

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dipercaya sebagai momentum yang membalikan pendulum yang selama ini mengarah ke pusat menjadi berbalik arah ke daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada daerah untuk mengurus rumah tangga mereka. Suatu perubahan yang luar biasa bila dilihat bagaimana pengaturan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, urusan yang masih menjadi tanggung jawab pusat hanyalah kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang dimaksudkan dalam Pasal 7(2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan,

sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.

Pengaturan tersebut kemudian diperkuat dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam Pasal 14 menyatakan bahwa urusan yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota adalah:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewenangan yang tidak didesenstralisasikan berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah sebagai berikut:

- (1) politik luar negeri;
- (2) pertahanan;
- (3) keamanan;
- (4) yustisi;
- (5) moneter dan fiskal nasional; dan
- (6) agama

Kedua Undang-Undang tersebut membuat kekuasaan pemerintahan di Indonesia kini terdistribusi dan terdesentralisasi ke dalam dan kepada berbagai badan-badan pemerintahan yang sejajar maupun berjenjang, yang akan sangat baik untuk menghindari kesewenang-wenangan.<sup>1</sup>

Pemberian kewenangan tersebut ternyata menimbulkan problem tersendiri di Indonesia. Besarnya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah membuat daerah memerlukan instrumen yuridis untuk mengatur dan mengelola sumberdaya mereka. Memang banyak instrumen yuridis yang bisa menjadi pilihan bagi daerah, seperti misalnya peraturan daerah (Perda) , peraturan kepala daerah dan sebagainya. Dari berbagai pilihan instrumen yuridis tersebut Perda adalah instrumen yang banyak menjadi pilihan. Pilihan ini dipengaruhi banyak faktor, misalnya saja soal legitimasi dari instrumen tersebut, serta tentu saja dinamika politik lokal, di mana

---

<sup>1</sup> Al. Andang Binawan dan A. Prasentyatoko, *Keadilan Sosial: Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2004) hal. 40.

kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah dipikul oleh dua lembaga yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sebagai konsekuensi dari pilihan tersebut, ribuan Perda pun lahir, baik itu Perda propinsi maupun Perda kabupaten<sup>2</sup>. Ribuan Perda yang lahir ternyata tidak berkorelasi positif terhadap perbaikan dan pembangunan yang terjadi di daerah. Empat jenis Perda yang banyak dihasilkan oleh pemerintah di tingkat lokal, organisasi pemerintahan, administrasi sipil, aktivitas usaha, dan kehidupan sosial.

**Tabel I.1 Jumlah Perda Yang Dihasilkan Hingga Tahun 2002**

Jenis Perda	Propinsi	Kabupaten	Kota	Jumlah
Pajak Daerah	50	296	136	482
Retribusi Daerah	144	1550	579	2.273
Pungutan Lain	92	234	116	442
APBD	15	32	26	73
Pemerintahan Daerah	15	52	46	113

<sup>2</sup> Sekalipun pelaksanaan otonomi daerah baru berlaku efektif sejak Januari 2001, tidak sedikit pemerintah daerah yang mencuri star dengan mengeluarkan kebijakan daerah, sejak UU Pemerintahan Daerah diundangkan pada tahun 1999. Angka pembuatan kebijakan daerah melonjak tajam semenjak Januari 2001. Sampai pertengahan tahun 2002, jumlah perda yang diterbitkan oleh 368 kabupaten/kota kabupaten di Indonesia, telah mencapai angka 6000-an

Jenis Perda	Propinsi	Kabupaten	Kota	Jumlah
Pola Dasar Pembangunan	1	6	3	10
Rencana Umum Tata Ruang	0	2	1	3
Urusan Daerah	3	3	2	8
Sumbangan	7	36	10	53
Total	327	2211	919	3457
% dari total	9,46	63,96	26,58	100,00

Alih-alih menyelesaikan problem yang terjadi di daerah, banyak Perda justru berkontribusi sebaliknya. Pertama, Perda justru menambah beban bagi rakyat, ini dikarenakan Perda cenderung menjadi alat bagi pemerintah daerah untuk menaikkan pendapatan asli daerah mereka. Dari ribuan Perda yang dibuat dalam kurun waktu tiga tahun terakhir, 3197 diantaranya mengatur mengenai pungutan berupa pajak dan retribusi<sup>3</sup>. Bila digolong-golongkan, Perda yang mengatur soal ini terbagi ke

---

<sup>3</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 34/2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, pemerintah kabupaten/kota diperbolehkan memungut jenis pajak: pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengembalian bagan galian golongan C dan pajak parkir. Sedangkan jenis retribusi yang diperbolehkan adalah retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu

dalam: (1) perda yang mengatur mengenai pajak; dan (2) perda yang mengatur mengenai retribusi.

Kedua adalah lahirnya berbagai Perda yang "serupa" di berbagai daerah. Bukan hanya sekedar judulnya saja yang serupa, bahkan hampir tiap kalimat dalam Perda tersebut mirip satu sama lain. Fenomena transpalantasi hukum sangat kental dalam kasus ini. Contoh dari fenomena ini adalah lahirnya beberapa Perda tentang *good governance* di berbagai daerah di Indonesia. Lima Perda tersebut mengatur mengenai: (1) Kebebasan Informasi; (2) Partisipasi Publik; (3) Pengawasan Publik, (4) Perencanaan Berbasis Masyarakat dan (5) Perda tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik. Adanya transplatasi ini menunjukkan bahwa Perda dibuat tidak berdasarkan kepada kebutuhan masyarakat. Lebih dari sekedar menyeragamkan, pola ini juga-tanpa sadar-sedang terjerembab dalam proses pencangkokan (*transplantation*) hukum. Atau paling tidak mencangkokan pikiran-pikiran luar ke dalam produk kebijakan daerah.<sup>4</sup>

Ketiga, Perda mulai bergerak untuk mengatur hal-hal yang bersifat privat misalnya saja Perda Kabupaten Bulukumba Nomor 5 Tahun 2003 tentang Berpakaian Muslim

---

<sup>4</sup> Erni Setyowati. *et.al. Catatan dan Prediksi Awal Tahun Proses Legislasi di Indonesia*, (Jakarta: Koalisi Kebijakan Partisipatif, 2003) hal 12

dan Muslimah Di Kabupaten Bulukumba dan Perda Kabupaten Bulukumba Nomor 6 Tahun 2003 Tentang Pandai Baca Al Qur'an Bagi Siswa dan Calon Pengantin Dalam Kabupaten Bulukumba. Yang terakhir Perda banyak melanggengkan adanya diskriminasi terutama bagi kaum perempuan. Misalnya saja Perda Kota Tangerang Nomor 8 Tahun 2003 tentang larangan keluar malam bagi perempuan. Memberikan diskriminasi bagi perempuan yang bekerja pada malam hari atau baru selesai bekerja.

Banyak Perda yang lahir kemudian mengundang reaksi dari berbagai kalangan. Dari pemerintah pusat, reaksi tersebut diwujudkan dengan melakukan pembatalan terhadap Perda-Perda yang dinilai "bermasalah". Menurut Dirjen BAKD Departemen Dalam Negeri (Depdagri) jumlah Perda yang diterima Depdagri hingga September 2006 mencapai 5.508 perda, 158 di antaranya diusulkan direvisi. Adapun 4.088 Perda lainnya layak digunakan. Namun, terdapat 1.262 Perda yang diusulkan untuk dibatalkan. Hingga saat ini sebanyak 515 Perda dari 1.262 Perda itu sudah benar-benar dibatalkan Menteri Dalam Negeri. Adapun 747 Perda lainnya masih dalam proses penilaian.<sup>5</sup>

Di level masyarakat reaksi diejawantahkan malalui penolakan atas lahirnya Perda-Perda tersebut. Misalnya

---

<sup>5</sup>[http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=Berita&op=detail\\_berita&id=542](http://www.depdagri.go.id/konten.php?nama=Berita&op=detail_berita&id=542) diakses pada 15 November 2007.

saja yang dilakukan Komnas Perempuan yang bereaksi keras atas lahirnya Perda yang diskriminatif terhadap perempuan.<sup>6</sup> Di Sumatera Barat (Sumbar) publik bereaksi keras terhadap Perda tentang APBD Propinsi Sumbar karena banyaknya tunjangan untuk DPRD yang tidak masuk akal dan *di-mark up*. Begitu pula di Jakarta, publik menjadi berang ketika APBD DKI Jakarta memberikan uang kopi kepada gubernur sebesar 90 juta.

## **B. PERMASALAHAN**

Kekuasaan pemerintahan yang terdesentralisasi meniscayakan sebenarnya adanya jaminan bahwa penyelenggaraan pemerintahnya ditujukan semata-mata untuk melayani masyarakat. Namun dari data di atas dapat dilihat bahwa Perda sebagai bagian dari pengejawantahan kekuasaan dari pemerintah daerah justru sangat jauh dari tujuan tersebut. Kualitas Perda yang dihasilkan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sangatlah buruk.

Buruknya kualitas Perda, menimbulkan banyak perdebatan di kalangan akademik, berbagai hipotesa pun dikemukakan. Salah satu argumen yang sering dikemukakan adalah bahwa Perda (seperti halnya undang-undang)

---

<sup>6</sup> Hingga Mei 2006, Komnas Perempuan mencatat 45 peraturan dari 25 daerah yang mengatur soal moral dan keagamaan. Sebanyak 11 peraturan mewajibkan cara berpakaian serta membatasi ruang gerak dan mobilitas perempuan.

adalah kristalisasi dari kepentingan politik, ini juga yang menjadi dasar pemaaf akan kualitas Perda yang buruk. Apakah memang demikian? Apakah kualitas Perda yang buruk semata-mata karena Perda adalah produk politik? Atau sebenarnya ada faktor-faktor lain yang mempengaruhi kualitas suatu Perda? Penelitian ini berupaya menjawab permasalahan tersebut, yaitu untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi kualitas Perda.

#### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui praktek pembuatan Peraturan Daerah khususnya di Kabupaten Sumbawa
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas Peraturan Daerah di Kabupaten Sumbawa
3. Memberikan usulan perbaikan untuk peningkatan kualitas Peraturan Daerah di Kabupaten Sumbawa

#### **D. KERANGKA KONSEPSIONAL**

Beberapa tahun belakangan berkembang suatu teori hukum yang mencoba melihat kualitas legislasi dari berbagai sudut pandang, aliran ini bernama *legisprudence*.<sup>7</sup> Teori ini mencoba menempatkan legislasi

---

<sup>7</sup> Luc J. Wintgens, "Legisprudence as New Theory of Legislation" *Ratio Juris* Volume 19 No. 1 (March, 2006) hl. 2

sebagai kajian yang lebih akademik dan rasional, tidak melulu melihatnya dari sudut pandang politik belaka.

*Legisprudence* melihat kualitas legislasi dengan pendekatan yang komprehensif yang dapat dipilah menjadi beberapa kategori yaitu:

**a. *Legislative Methodology***, yaitu terkait dengan substansi dari suatu peraturan, yang mengusulkan adanya metode untuk mengelaborasi suatu substansi normatif termasuk bagaimana membangun *tools* untuk memfasilitasi perbedaan fase-fase dari pendekatan ini.

**b. *Legislative technique***, terkait dengan aspek formal dari legislasi misalnya saja soal struktur formal undang-undang.

**c. *Legislative drafting***, memberikan perhatian kepada masalah kalimat perundang-undangan dan bagaimana perumusan suatu norma dalam peraturan.

**d. *legislative communication***, publikasi dari rancangan peraturan atau secara umum adalah bagaimana cara mengkomunikasikan substansi normatif suatu peraturan.

**e. *legislative procedure***, adalah proses untuk membahas, mengundang dan mengimplementasikan suatu peraturan.

**f. *the management of legislation***, perencanaan sebuah peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat sebagai rangkaian dari sebuah "*project management*"

**g. the sociologi of legislastion**, adalah proses politik yang menyertai pembahasan, pengundangan peraturan , proses implemetasi dan juga efek dari legislasi adalah lingkup bagian ini.

**h. the theory of legislation**, merupakan fungsi legislasi sebagai alat untuk arah pembangunan yang menjadi kontrol dari negara.<sup>8</sup>

Dengan cara pandang yang komprehensif, *Legisprudence* percaya bahwa kualitas legislasi dapat dirasionalkan, dan dengan demikian tidak menjadi suatu wilayah hitam yang sama sekali tidak tersentuh dan seolah tidak dapat dilakukan perbaikan. Dalam konteks inilah penelitian terhadap kualitas Perda dilakukan, yaitu dengan melakukan penilaian terhadap faktor-faktor di atas.

Perda yang menjadi obyek dalam penelitian ini, adalah Perda yang mengacu kepada definisi yang diatur dalam Undang-undang Nomor 10 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan di tingkat daerah yang dibentuk oleh Pemerintah dan DPRD yang materi muatannya adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta

---

<sup>8</sup> Luzius Mader, "Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation," *Statute Law Review* Volume 22 (July 2001):120

penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Lebih jauh dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga diatur tentang materi muatan Perda sebagai berikut:

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan• dalam lembaran daerah.

Kewenangan pembentukan Perda oleh pemerintah daerah mendapatkan legitimasi langsung melalui Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa

“ Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Kewenangan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 41 dan 42 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

**Pasal 41**

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

**Pasal 42**

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang:
- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
  - b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
  - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;

Sedangkan proses legislasi dalam penelitian ini mengacu pada aturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Daerah dan juga aturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah di mana pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa tahapan yaitu:

- a. perencanaan
- b. persiapan
- c. teknik penyusunan
- d. perumusan
- e. pembahasan

- f. pengesahan
- g. pengundangan
- h. penyebarluasan

Selain kedua aturan di atas, pembentukan Perda juga mengacu kepada aturan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

#### **E. METODE PENELITIAN DAN TEKNIK PENGUMPULAN DATA**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sumbawa, untuk menilai kualitas Perda yang lahir sejak tahun 2004 sampai dengan 2007. Pilihan Kabupaten Sumbawa didasarkan oleh beberapa alasan, pertama adalah kemudahan untuk perolehan data bagi peneliti. Kedua adalah letak geografis kabupaten Sumbawa yang berada di perbatasan Indonesia tengah dan timur dan cukup sulit dengan sarana transportasi membuat Sumbawa menjadi tertinggal dari Kabupaten lain di Indonesia. Ketiga, masyarakat Sumbawa adalah daerah yang paling banyak mengirimkan Tenaga Kerja Indonesia (TKI), yang berarti lapangan pekerjaan relatif sempit di Sumbawa. Faktor kedua dan ketiga menjadi faktor penting untuk mengetahui bagaimana kualitas suatu Perda berpengaruh terhadap kemajuan atau kemunduran suatu daerah.

Perda yang akan dikaji adalah Perda yang dihasilkan dalam kurun waktu 2004-sampai dengan 2007, untuk beberapa kategori dalam pisau analisis diambil *sampling* pada lima buah Perda, yaitu Perda Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pengawasan dan Pengendalian Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol, Perda Nomor 17 Tahun 2005 tentang Pengembangan Koperasi, Perda Nomor 26 Tahun 2006 tentang Izin Pemilikan Tanah Hak Milik, dan Perda Nomor 26 Tahun 2006 tentang Badan Permusyawaratan Desa dan Perda Nomor 21 Tahun 2007 tentang Perlindungan Terhadap Tenaga Kerja Indonesia.

Pada 2004-2007 Kabupaten Sumbawa menghasilkan 86 buah Perda, namun dari jumlah tersebut 30 diantaranya adalah Perda tentang Pembentukan Desa dan Kecamatan, 14 Perda adalah tentang retribusi dan pajak, 10 Perda tentang APBD dan 4 Perda tentang kedudukan keuangan dan protokoler anggota. Enam puluh satu Perda di atas tidak menjadi populasi dalam penelitian ini, jadi pengambilan *sample* dilakukan hanya dari 25 Perda di luar Perda-Perda di atas. Dari 25 Perda tersebut diputuskan untuk mengambil lima buah Perda yang dianggap telah mewakili karakter pembuatan Perda di Kabupaten Sumbawa.

Penelitian ini akan menggunakan dua sumber data, yaitu data primer yang diperoleh dari wawancara dengan para pemangku kepentingan di Sumbawa seperti anggota

DPRD, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Sedangkan data sekunder dari buku-buku, referensi, jurnal-jurnal, literatur, dokumen-dokumen, analisa maupun laporan yang dikemukakan oleh para ahli atau pakar di bidangnya, notulensi rapat dan sebagainya.

#### **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk mensistematisasikan pembahasan masalah hasil studi ini akan dijabarkan dalam lima bab.

Bab pertama, yaitu bab pendahuluan, yang menguraikan mengenai latar belakang diselenggarakannya studi ini, ruang lingkup permasalahan, metode dan teknik penelitian, kerangka konseptual serta sistematika penulisan.

Bab kedua berisi tentang tinjauan umum Perda, mulai dari kewenangan pembentukan Perda, dasar hukum pembentukan Perda sampai dengan proses pembentukan Perda berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Bab kedua juga berupaya mendeskripsikan tentang *legisprudence theory*, yaitu kajian umum tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas legislasi. Bab ini bertujuan untuk menjelaskan kerangka teori yang akan digunakan untuk menganalisa tentang kualitas legislasi. Lebih jauh bab

ini juga mencoba untuk merinci lebih jauh *legisprudence theory* dalam tataran lebih teknis.

Bab ketiga berisi data-data penelitian, yaitu tentang Pemerintahan Kabupaten Sumbawa serta proses proses legislasi Perda di kabupaten Sumbawa, mulai dari proses perencanaan, pembahasan sampai dengan Perda tersebut disahkan dan diundangkan dalam lembaran daerah.

Bab keempat adalah analisa penerapan *legisprudence theory* untuk menilai kualitas legislasi di kabupaten Sumbawa.

Bab kelima berisi kesimpulan dan saran untuk perbaikan proses legislasi Perda di Indonesia pada masa mendatang.