Panel II :
"Mencermati perkembangan hukum dalam bidang-bidang strategis"

Catatan Terhadap kecenderungan politik hukum di Indonesia :
kajian produk-produk hukum daerah yang memberikan peluang masuknya modal secara besar-besaran paska desentralisasi 1999

oleh :
Asep Yunan Firdaus[1]
Yance Arizona[2]

Abstrak :

Sembilan tahun berjalan, perda-perda yang jumlahnya saat ini mencapai jumlah 13.000-an lebih, sebagian menuai kecaman baik atas substansi maupun proses pembentukannya. Tidak hanya kalangan masyarakat sipil yang mengecam, kalangan pengusaha (pasar) pun menolak kehadiran sejumlah perda. Bahkan Pemerintah pusat mulai gerah dengan perda-perda yang dinilai asal-asalan dan lalu membatalkannya.

Sejumlah perda telah dibatalkan oleh pemerintah karena dianggap bertentangan dengan aturan perundangan di atasnya. Pembatalan Perda-Perda tersebut diketahui juga didesakkan oleh kalangan pengusaha maupun departemen keuangan dimana alasan utamanya adalah Perda-Perda tersebut dianggap menghambat investasi di daerah.

Disisi lain Perda dituding sebagai alat legitimasi baru bagi masuknya modal secara besar-besaran di daerah. Apakah perda lebih banyak memfasilitasi arus modal ke daerah atau sebaliknya? Apakah perda berdiri sendiri sebagai aturan di daerah dalam menfasilitasi masuknya modal besar? Atau Perda hanya merupakan penerjemah Undang-Undang di level daerah? Bagaimana prakteknya di daerah dan dampak terhadap lingkungan dan SDA dan hak-hak masyarakat marginal.

I. Pengantar

Tidak dipungkiri bahwa perubahan sistem tata negara Indonesia dari sentralistik ke desentralistik, menjadi salah satu faktor pendorong munculnya Peraturan Daerah (Perda) di seluruh Indonesia. Sangat fantastis, hanya dalam waktu 5 tahun setelah sistem desentralisasi resmi

---

[1] Direktur Eksekutif HuMa
[2] Peneliti HuMa

diberlakukan[3] jumlah Perda yang diterbitkan melebihi jumlah keseluruhan Undang-Undang yang telah di terbitkan oleh Pemerintah Pusat dan DPR[4].

Pasca terbitnya Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, ribuan Perda telah diterbitkan oleh pemerintah daerah baik pada level propinsi maupun kabupaten/kota. Meski telah ditaksir mencapai angka ribuan, tidak ada satupun lembaga pemerintah yang mengetahui secara pasti jumlah Perda yang telah diterbitkan. Departemen Dalam Negeri (Depdagri) hanya mencatat sejumlah 5.054 Perda yang diterbitkan dibawah payung UU No. 22 tahun 1999, sementara setelah UU tersebut diubah dengan UU No.32 tahun 2004, jumlahnya belum tercatat[5]. Departemen Keuangan (Depkeu) dan Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerjasama Internasional (Bapekki) mencatat jumlah dua kali lipat dari Depdagri yaitu 13.520 Perda yang diterbitkan dan jumlah itu hanya berasal dari kumpulan perda-perda mengenai pajak dan retribusi.[6] Sesungguhnya agak mengherankan jika lembaga pemerintah seperti Departemen Dalam Negeri tidak memiliki angka akurat mengenai jumlah Perda yang telah diterbitkan oleh Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia. Sebab, setiap Perda yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah wajib atau harus dilaporkan ke Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam UU No.22 tahun 1999 yang telah diubah oleh UU No 32 tahun 2004. Ada tiga kemungkinan situasi ini terjadi yaitu *pertama*, karena Pemerintah Daerah tidak patuh terhadap kewajiban Undang-Undang sehingga tidak melaporkan Perda yang telah diterbitkan; *kedua* lemahnya pengawasan oleh Depdagri terhadap Pemerintahan Daerah; dan *ketiga* Depdagri sendiri tidak memiliki sistem data base Perda yang baik, sehingga tidak mampu secara cepat menghitung jumlah Perda yang telah terbit di seluruh Indonesia.

Disamping aspek kuantitas, secara kualitas banyak Perda yang dibentuk cenderung asal-asalan. Maksudnya, proses penggagasan, perancangan, pembahasan dan penetapan perda tidak melalui tahapan semestinya. Satjipto Rahardjo membedakan tahapan-tahapan tersebut ke dalam 3 tahapan besar, yaitu tahapan inisiasi, tahapan sosio-politis dan tahapan yuridis.[7] Modus yang paling menonjol adalah dengan cara menjiplak (*copy-paste*) Perda-Perda yang telah diterbitkan sebelumnya. Beberapa contoh bisa disebut, misalnya perda tentang kelembagaan adat di Kabupaten Gowa, di Kabupaten Lampung Utara dan di Kabupaten Lampung Barat serta di Kabupaten Way Kanan. Pada Perda-Perda tersebut struktur dan isinya mirip.[8]

---

[3] Undang-Undang No.22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah secara resmi dinyatakan berlaku sejak 7 Mei 1999 dan sejak itu Pemerintah Daerah diberikan kewenangan mengatur dirinya sendiri, kecuali yang tegas-tegas ditetapkan sebagai kewenangan pemerintah pusat berdasarkan Undang-Undang.

[4] Jumlah Undang-Undang yang diterbitkan Pemerintah Pusat sejak Tahun 1950 sampai dengan tahun 2005 kurang lebih berjumlah 1137 buah Undang-Undang. Bandingkan dengan jumlah Perda yang saat ini jumlah perkiraannya telah mencapai 13.520 Perda.

[5] Republika online, *899Perda dibatalkan,* edisi 31 Maret 2006.

[6] Dedi Muhtadi, *Ketika Semangat Desentralisasi Tidak Kompak,* Edisi 1 April 2006.

[7] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* Cetakan kelima, (Bandung : PT.Citra Aditya Bhakti, 2000) hal. 178.

[8] Lebih jauh silakan periksa perda-perda tersebut melalui situs www.perdaonline.org

Bidang-bidang pengaturan Perda juga sangat beragam mulai dari mengatur hal-hal yang bersifat moral-sulisa-keagamaan, adat-istiadat sampai kepada urusan investasi. Dengan kata lain dari urusan akhirat sampai dengan urusan murni duniawi. Situs Perdaonline mengklasifikasi pembidangan pengaturan perda menjadi 14 bidang[9], termasuk di dalamnya bidang lain-lain yang mewadahi pengaturan diluar 13 katagori lainnya. Sebenarnya Undang-Udang juga telah memberikan batasan pembidangan pengaturan Perda sebagaimana telah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah (No.32 Tahun 2004). Pembidangan tersebut adalah :

- perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- penyediaan sarana dan prasarana umum;
- penanganan bidang kesehatan;
- penyelenggaraan pendidikan;
- penanggulangan masalah sosial;
- pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- pengendalian lingkungan hidup;
- pelayanan pertanahan;
- pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- pelayanan administrasi penanaman modal;
- penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pembatasan tersebut bukan tanpa maksud, tetapi memang diperuntukan sebagai panduan hukum terhadap Pemerintah Daerah yang akan menerbitkan sebuah Perda. Jika batasan ini tidak dipatuhi maka akan berkonsekuensi pada produk Perda yang diterbitkan, sebagaimana telah diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 jo. PP. No.20 Tahun 2001 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Review atas perda telah banyak dilakukan, tidak hanya dilakukan oleh Pemerintah yang notabene memiliki kewajiban pengawasan atas produk hukum daerah, tetapi juga oleh kalangan Pengusaha melalui lembaga KPPOD[10] --yang merupakan inisiasi beberapa individu pendiri dan lembaga-lembaga pendukung seperti Kadin dan Apindo--, dan juga oleh kalangan

[9] 14 bidang katagorisasi tersebut adalah : 1. agama; 2. akses terhadap hukum dan hukum adat; 3. investasi asing; 4. isu anak; 5. isu perempuan; 6. kesehatan dan jaminan sosial; 7. pendidikan; 8. peraturan kemasyarakatan; 9. perencanaan pembangunan; 10. struktur pemerintahan kecamatan dan desa; 11.tanah, lingkungan dan sumber daya alam; 12. tenaga kerja dan buruh migran; 13. usaha lokal dan investasi; 14. lain-lain. lihat lebih jauh di www.perdaonline.org

[10] KPPOD adalah singkatan dari Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah diinisiasi pada akhir tahun 2000 oleh KADIN, LPEM UI dan CSIS.

masyarakat sipil. Fokus review dari Pemerintah dan Pengusaha relative sama yaitu konsen terhadap perda mengenai Pajak dan Retribusi yang dianggap menghambat dan merusak iklim investasi. Hal ini dibuktikan dengan usulan berikut dibatalkannya ratusan perda yang mengatur soal pajak dan retribusi di seluruh Indonesia.[11] Sementara kalangan masyarakat sipil secara umum banyak mengkaji perda-perda yang mendiskrinasi warga masyarakat seperti Perda Tibum DKI Jakarta, Perda Maksiat dan Perda bernuansa syariat. Sementara yang terkait dengan investasi, tuntutan masyarakat justru lebih ditujukan kepada keputusan-keputusan kepala daerah yang secara serampangan menerbitkan izin-izin pemanfaatan sumber daya alam. Alasan yang diajukan karena dianggap akan merugikan masyarakat lokal/adat maupun merusak lingkungan pada satu sisi dan menguntungkan pemilik modal di sisi lain. Ambil contoh penerbitan berbagai Perda yang objeknya sumberdaya alam dan diikuti mekanisme perizinan pemanfaatan sumberdaya alam, seperti berbagai Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) dan Izin Pemanfaatan KatuTanah Milik (IPKTM) menjadi tren bagi daerah yang memiliki banyak sumberdaya hutan. Banyaknya pengeluaran berbagai IPK dan IPKTM dari Bupati yang daerahnya memiliki sumberdaya hutan disinyalir berakibat menimbulkan bencana alam seperti banjir dan longsor yang meningkat. Bupati Kutai Barat (Kaltim) misalnya sejak tahun 1999-2002 telah mengeluarkan 650 izin HPHH dan Kabupaten Bulungan (Kaltim) sebanyak 300-an izin.[12] Hal demikian juga terjadi pada sektor sumberdaya alam lainnya.

Bagi masyarakat sipil, perda dituding sebagai alat legitimasi baru bagi masuknya modal secara besar-besaran di daerah meskipun pada saat yang sama kalangan pengusaha menganggap banyak ratusan perda yang menghambat investasi. Bagaimana sesungguhnya kecenderungan perda dalam mengatur investasi di daerah? Mengapa masyarakat sipil dan pengusaha sama-sama menuntut pembatalan sejumlah produk hukum daerah yang terkait investasi? Apakah perda berdiri sendiri sebagai aturan di daerah dalam menfasilitasi masuknya modal besar? Atau Perda hanya merupakan penerjemah Undang-Undang di level daerah? Bagaimana prakteknya di daerah dan dampak terhadap lingkungan dan SDA dan hak-hak masyarakat marginal.

II. Peta Kecenderungan Perda

Setelah lima tahun mempraktikkan UU No. 22/1999, pemerintah melakukan perubahan dengan mengundangkan UU No. 32/2004 sebagai "obat" untuk menyembuhkan otonomi daerah yang dipandang *kebablasan.* Diundangkannya UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah tidaklah

---

[11] Sampai dengan tahun 2007, Mendagri telah membatalkan 761 buah perda.

[12] Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana Hu*Ma*, No 1. September 2002, hal 16. Tulisan itu pernah dipresentasikan pada acara *International Association of Study on Common Property* di Victoria all, Zimbabwe, 17-21 Juni 2002

menyelesaikan persoalan yang diwariskan dari praktik penerapan UU No. 22/1999. Kenyataannya otonomi daerah hanya merupakan proses fragmentasi kekuatan politik, dari pemerintah pusat menjadi terbagi-bagi dan berpindah ke daerah. Kekuasaan atau kewenangan itu disambut oleh elit-elit daerah untuk membangun kekuatan politik dan bisnis masing-masing. Cara mereka melakukan hal tersebut, dalam banyak hal meniru cara yang pernah digunakan rezim pemerintahan Orde Baru.[13] Dalam penelitian Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun (2002) disebutkan cara-cara tersebut diantaranya adalah: (1) menggunakan sumberdaya alam sebagai basis pendapatan ekonomi; (2) menaklukkan pimpinan lokal/kepala adat dengan memformalisasi proses pengangkatan dan memberi fasilitas, termasuk uang; (3) melemahkan posisi DPRD dengan melakukan sogokan dan penyuapan; (4) menggunakan cara-cara kekerasan dalam menyelesaikan kasus; (5) terus melanjutkan praktik kolusi, korupsi dan nepotisme; dan (6) mengiming-imingi investor dengan sejumlah insentif supaya menanamkan modalnya. Cara lain diluar enam cara di atas antara lain: (a) mengusahakan kodifikasi dan formalisasi hukum adat; (b) memfasilitasi kebangkitan kerajaan atau kesultanan masa lalu dengan menunggangi isu 'masyarakat adat' dan (c) memobilisasi masyarakat daerah untuk menentang kebijakan maupun program pemerintah pusat terutama untuk unit-unit usaha yang berada di daerah.[14]

Dengan adanya peraturan daerah di bidang sumberdaya alam terutama dalam bentuk perizinan, pajak dan retribusi, maka pemerintah daerah dapat meningkatkan pendapatan asli daerah. Di sisi lain, pola itu mengakibatkan: (1) ekonomi biaya tinggi bagi investasi karena terdapat pungutan ganda dalam usaha pemanfaatan sumberdaya alam yang sebelumnya sudah dipungut oleh pemerintah pusat, meskipun diakui ada Perda-Perda pro investor seperti Perda Kota Balikpapan No.9 tahun 2004 tentang insentif bagi investor; (2) tekanan bagi masyarakat karena beban dari peningkatan pajak dan retribusi terhadap pemanfaatan sumberdaya alam dibebankan kepada masyarakat konsumen yang oleh pengusaha dilakukan dengan menaikkan harga produk; (3) tekanan bagi masyarakat adat/lokal yang selama ini sudah mengelola sumberdaya alam sejak lama sebagai tradisi, karena Perda yang lahir tidak menganggap keberadaan mereka atau membangun prosedur formal baru yang membebani; serta (4) tidak terkendalinya pencemaran dan kerusakan alam akibat eksploitasi sumberdaya alam di daerah.

Dinamika politik legislasi Perda

Sejak otonomi daerah digulirkan, sudah ribuan Perda dibuat oleh pemerintah daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Data yang diperoleh dari Departemen Keuangan, sampai Desember 2006 terdapat 9.617 Perda yang terkait dengan perizinan, pajak dan retribusi di daerah. Dari sejumlah itu Departemen Keuangan sudah merekomendasikan kepada Departemen

[13] *ibid*
[14] *ibid*

Dalam Negeri untuk membatalkan 895 Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi di daerah. Sedangkan data yang diperoleh dari Departemen Dalam Negeri menunjukkan bahwa sejak tahun 2002 sampai tahun 2007 Perda yang dibatalkan baru berjumlah 761 Perda. Rincian perbandingan data tersebut di bawah ini:

Departemen Keuangan			Departemen Dalam Negeri	
Per Desember 2006			*Per November 2007*	
Perda yg diterima	:	9.617	Tahun	Jumlah
Perda yg sudah dievaluasi	:	6.118	2002	19
			2003	105
Disetujui	:	5.075	2004	233
Revisi	:	148	2005	136
Dibatalkan	:	895	2006	114
			2007	151
			Total	761
Sumber data: *Direktorat Pajak Daerah dan Bertibusi Daerah Dep.Keu.*			Sumber data: *Departeman Dalam Negeri*	

Data di atas mengindikasikan bahwa tidak semua Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang direkomendasikan untuk dibatalkan oleh Departemen Keuangan (paling tidak 285 Perda sampai Desember 2006) ditindaklanjuti dengan pembatalan Perda oleh Departemen Dalam Negeri. Di sisi lain, terdapat beberapa Perda pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak direkomendasikan dibatalkan oleh Departemen Keuangan (meskipun secara substansi Perda tersebut juga dianggap bermasalah) justru dibatalkan oleh Departemen Dalam Negeri.[15] Hal itu menunjukkan buruknya koordinasi antardepartemen dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Perda. Disamping soal koordinasi, proses evaluasi Perda oleh pemerintah pusat juga memakan waktu yang lama.[16]

Meskipun pasal 145 ayat (1) UU No. 32/2004 telah menegaskan bahwa Perda disampaikan oleh pemerintah daerah kepada pemerintah pusat paling lama setelah 7 (tujuh) hari ditetapkan, tenyata tidak semua Perda yang sudah dibuat dilaporkan oleh pemerintah daerah. Bahkan sampai hari ini, berapa jumlah Perda yang telah terbit tidak dapat dipantau secara tepat oleh pemerintah pusat karena tidak lengkapnya pendokumentasian Perda. Menurut Departemen Hukum dan HAM, banyaknya Perda yang tidak dilaporkan oleh Pemda kepada pemerintah pusat terjadi karena 3 (tiga) hal,[17]

---

[15] Wawancara dengan Direktur Pajak Daerah dan Retibusi Daerah Departemen Keuangan pada tanggal 7 Agustus 2007

[16] Dalam satu kesempatan mengadakan Pendidikan Hukum Kritis untuk pegawai Biro Hukum Pemerintahan Kabupaten di Sanggau, Kalimantan Barat, seorang peserta dalam kegiatan tersebut pernah menyampaikan bahwa evaluasi Perda oleh Pemerintah pusat bahkan memerlukan waktu sampai 7 (tujuh) tahun.

[17] Draft Buku *Panduan Memahami Peraturan Daerah,* Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-udangan Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan *United Nation Development Programme*

yaitu: 1] ketidaktahuan Pemda bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan Perda ke pemerintah pusat sebagaimana diatur dalam UU Pemerintahan Daerah; 2] keengganan menyerahkan Perda ke pemerintah pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkan Perda yang telah mereka buat; dan 3] untuk menghindari sanksi berupa pembatalan dari pemerintah pusat atas Perda yang dilaporkan, karena berdasarkan Pasal 145 ayat (2) UU No. 32/2004 menyatakan bahwa Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Catatan dari Departemen Hukum dan HAM tersebut menyatakan bahwa tidak baiknya pendokumentasian Perda terjadi karena kelalaian Pemda serta kekhawatiran Pemda bahwa Perda yang telah mereka buat akan dibatalkan oleh pemerintah pusat, terkesan hanya menyalahkan Pemda. Padahal, tidak baiknya pendokumentasian Perda juga terjadi karena kekhawatiran Pemda karena proses pengujian Perda oleh pemerintah pusat memerlukan waktu yang lama, proses yang lama tersebut membuat Perda yang sudah dibuat terkatung-katung menjelang adanya hasil pengujian oleh pemerintah pusat. Hal tersebut berdampak terhadap ketidakpastian pelaksanaan Perda yang seharusnya sudah dapat dijalankan dengan pasti oleh Pemda. Disamping itu, pemerintah pusat juga belum melakukan inovasi dalam pengembangan database pendokumentasian Perda yang memudahkan pengumpulan Perda, misalkan melalui pendokumentasian dengan cara elektronik seperti melalui CD atau website yang khusus mengumpulkan dan menampilkan data-data dan isi Perda. Pemerintah pusat juga tidak mengeluarkan kebijakan memberikan *reward* atau *punishment* bagi Pemda yang tertib dan tidak tertib melaporkan Perda yang mereka buat. Tidak adanya upaya sistematis untuk menciptakan pendokumentasian Perda yang baik dari pemerintah pusat menunjukan indikasi bahwa pemerintah pusat sendiri masih memiliki banyak kelemahan, atau bahkan memandang soal pendokumentasian Perda ini bukan merupakan hal yang sangat penting dan segera.

Dalam banyak hal, kepentingan yang terartikulasi dalam materimuatan Perda seringkali dipandang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum oleh pemerintah pusat. Misalkan banyak pemerintah daerah yang membuat Perda pungutan kemudian menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Menurut KPPOD sejumlah 31% Perda seputar pajak dan retribusi daerah yang dibuat pemerintah daerah justru merusak investasi di daerah bersangkutan.[18] Disamping Perda yang dipandang bermasalah karena memberatkan investasi di daerah, kalangan masyarakat sipil berpandangan banyak Perda yang dianggap bermasalah karena bersifat diskriminatif dan tidak ramah lingkungan. Misalkan Perda-Perda yang membatasi kebebasan warganegara karena alasan jenis kelamin, agama dan golongan serta Perda

---

(UNDP), dikonsultasipublikkan pada seminar nasional *Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah,* 19-20 November 2007.

[18] 31% Perda Rusak Iklim Investasi, Koran Seputar Indonesia, 30 November 2007.

yang memposisikan sumberdaya alam dan lingkungan hanya untuk dieksploitasi guna memenuhi ambisi keuntungan ekonomis tanpa mengupayakan keberlanjutannya dan dampak bencana yang dapat ditimbulkan alam.

Untuk mengatasi masalah yang ditimbulkan dari kemunculan Perda, dalam sistem hukum Indonesia sudah terdapat dua mekanisme pengujian (*review*) Perda yang dianggap bermasalah, yaitu *judicial review* Perda oleh Mahkamah Agung dan *executive review* dalam bentuk pengawasan dan evaluasi Perda oleh Pemerintah Pusat. Perkembangan pengujian Perda baik oleh Mahkamah Agung maupun oleh Pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri, ditemukan data sebagaimana di bawah:

Mahkamah Agung			Departemen Dalam Negeri	
Keadaan perkara Hak Uji Materil tahun 2003-juni 2007			Perda yang dibatalkan oleh Depdagri 2003-Nop 2007	
Jumlah perkara masuk	:	175	Tahun	Jumlah
Jumlah perkara diputus	:	96	2002	19
Variasi putusan			2003	105
a. ditolak	:	77	2004	236
b. dikabulkan	:	14	2005	136
c. N.O.	:	2	2006	114
d. Cabutan	:	3	2007	151
Jumlah perkara yg belum diputus	:	79		
			Total	761
*Sumber data: *Makalah, Hak Uji Materiel, Imam Soebechi, S.H., M.H (Hakim Agung), disampakan dalam Seminar Nasional Menuju Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Melalui Peningkatan Kompetensi Aparatur Pemerintah Daerah Dalam tertib Pembentukan Peraturan Daerah*, 19-20 November 2007.			Sumber data: *Departeman Dalam Negeri*	

Tabel di atas setidaknya menunjukkan bahwa Perda yang dianggap bermasalah selalu ada setiap tahunnya. Hal itu juga menunjukkan bahwa selama ini pemerintah terbukti belum berhasil mengatasi masalah yang timbul dari kehadiran suatu Perda, meskipun ada mekanisme pengujian Perda.[19] Pemerintah juga sering melanggar ketentuan tentang pengujian Perda yang sudah ditetapkan dalam UU Pemda, misalkan tentang bentuk

[19] Pada bulan April 2006 misalnya, Ketua Kadin (MS Hidayat) menyebutkan masih ada sekitar 1.000 Perda Kabupaten dan Kota yang bermasalah karena memicu terjadinya ekonomi biaya tinggi melalui legalisasi aneka praktik pungutan atau regulasi yang menghambat perizinan. Lihat Sriwijaya Post, Selasa 13 Juni 2006

hukum pembatalan Perda. Dalam UU No. 32/2004 disebutkan bahwa pembatalan Perda dilakukan dengan Peraturan Presiden, tetapi dalam praktiknya selama ini belum pernah ada satu pun Peraturan Presiden yang berisi pembatalan Perda.[20] Pilihan selama ini adalah menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri). Tetapi, kekeliruan ini diterima saja oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah terkesan menerima pembatalan Perda dilakukan dengan Kepmendagri serta tidak melakukan perlawanan dengan mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dibolehkan dalam Pasal 145 ayat (5) UU Pemda.

Diduga tidak adanya respons pemerintah daerah atas kekeliruan bentuk hukum pembatalan Perda oleh pemerintah terjadi karena 3 (tiga) hal, yaitu: a] ketidaktahuan pemerintah daerah tentang instrumen pembatalan Perda yang seharusnya adalah Perpres. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah masih memegang ukuran peraturan lama (UU No. 22/1999) yang tidak menyebut secara eksplisit bentuk hukum pembatalan Perda, padahal UU No. 32/2004 telah secara tegas menyatakan bahwa bentuk hukum pembatalan Perda dilakukan melalui Perpres; b] Keacuhan pemerintah daerah tentang bentuk instrumen pembatalan hukum Perda, karena bagi Pemerintah Daerah yang membatalkan Perda adalah pemerintah pusat, terlepas bagaimana bentuk hukum pembatalannya; atau c] ketidakmauan pemerintah daerah melakukan upaya hukum pengajuan keberatan ke Mahkamah Agung karena objek sengketa (Perda yang dibatalkan) tidak begitu signifikan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini adalah kecenderungan yang paling mungkin karena besarnya biaya dan ketidakpastian proses yang akan dilakukan oleh Mahkamah Agung dalam menguji Perda. Karena Mahkamah Agung masih dipandang sebagai lembaga yang penuh ketidakpastian.

Sampai sekarang, Perda bermasalah masih menjadi persoalan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ternyata upaya represif dengan pengawasan Perda oleh pemerintah pusat dan pengujian Perda oleh Mahkamah Agung masih belum efektif mengatasi masalah tersebut.

Perda-Perda yang Dipersoalkan

Di bawah ini akan disinggung secara sekilas contoh-contoh perda yang paling banyak dipersoalkan terkait dengan investasi atau ekonomi. Data diambil dari hasil riset HuMa mengenai kecenderungan karakter perda pengelolaan sumber daya alam.

- Perda Perizinan dan Retribusi Daerah
  Dengan mengambil contoh Perda yang mengatur mengenai kehutanan, dibawah ini sekilas disajikan katagorisasi Perda Perizinan dan Retribusi Daerah, yaitu :

[20] Pasal 145 ayat 3 UU No. 32/2004 menyebutkan *Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

1. Perda Perizinan
   a. Izin Pengelolaan Dan Pemanfaatan Kayu Dan Hasil Hutan
   b. Izin Pemanfaatan Hutan (IPH)
   c. Izin Pemungutan Hasil Hutan Tanaman
   d. Izin Pemungutan Hasil Hutan Bukan Kayu pada Kawasan Hutan Produksi Pola
   e. Partisipasi Masyarakat
   f. Izin Pemanfaatan Kayu (IPK)
   g. Izin Usaha Hutan Tanaman (IUHT)
   h. Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan
   i. Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan
   j. Izin Kayu yang Masuk Dalam Kabupaten
   k. Pengumpulan Kayu Rakyat
   l. Izin Tempat Penumpukan Kayu Masak
   m. Izin Pemungutan Hasil Hutan (IPHH)

2. Perda Retribusi
   a. Retribusi Pemanfaatan Lahan pada Hutan Negara
   b. Retribusi Izin Pemanfaatan Kawasan Hutan
   c. Retribusi Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan Hutan
   d. Retribusi Izin Usaha Pengambilan Hasil Hutan
   e. Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan
   f. Retribusi Izin Penebangan Kayu
   g. Retribusi Izin Pengangkutan Hasil Hutan
   h. Retribusi Izin Angkut Kayu Desa/Hutan Rakyat dan Kayu Olahan
   i. Retribusi Penyelenggaran Produksi Pengolahan, Pengendalian Mutu, Pemasaran Dan Peredaran Hasil Hutan
   j. Retribusi Pengganti Nilai Tegakan
   k. Retribusi Pangkalan Hasil Hutan
   l. Retribusi Lalu Lintas atau Peredaran Hasil Hutan
   m. Retribusi Hasil Hutan
   n. Retribusi Pelayanan Bimbingan dan Pengawasan Penatausahaan Hasil Hutan
   o. Retribusi Pengelolaan Hasil Hutan
   p. Retribusi Penerbitan Daftar Pengangkutan Pengganti Hasil Hutan
   q. Retribusi Izin Pengusahaan Sarang Burung Walet

Secara umum, berbagai macam izin dan retribusi sebagaimana dicontohkan dalam bidang kehutanan, dianggap menghambat investasi di daerah seperti yang dituduhkan oleh Kadin dan Departemen Keuangan dan diamini oleh Depdagri dengan membatalkan total 761 perda penghambat investasi sampai tahun 2007. Lalu dimana faktor Perda sebagai alat legitimasi masuknya aliran modal ke Daerah? Akan dijelaskan dalam bagian analisa.

Sementara begitu banyak perda yang dianggap menghambat investasi, justru ada satu Perda yang disambut sukacita oleh kalangan pengusaha, yaitu perda kota Balikpapan No.9/2004 tentang Insentif bagi Investor. Perda ini berisi potongan pajak dan retribusi serta kemudahan perizinan untuk melakukan investasi di Balikpapan.

Sementara bagi masyarakat lokal atau adat di daerah, perhatian terhadap perda secara tekstual tidaklah terlalu mengemuka, tapi justru terhadap implementasi perda-perda yang berbentuk ijin-ijin usaha eksploitasi SDA dari Bupati yang kewenangannya bersumber dari perda. Bagi masyarakat, legalitas usaha Perusahaan dari Bupati dianggap tidak menghargai hak-hak mereka atas SDA dan berkecenderungan akan merusakan lingkungan.

- Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan SDA

1. Perda Pengelolaan dan Pemanfaatan
   a. Pengelolaan Hutan dan Hasil Hutan
   b. Pengelolaan Kawasan Lindung dan Kompensasi Pemanfaatan Kawasan Lindung
   c. Pengelolaan Sumberdaya Hutan Berbasis Masyarakat
   d. Pengelolaan Hutan Rakyat
   e. Pengelolaan Hutan dan Hasil Hutan
   f. Tata Cara Pemungutan Hasil Hutan Berupa Kayu
   g. Pelestarian Kawasan Hutan Sagu
   h. Pengurusan Hutan dan Retribusi Hasil Hutan
   i. Kehutanan Daerah
   j. Hutan Rakyat
   k. Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan

Pemerintah Daerah banyak sekali mengambil inisiatif membuat perda yang terkait bidang kehutanan. Tapi, sayangnya Perda di sektor kehutanan didominasi oleh Perda yang bersifat pungutan. Meski demikian, ada beberapa daerah yang memiliki inisatif membuat Perda di sektor terkait dengan hak dan pelibatan masyarakat dalam pengelolaan hutan, diantaranya Perda Kapubaten Wonosobo Nomor 22/2001 tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Berbasis Masyarakat Kabupaten Wonosobo -- yang telah dibatalkan oleh Depdagri pada 2005.

<u>Konteks Perda dengan UU Payungnya</u>
Secara hierarkis, perda sebagai produk hukum yang lebih rendah derajatnya dari Undang-Undang maka ia tidak boleh menyimpangi materi UU. Perda-Perda secara umum akan mencantumkan UU 22/1999 dan penggantinya UU 32/2004 dalam konsiderannya. Kemudian secara materil Perda-Perda akan memasukkan UU lainya sebagai acuan, misalnya UU Kehutanan, UU Perkebunan, UU Pajak dan Retribusi Daerah, UU Pertambangan, dll. Dengan demikian, Perda-Perda yang dianggap menjadi alat bagi masuknya modal besar ke daerah sesungguhnya sedang menjalankan semangat UU payungnya. Dengan kalimat lain, UU sejak awal dibuat --khususnya paska politik desentralisasi-- memang telah memiliki jiwa pro modal. Mari periksa salah satu rencana strategis Pemerintah dalam bidang ekonomi sebagaimana tercantum dalam Dokumen Rencana Jangka Panjang Pemerintah yang menyebutkan :

Perekonomian dikembangkan dengan mekanisme pasar yang berlandaskan persaingan sehat dan memperhatikan nilai-nilai keadilan

serta kepentingan sosial sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja bagi seluruh masyarakat. Pengelolaan kebijakan perekonomian perlu secara proporsional memperhatikan dinamika globalisasi, komitmen nasional di berbagai fora perjanjian ekonomi internasional, dan kepentingan strategis nasional di dalam menjaga kedaulatan ekonomi bangsa.

Bagaimana halnya dengan Perda-Perda yang dibatalkan, bukankah sejak awal Perda telah diberikan rambu-rambu tidak boleh menyimpangi materi UU? Kalo kita amati, justru Perda-Perda yang dibatalkan oleh Mendagri tersebut dianggap bertentangan dengan UU payungnya. Berdasarkan kajian dan usulan pembatalan Departemen Keuangan, Perda-Perda tersebut dianggap menghambat iklim usaha dan investasi di daerah. Hal ini berarti, Perda-Perda yang dibatalkan tidak sejalan dengan semangat investasi yang dijalankan oleh pemerintah Pusat.

III. Catatan-Catatan Penting

Dibawah ini disajikan beberapa catatan-catatan penting berdasarkan paparan diatas dan relevansinya dengan pertanyaan-pertanyaan dalam bagian pengantar, antara lain :

- Perda-Perda yang berhubungan dengan investasi sesunguhnya sedang menjadi representasi dari jiwa UU yang menjadi payungnya. Berbagai UU teranyar di Indonesia, justru kental dengan semangat menarik dan mengamankan investasi.
- Perda-Perda yang dibatalkan oleh Mendagri atas usulan dari Depkeu dan didukung oleh kalangan pengusaha menganggap Perda-Perda yang telah dibatalkan tersebut menghambat investasi dan iklim usaha di Indonesia. Dengan dibatalkan ratusan perda yang terkait dengan investasi, maka analoginya yang acontrario, perda-perda yang saat ini masih dipertahankan adalah perda-perda yang tidak menghambat investasi, sekaligus bisa disebut sebagai Perda yang masih pro-investasi.
- Investasi di daerah tidak sepenuhnya di dukung oleh faktor kepastian hukum berupa perda, tetapi birokrasi di daerah yang menjadi implementor peraturan memegang peranan penting. Berbagai izin-izin usaha khususnya untuk usaha eksploitasi sering diobral oleh Bupati/Walikota untuk menarik investasi. Hal ini yang seringkali mengundang protes dan tuntutan dari masyarakat lokal/adat karena merasa dirugikan hak-haknya dan dianggap akan merusak lingkungan. Situasi ini bisa dimengerti, karena penerbitan berbagai izin-izin seringkali dipenuhi oleh perilaku korup yang saling menguntung baik pengusaha maupun penguasa.

Daftar Pustaka :

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT.Citra Aditya Bhakti, 2000

Simarmata, Rikardo dan Stephanus Masiun, *Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat*, Seri Pengembangan Wacana Hu*Ma*, No 1, September 2002

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-udang an Departemen Hukum dan HAM bekerjasama dengan *United Nation Development Programme* (UNDP), Draft Buku *Panduan Memahami Peraturan Daerah*, Jakarta, 2007

Republika online, *899Perda dibatalkan*, edisi 31 Maret 2006.

Dedi Muhtadi, *Ketika Semangat Desentralisasi Tidak Kompak*, Kompas edisi 1 April 2006.

Seputar Indonesia, *31% Perda Rusak Iklim Investasi*, Seputar Indonesia, 30 November 2007.

Sriwijaya Post, Selasa 13 Juni 2006

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

www.perdaonline.org

www.kppod.org

Wawancara dengan Direktur Pajak Daerah dan Retibusi Daerah Departemen Keuangan pada tanggal 7 Agustus 2007