

BAB III
IMPLEMENTASI PROGRAM LEGISLASI DALAM PEMBENTUKAN
PRODUK HUKUM DAERAH

A. Mekanisme Program Legislasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah

Berdasarkan Pasal 1 butir 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan Program Legislasi Daerah adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Selanjutnya berdasarkan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi secara mutatis mutandis diberlakukan sama terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Adapun mekanisme Program Legislasi Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah, mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, meliputi:

1. Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

2. Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- a. jangkauan dan arah pengaturan.
3. Materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.
4. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
5. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
6. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
7. Dalam penyusunan Prolegda penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:
 - a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
 - b. rencana pembangunan daerah;
 - c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

- d. pembantuan; dan
 - e. aspirasi masyarakat daerah
8. Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
 9. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
 10. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
 11. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
 12. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan Gubernur.
 13. Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.
 14. Prolegda Provinsi ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

15. Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Mengacu pada Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi: untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; akibat kerja sama dengan pihak lain; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Prolegda tidak saja sebagai wadah politik hukum di daerah atau potret rencana pembangunan materi hukum (perda-perda jenis apa saja) yang akan dibuat dalam satu tahun ke depan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta untuk menampung kondisi khusus daerah, tetapi juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan, cita-cita hukum yang mendasari, dan sesuai dengan arah pembangunan daerah.

B. Kasus Produk Hukum Daerah (Perda) Yang Bermasalah

Berdasarkan data yang ada, program pembetulan Peraturan Daerah di berbagai daerah di Indonesia menghasilkan Peraturan Daerah yang kurang terintegrasi dengan bidang-bidang pembangunan lainnya. Selain itu, data yang ada juga menunjukkan Peraturan Daerah yang tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Data dari Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 1983 Peraturan Daerah yang dibatalkan masih terdapat ribuan Peraturan Daerah yang direkomendasikan untuk dievaluasi dan/atau dibatalkan. Peraturan Daerah yang dibatalkan pada umumnya Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah. Sampai dengan bulan Juli 2009 peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah dibatalkan sudah mencapai 1152 Peraturan Daerah.²⁴

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sudah terdapat sekitar 8000 Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuat dan lebih dari 3000 Peraturan Daerah tersebut terindikasi bermasalah. Peraturan Daerah yang mengatur pajak, retribusi dan bermacam-macam pungutan lainnya dibatalkan karena pada umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dinilai telah menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi dan menghambat iklim investasi.

Selanjutnya, Kementerian Keuangan menginformasikan dari hasil evaluasi terhadap Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sejak 2001 hingga 14 Agustus 2009 menunjukkan, dari total 9.714

²⁴ <https://eprints.uns.ac.id/7995/1/139721108201009431.pdf>, glm. 4, dikutip tanggal 11 Agustus 2015.

Peraturan Daerah, ada 3.455 Peraturan Daerah (36%) yang direkomendasikan dibatalkan atau direvisi, dan dari sisi jenis usaha, Peraturan Daerah bermasalah paling banyak diterbitkan di sektor perhubungan, industri dan Peraturan Daerah pangan, pertanian, budaya dan pariwisata, serta kehutanan. Hasilnya, dari 2.566 Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, terdapat 1.727 Rancangan Peraturan Daerah (67%) yang direkomendasikan untuk ditolak atau direvisi.²⁵

Rancangan Peraturan Daerah bermasalah ini masih di sektor perhubungan, industri dan Perdagangan, pekerjaan umum, budaya dan pariwisata, serta kesehatan. Kementerian Keuangan juga mendata sampai dengan 31 Maret 2009, Peraturan Daerah bermasalah paling banyak terjadi di sektor transportasi (447 Peraturan Daerah), disusul industri dan perdagangan (387 Peraturan Daerah), pertanian (344 Peraturan Daerah) dan kehutanan (299 Peraturan Daerah). Masih terkait dengan pajak dan retribusi, Kementerian Negara Koperasi dan UKM menginformasikan saat ini terdapat 26 dari 92 peraturan daerah yang bertentangan dengan pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah (KUMKM). Selain itu, Peraturan Daerah tentang pajak dan retribusi daerah yang telah dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri, masih terdapat 340 Peraturan Daerah yang bertentangan dengan pemberdayaan KUMKM sesuai Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dari 340 Peraturan Daerah tersebut sejumlah 234 peraturan daerah telah diusulkan

²⁵ *Ibid*

pembatalannya kepada Kementerian Dalam Negeri, sebanyak 63 di antaranya telah disetujui pembatalannya, dan 171 Peraturan Daerah lainnya masih dalam proses pertimbangan di Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan.²⁶

Sementara itu, pada tanggal 21 Juni 2016, Kementerian Dalam Negeri mempersentasekan sebesar 67,5 persen dari 3.143 peraturan daerah (perda) yang dibatalkan belum lama ini berkaitan dengan mekanisme menghambat investasi. Sisanya terkait perda yang bertentangan dengan peraturan di atasnya. Dirjen Otonomi Daerah (Otda) Kemendagri, Sumarsono mengatakan, ada sekitar 15 persen perda yang dinilai bertentangan dengan undang-undang di atasnya. Kemudian, ada 15 persen lainnya yang mengarah pada diskriminatif dan sisanya aturan yang dinilai tak perlu diberlakukan. Dari 3.143 perda yang dibatalkan sudah masuk semua ke Presiden. Sekitar 67,5 persen perda dinilai bisa menghambat investasi baik lokal maupun internasional,” selain itu, beberapa daerah yang perdanya banyak dibatalkan antara lain Provinsi Jawa Timur 102 Perda. Sulawesi Utara 47 Perda dan Jawa Barat 25 Perda. Umumnya, semua daerah memiliki masalah perda lantaran menghambat investasi dan bertentangan dengan aturan di atasnya. Kajian berikutnya, Kemendagri akan menyisir semua perda bermasalah. Saat ini, aturan yang menjadi sorotan adalah yang mengandung unsur diskriminatif. Sebelumnya, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo juga menyatakan, akan terus menginventarisir perda-perda

²⁶ *Ibid*

bermasalah. Selanjutnya, Kemendagri akan meninjau juga sejumlah perda yang dinilai diskriminatif atau intoleran, namun perlu berhati-hati untuk perda tersebut. “Harus juga memperhatikan daerah yang punya kekhususan seperti Aceh itu ada otsus dan Yogyakarta itu keistimewaannya,” tambah Mendagri.²⁷

Selanjutnya, Kementerian Dalam Negeri membatalkan sebanyak 3.143 perda yang dianggap bermasalah. Kemendagri sendiri membatalkan 1.765 perda tingkat provinsi dan kabupaten/kota, sementara gubernur membatalkan 1.267 perda tingkat kabupaten/kota. Berdasarkan data yang dihimpun, bahwa Kemendagri paling banyak membatalkan perda di Provinsi Jawa Timur. Sebanyak 142 perda di Jatim dibatalkan oleh Kemendagri. Sementara itu, untuk perda yang dibatalkan oleh gubernur, Jatim juga menempati posisi pertama dengan total 94 perda tingkat kabupaten/kota yang dibatalkan oleh gubernur. Selain Jatim, Jabar berada diposisi kedua dengan jumlah perda paling banyak dibatalkan.

Total perda yang dibatalkan di Jabar mencapai 136 perda. Sumatera Utara tercatat menjadi provinsi ketiga yang perdanya paling banyak dibatalkan yaitu sebanyak 133 perda. Berikut 10 provinsi yang perdanya paling banyak dibatalkan :²⁸

1. Jawa Timur: 142 perda
2. Jawa Barat: 136 perda
3. Sumatera Utara: 133 perda

²⁷ <http://www.transaktual.com/fullpost/politik-hukum/1466705061/kemendagri-rilis-daftar-perda-dan-permendagri-yang-dibatalkan.html>, dikutip tanggal 20 Agustus 2016.

²⁸ *Ibid*

4. Jawa Tengah: 123 perda
5. Sulawesi Selatan: 121 perda
6. Kalimantan Tengah: 73 perda
7. Kalimantan Barat: 69 perda
8. Kalimantan Selatan: 67 perda
9. Kalimantan Timur: 66 perda
10. Aceh: 65 perda.

Sementara itu, berdasarkan data yang dirilis oleh Kemendagri, dari 1.765 perda tingkat provinsi dan kabupaten kota yang dibatalkan Kemendagri, tercatat perda tentang retribusi yang dibatalkan mencapai 741 perda. Sedangkan perda tentang pajak mencapai 276 perda. Sementara itu, permendagri tentang pajak merupakan yang terbanyak dibatalkan setelah permendagri tentang pemerintah. permendagri tentang pajak yang dibatalkan mencapai 18 permendagri. Untuk perda ditingkat kabupaten/kota yang dibatalkan oleh gubernur, perda tentang retribusi yang dibatalkan mencapai 399 perda. Sedangkan perda tentang pajak mencapai 134 perda. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo sebelumnya menjelaskan banyaknya penghapusan perda terkait retribusi dan pajak dilakukan karena banyak perda yang justru menghambat investasi.²⁹

Berkaitan dengan adanya permasalahan tersebut di atas, seyogyanya Dalam pembentukan Perda, terdapat hal-hal yang harus dipenuhi oleh pihak-pihak yang terlibat agar Perda tersebut memberikan hal yang positif bagi

²⁹ *ibid.*

masyarakat daerah. Perda sebagai produk hukum di daerah, hendaknya mampu mengarahkan masyarakat daerah ke arah yang lebih baik dan mampu mengayomi masyarakat.

Menurut Meuwissen, dikatakan bahwa hukum mempunyai keberlakuannya apabila mampu berlaku secara sosiologis, berlaku secara yuridis dan berlaku secara moral.³⁰ selanjutnya, menurut Bagir Manan,³¹ dikatakan bahwa Perda yang baik hendaknya mencerminkan aspek filosofis yang berkaitan dengan prinsip bahwa Perda akan menjamin keadilan, sosiologis berkaitan dengan harapan bahwa Perda yang dibentuk merupakan keinginan masyarakat daerah, dan yuridis berkaitan dengan harapan bahwa Perda memenuhi dan menjamin kepastian hukum seperti halnya pembentukan Undang-Undang

³⁰ B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, terjemahan, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 46.

³¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan di Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1991, hlm. 14.