banyak tergantung kepada desakan dari luar DPRD dan Pemerintah Daerah. Perda IPKTM dapat melakukan konsultasi publik secara intensif karena mendapat pengawalan dari Samawa Center dan Universitas Samawa, sedangkan Perda lain yang tidak mendapatkan pengawalan cenderung tidak melibatkan publik secara mendalam. Padahal dukungan keuangan untuk setiap Perda dapat dikatakan sama yaitu sebesar 50 juta rupiah, namun pengalokasian dana tersebut sangat bergantung kepada Komisi yang membahas Perda tersebut.

Selain masih belum maksimalnya pelibatan publik kelemahan lain adalah soal pengolahan hasil konsultasi publik. Seringkali hasil konsultasi publik tidak menjadi bagian yang integral dalam proses pembahasan di

tingkat DPRD. Publik baru dilibatkan sebagai obyek, yaitu mendengarkan informasi yang diberikan, tapi tidak berpengaruh Perda yang dihasilkan, atau dalam bahasa yang mudah, konsultasi publik baru dijadikan legitimasi politik atas daya ikat sebuah peraturan daerah.⁸⁰

Metode konsultasi publik yang digunakan oleh Pemda dan DPRD juga seringkali masih sangat bersifat akademik, yaitu melalui seminar atau diksusi yang berat dan menakutkan bagi masyarakat. Untuk itu Pemda dan DPRD harus lebih inovatif dalam mencari metode yang bisa diterima oleh masyarakat. Misalnya saja dengan rembug kampung, survei, kotak pengaduan, sms atau cara-cara lain yang terus dikembangkan.

D. Buruk dalam Perencanaan dan Monitoring

Kabupaten Sumbawa belum memandang proses legislasi sebagai sebuah bagian yang integral dengan pembangunan yang berlangsung di daerah mereka. Ini bisa dilihat dari tidak adanya korelasi antara perencanaan pembangunan secara umum dengan perencanaan di bidang legislasi. Perencanaan pembangunan secara umum tertuang apa yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2005-2010 yang tertuang dalam bentuk Peraturan Bupati, akan tetapi sampai dengan saat ini

⁸⁰ Ini mengaju pada tangga partisipasi Arnstein yang diuraikan dalam Bab II

belum ada penjabaran strategi apa yang akan dilakukan dalam pembangunan bidang hukum dan dengan cara apa strategi tersebut dijalankan.

Seperti telah dijabarkan di atas bahwa sampai saat ini Kabupaten Sumbawa belum memiliki Program Legislasi Daerah (Prolegda). Ketiadaan Prolegda membuat usulan-usulan pembuatan Perda lahir karena beberapa kondisi, *pertama* adalah adanya perubahan di aturan tingkat atas, *kedua* mengikuti trend yang berkembang di daerah lain dan yang *ketiga* apabila ada tuntutan dari pihak ketiga. Tiga kecenderungan di atas membuat Perda yang dihasilkan di Kabupten Sumbawa terkesan tidak memiliki arah yang jelas. Kelemahan visi dari DPRD dan Pemda juga memegang peran penting dalam masalah ini.

Mekanisme monitoring dan evaluasi terhadap Perda yang telah dilahirkan juga belum dilakukan sebagai tugas rutin dari bagian hukum Pemda. Selain itu fungsi ini seharusnya dapat dilakukan oleh anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan mereka, yaitu melalui rapat kerja yang digelar antara komisi dan dinas-dinas terkait yang menjadi pasangan kerja mereka. Nampaknya memang monitoring dan evaluasi belum dianggap sebagai bagian yang penting dalam proses legislasi, sehingga seringkali luput dilakukan. Monitoring dan evaluasi dalam peraturan perundang-undangan tingkat nasional

(undang-undang) telah membawa beberapa gejala yaitu (1) banyak peraturan yang sebenarnya sudah menjadi dokumen mati namun masih belum juga ada penggantinya; (2) banyak peraturan yang sudah tidak sesuai dengan konteks masyarakat saat ini namun masih digunakan; (3) lambatnya dikeluarkan peraturan pelaksana dan (4) banyaknya peraturan yang diajukan judicial review.⁸¹

Satu-satunya mekanisme monev yang ada adalah melalui review yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri (Depdagri) atas Perda-perda yang dilahirkan yang diakhiri dengan pembatalan Perda yang bersangkutan. Atau mekanisme lain, yang sangat jarang terjadi adalah melalui mekanisme judicial review Perda kepada Mahkamah Agung, dan ini belum pernah terjadi di Kabupaten Sumbawa dimana sebuah Perda di judicial review oleh masyarakat.

⁸¹ Erni Setyowati et al, *Perencanaan Monitoring dan Evaluasi Legislasi*, (Jakarta: PSHK, 2006) hl. 12