

**FAKTOR NON-YURIDIS  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
KOTA SURABAYA**

**Nany Suryawati  
Victor Imanuel W. Nalle**

Fakultas Hukum Universitas Katolik Darma Cendika

Email : [ra.nany@yahoo.com](mailto:ra.nany@yahoo.com)

---

**Abstract**

*The legislation process is not only influenced by the juridical factor. Non-juridical factors also influence the legislative process. Even non-juridical factors influence sometimes is greater than juridical factors. Whereas any legislation must meet the criteria of good legislation based on legisprudence theory. The quality of legislation in DPRD Kota Surabaya is also influenced by other factors beyond the text of the legislation. Therefore, it is the legislative process in DPRD Kota Surabaya interesting to analyze because of course non-juridical factors remain influential in the legislative process. These factors, however, can be accommodated in such a way to suit the demands of judicial aspect. The analysis in this study is conducted by a socio-legal approach. Based on the research by socio-legal approach, the legislation process in DPRD Kota Surabaya (2009-2014) is influenced by non-juridical factors. Non-juridical factors are influenced by the interests of the struggle for influence in the community base. On the side of the legislator, there is an interest to build a base of constituents on an on going basis. On the executive side, there is the need to build a public trust in the government. The interests of each other in the dynamics of the discussion of draft legislations relating to the budget.*

**Key words:** *non-juridical, legisprudence, legislation*

**Abstrak**

Proses legislasi tidak hanya dipengaruhi oleh faktor yuridis. Faktor-faktor non-yuridis juga mempengaruhi proses legislatif. Bahkan faktor non-yuridis kadang mempengaruhi lebih besar dari faktor yuridis. Sedangkan produk legislasi apapun harus memenuhi kriteria legislasi yang baik berdasarkan teori legisprudensi. Kualitas legislasi di DPRD Kota Surabaya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar teks undang-undang. Oleh karena itu, proses legislasi di DPRD Kota Surabaya menarik untuk dianalisis karena tentu faktor non-yuridis tetap berpengaruh dalam proses

legislasi. Namun faktor-faktor ini dapat diakomodasi sedemikian rupa agar sesuai dengan tuntutan aspek yuridis. Analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan sosio legal. Berdasarkan penelitian dengan pendekatan sosio-legal, proses legislasi di DPRD Kota Surabaya (2009-2014) dipengaruhi oleh faktor-faktor non-yuridis. Faktor-faktor non-yuridis dipengaruhi oleh kepentingan perebutan pengaruh di basis konstituen. Di sisi legislator, ada minat untuk membangun basis konstituen secara berkelanjutan. Di sisi eksekutif, ada kebutuhan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kepentingan satu sama lain saling terkait atau terakomodasi dalam dinamika pembahasan rancangan peraturan yang berkaitan dengan anggaran.

**Kata kunci :** non-yuridis, legisprudensi, legislasi

---

## A. Pendahuluan

Legislasi merupakan bagian dari hukum tata negara yang kompleks sifatnya. Legislasi bukan hanya bersentuhan dengan aspek yuridis tetapi juga aspek-aspek non-yuridis, misalnya politik, ekonomi, dan lain-lain. Hal ini merupakan sebuah keniscayaan karena legislasi adalah sebuah agregat dari berbagai kepentingan.<sup>1</sup> Benturan kepentingan dalam proses legislasi memunculkan pandangan tentang buruknya kualitas legislasi akibat dominannya pengaruh non-yuridis daripada pengaruh yuridis (dogmatika, teori, dan filsafat hukum). Buruknya kualitas legislasi tersebut pada tataran undang-undang dapat dilihat pada jumlah undang-undang yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Pada tataran yang lebih rendah, buruknya kualitas legislasi dapat dilihat pada banyaknya peraturan daerah (Perda) bermasalah.

Berdasarkan penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, pada periode 2004 – 2009 terjadi tren kenaikan jumlah Perda yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri. Lonjakan pembatalan Perda terjadi pada awal pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono (periode 2009 – 2014) karena target 100 hari pemerintahan. Pada awal periode tersebut jumlah Perda yang dibatalkan mencapai 405 Perda. Jumlah tersebut melebihi capaian kerja Kementerian Dalam Negeri dalam pembatalan Perda pada

tahun 2004 – 2008.<sup>2</sup> Lonjakan kenaikan pembatalan Peraturan Daerah bermasalah paling besar terjadi antara tahun 2008 dan 2009.

Dalam konteks itulah legisprudensi, sebagai cabang teori hukum yang terkait legislasi, berperan penting dalam proses legislasi. Praktik legislasi menunjukkan bahwa menjauhkan undang-undang dari aspek politis merupakan ketidakmungkinan. Oleh karena itu legisprudensi sebagai teori di bidang legislasi menempatkan undang-undang di antara dua kutub tersebut, yaitu kutub politis dan teoretis, dan berusaha menyeimbangkannya.<sup>3</sup>

Untuk mengukur kualitas Perda dari perspektif legisprudensi bukan hanya dapat dianalisis melalui menguji aspek materiil (substansi Perda) dengan menguji aspek formil pembentukan Perda. Perspektif legisprudensi – jika digunakan untuk menganalisis aspek formil pembentukan Perda – menempatkan tiga kategori dalam melihat kualitas Perda. Pertama, proses untuk membahas dan mengundang suatu peraturan (*legislative procedure*). Kedua, perencanaan Perda yang dapat dilihat sebagai rangkaian dari sebuah *project management (the management of legislation)*. Ketiga, proses politik yang menyertai pembahasan dan pengundangan Perda (*the sociology of legislation*).<sup>4</sup> Melalui tiga kategori itulah kualitas Perda dapat diukur dalam aspek formil pembentukannya.

Dalam konteks yang lebih spesifik, legislasi di DPRD Kota Surabaya menunjukkan contoh kualitas legislasi yang mampu terhindar dari fenomena Perda bermasalah. Pencapaian ini tentunya tidak mungkin hanya ditunjang oleh peraturan perundang-undangan yang secara normatif mengatur prosedur pembentukan Perda. Kualitas legislasi di DPRD Kota Surabaya juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain di luar teks peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, proses legislasi di DPRD Kota Surabaya menarik untuk dianalisis karena tentunya faktor-faktor non-yuridis tetap berpengaruh dalam proses legislasi. Akan tetapi, faktor-faktor tersebut dapat diakomodir sedemikian rupa agar sesuai dengan tuntutan aspek yuridis. Faktor-faktor tersebut dapat saling mempengaruhi dalam implementasi

prosedur pembentukan Perda, manajemen legislasi, maupun dinamika proses-proses politik di dalamnya.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penelitian ini akan menjawab beberapa rumusan masalah berikut ini:

1. Apakah prosedur pembentukan Perda Kota Surabaya telah memenuhi kualitas legislasi berdasarkan perspektif legisprudensi?
2. Faktor-faktor non-yuridis apakah yang mempengaruhi proses pembentukan Perda Kota Surabaya selama periode 2009 – 2014?
3. Bagaimanakah pengaturan prosedur pembentukan Perda untuk menyeimbangkan pengaruh faktor yuridis dan non-yuridis?

## **B. Hasil dan Pembahasan**

Sebelum memaparkan hasil dan pembahasan dari penelitian yang telah dilakukan, akan dipaparkan terlebih dahulu beberapa konsep kunci dalam penelitian ini. Konsep-konsep kunci yang dibahas dalam penelitian ini antara lain asas-asas dalam legislasi, teori legisprudensi, dan prosedur pembentukan Perda. Tiga konsep kunci tersebut sekaligus menunjukkan kerangka pemikiran secara normatif dalam proses legislasi dalam tataran filosofis, teoretis, dan dogmatis yang kemudian mendapat pengaruh dari faktor-faktor non-yuridis dalam tataran impementasi dogmatika hukum.

### **B.1. Negara Hukum**

Istilah negara hukum seringkali dipertukarkan dengan istilah *rule of law* ataupun *rechtsstaat*. Pemakaian kedua istilah tersebut seringkali akhirnya membiaskan dua konsep yang berasal dari latar belakang berbeda. *Rule of law* berangkat dari tradisi *common law* atau Anglo Saxon sedangkan *rechtsstaat* merupakan konsep dari tradisi *civil law* atau Eropa Kontinental. Latar belakang dan dari sistem hukum yang melatarbelakanginya tentu saja akan memunculkan perbedaan. Namun dalam perkembangannya perbedaan tersebut tidak

dipermasalahan lagi karena kedua konsep tersebut mengarah pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.<sup>5</sup>

Menurut Tamanaha, *rule of law* mengalami pergeseran dari format yang formalistik menuju yang substansial. Pergeseran tersebut menunjukkan bahwa *rule of law* bukan sekedar menjadikan hukum sebagai instrumen pemerintah dalam bertindak sebagai penandanya, ataupun perlindungan terhadap hak individual sebagai indikatornya. *Rule of law* yang substansial berorientasi negara kesejahteraan sosial dengan kesetaraan substantif, kesejahteraan, dan pemeliharaan masyarakat sebagai indikatornya (lihat Tabel 1).

Tabel 1. *Alternative Rule of Law Formulations*

	<i>Thinner</i> -----> <i>to</i> -----> <i>Thicker</i>		
<i>FORMAL VERSIONS</i>	<b>1. Rule-by-Law</b>  -Law as instrument of government action	<b>2. Formal legality</b>  -general, prospective, clear; certain	<b>3. Democracy + Legality</b>  -consent determines content of law
<i>SUBSTANTIVE VERSIONS</i>	<b>4. Individual Rights</b>  -property, contract, privacy, autonomy	<b>5. Rights of Dignity and/or Justice</b>	<b>6. Social Welfare</b>  -substantive equality, welfare, preservation of community

## B.2. Asas-asas Legislasi

Sebelum membahas asas legislasi, perlu diketahui sebelumnya apa yang dimaksud dengan asas. Asas berbeda dengan norma. Asas memiliki wilayah penerapan yang lebih luas daripada norma. Dalam suatu sistem hukum, asas hukum merupakan kaidah penilaian fundamental. Asas hukum memberikan suatu nilai. Nilai tersebut kemudian menjadi bentuk yang lebih khusus dalam sebuah norma hukum yang memberikan pedoman yang jelas bagi perbuatan. Sebagai

sebuah nilai, menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum menjadi pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum.<sup>6</sup>

Asas hukum berisi nilai sehingga asas hanya memberikan pedoman secara tidak langsung. Oleh karena itu asas hukum tidak selalu dipositifkan dalam peraturan perundang-undangan sehingga sulit untuk mengkonstatasi kapan asas hukum telah kehilangan keberlakuannya. Selain itu, asas hukum tidak memiliki sifat 'semua atau tidak' (*alles of niets karakter*). Artinya, dalam kejadian yang sama dapat diterapkan berbagai asas hukum dan semua asas tersebut memiliki peranan pada interpretasi peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan.<sup>7</sup>

Selain digunakan dalam hal interpretasi peraturan perundang-undangan, asas juga digunakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Munculnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan resultan dari sebuah sejarah yang panjang dalam perkembangan hukum. Dulunya pembentukan peraturan perundang-undangan dianggap sebuah seni. Namun dalam perkembangannya pembentukan peraturan perundang-undangan dianggap tidak membutuhkan bakat manusia tetapi teknik yang dapat dipelajari. Walaupun merupakan sebuah teknik, tetapi pembentukannya tetaplah membutuhkan nilai-nilai sebagai pedoman bagi perancangannya.

Asas-asas dalam legislasi memiliki dua dimensi, yaitu dimensi pembentukan dan dimensi materi muatan. Asas-asas dalam legislasi telah dikemukakan oleh beberapa ahli dan diatur dalam undang-undang. Asas-asas legislasi yang diatur dalam undang-undang mengalami beberapa perkembangan sejak Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011).

Selain asas-asas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, terdapat pula asas-asas yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Van der Vlies, asas-asas formal dalam legislasi terdiri atas asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, asas konsensus, asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>8</sup> Salah satu asas yang dikemukakan Van der Vlies dan terkait dengan penelitian ini adalah asas konsensus. Asas konsensus mensyaratkan ‘kesepakatan rakyat’. Tentunya kesepakatan ini bersifat hipotetis karena tidak mensyaratkan rakyat secara keseluruhan. Rakyat dalam konteks ini adalah pemangku kepentingan. Terkait dengan penelitian ini, pemangku kepentingan itulah yang kemudian dapat memberikan pengaruh terhadap proses legislasi.

### B.3. Teori Legisprudensi

Menurut Peter Noll, teori hukum selama ini terlalu terfokus adjudikasi, sedangkan legislasi tidak menjadi perhatian. Ilmu hukum (*legal science*) telah secara terbatas menjadi ilmu penerapan hukum yang lebih banyak memfokuskan penerapan hukum oleh hakim. Padahal, menurut Noll kreasi para hakim dan legislator atau proses adjudikasi dan proses legislasi merupakan hal yang setara. Oleh karena itu diperlukan sebuah teori yang terfokus pada kajian legislasi dan menjadi landasan teoretis dalam pembentukan undang-undang.<sup>9</sup>

Menurut Luc J. Wintgens, legisprudensi adalah nama dari cabang teori hukum yang berhubungan dengan legislasi dari perspektif teoretis dan praktis. Legisprudensi terutama menitikberatkan pada aspek teoretis dalam legislasi yang seringkali diabaikan.<sup>10</sup> Dengan demikian legisprudensi menjadi sebuah antitesis dari pandangan hukum semata-mata sebagai produk politik di legislatif. Melalui pendekatan legisprudensi, peraturan perundang-undangan ditempatkan pula sebagai hasil kajian akademik yang dapat dipertanggungjawabkan secara teoretis.

Analisis terhadap legislasi dari perspektif teoretis dan praktis dapat dilakukan dengan indikator-indikator yang terukur. Indikator tersebut untuk menunjukkan kualitas legislasi yang senyatanya. Indikator tersebut antara lain:<sup>11</sup>

1. Metodologi legislasi (*legislative methodology*), yaitu berkaitan dengan substansi legislasi, metodologi yang dapat digunakan untuk mengelaborasi substansi normatif.
2. Teknik legislasi (*legislative technique*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dari aspek formalnya – misalnya struktur dalam substansi undang-undang.
3. Perancangan legislasi (*legislative drafting*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dari perumusan norma dalam undang-undang.
4. Komunikasi legislasi (*legislative communication*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dari bagaimana cara mengkomunikasikan substansi normatif suatu peraturan.
5. Prosedur legislasi (*legislative procedure*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dengan melihat proses pembahasan, pengundangan, dan implementasi suatu peraturan.
6. Manajemen legislasi (*the management of legislation*), berkaitan dengan mengukur kualitas legislasi dengan melihatnya sebagai bagian dari suatu perencanaan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia, kategori ini melihat kualitas suatu undang-undang dengan mengukurnya dari Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang telah ditetapkan.
7. Aspek sosiologis dalam legislasi (*the sociology of legislation*), yaitu mengukur kualitas legislasi dengan melihat proses politik dalam pembahasan, pengundangan, proses implementasi, dan juga efek dari legislasi dari perspektif sosiologis.
8. Teori legislasi (*the theory of legislation*), yaitu mengukur kualitas legislasi dengan melihat fungsi legislasi sebagai instrumen panduan sosial dan kontrol dari negara.



Selain delapan acuan yang dikemukakan oleh Mader, kualitas legislasi juga dapat diukur dari sisi rasionalitas rancangan undang-undang tersebut. Menurut Atienza, sebagaimana dikutip Flores, terdapat lima aspek rasionalitas yang perlu terintegrasi di setiap undang-undang. 5 aspek tersebut antara lain:<sup>12</sup>

1. Rasionalitas bahasa (*linguistic rationality*), bahwa setiap undang-undang harus jelas dan memiliki presisi untuk menghindari masalah ambiguitas dan ketidakjelasan.
2. Rasionalitas legal formal (*legal-formal rationality*), bahwa undang-undang bukan hanya harus valid (berlaku umum, abstrak, impersonal, dan permanen) tetapi juga koheren, tidak berlebih-lebihan, tidak saling bertentangan, tidak berlaku surut, dan diumumkan untuk menghindari problem antinomi, berlebih-lebihan dan kesenjangan dalam rangka menciptakan sistem perundang-undangan yang sempurna.
3. Rasionalitas teleologis (*teleological rationality*), bahwa undang-undang bermanfaat dalam mencapai tujuan akhir. Artinya, yang ingin dihasilkan melalui undang-undang bukanlah hal yang tidak mungkin atau simbolis belaka.
4. Rasionalitas pragmatis (*pragmatic rationality*), bahwa undang-undang bukan hanya bermanfaat tetapi juga efektif secara sosial dan efisien secara ekonomi dalam setiap peristiwa hukum konkrit.
5. Rasionalitas etis (*ethical rationality*), bahwa substansi undang-undang harus adil dan benar.

#### B.4. Gambaran Umum DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014

DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 sebagai hasil dari Pemilihan Umum Legislatif 2009 (Pileg 2009) menunjukkan konfigurasi yang beragam. Anggota DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 sejumlah lima puluh orang anggota terbagi menjadi tujuh fraksi, yaitu:

1. Fraksi Demokrat
2. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
3. Fraksi Partai Golongan Karya
4. Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa
5. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera
6. Fraksi Partai Damai Sejahtera
7. Fraksi Apkindo (terdiri dari Partai Amanat Nasional, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Persatuan Pembangunan, dan Partai Kebangkitan Nasional Ulama)

Tujuh fraksi tersebut dapat diklasifikasikan berdasarkan ideologinya. Jika mengacu kepada klasifikasi ideologi partai peserta Pileg 2009 menurut Andreas Ufen,<sup>13</sup> maka mayoritas ideologi pemilih di Kota Surabaya merupakan pemilih berideologi nasionalis sekuler. Basis ideologi pemilih di Kota Surabaya berdasarkan perolehan kursi hasil Pileg 2009 sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Konfigurasi Ideologi Pemilih di Kota Surabaya Berdasarkan Perolehan Kursi pada DPRD Kota Surabaya 2009-2014

<b>Partai</b>	<b>Ideologi</b>	<b>Jumlah Kursi</b>
Partai Demokrat	Nasionalis sekuler	16
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Nasionalis sekuler	8
Partai Golongan Karya	Nasionalis sekuler	5
Partai Kebangkitan Bangsa	Islam tradisional moderat	5
Partai Keadilan Sejahtera	Islam modernis	5
Partai Damai Sejahtera	Nasionalis Kristen	4
Partai Amanat Nasional	Islam modernis	2
Partai Gerakan Indonesia Raya	Nasionalis sekuler	3
Partai Persatuan Pembangunan	Islam modernis dan tradisional, sebagai hasil fusi partai era Orde Baru	1

Partai Kebangkitan Nasional Ulama	Islam tradisional	1
-----------------------------------	-------------------	---

*Sumber: Data diolah penulis*

Selain terbagi menjadi tujuh fraksi, DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 juga memiliki empat komisi dengan pembagian bidang yang berbeda. Empat komisi tersebut adalah Komisi A, Komisi B, Komisi C, dan Komisi D dengan pembidangan sebagai berikut:

1. Komisi A yang membidangi urusan pembidangan dengan rincian tugas pembidangan pemerintahan umum, kepegawaian, ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat, hubungan masyarakat, komunikasi/pers, hukum/perundang-undangan, perizinan, pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, sosial politik, organisasi kemasyarakatan, agama, kependudukan, kesehatan dan keluarga berencana, peranan wanita, anak dan remaja, pendidikan dan kebudayaan, pemuda dan olah raga, keuangan dan pendapatan daerah, serta retribusi dan perpajakan.
2. Komisi B yang membidangi urusan perekonomian dengan rincian tugas pembidangan perindustrian dan Perdagangan, pengembangan dunia usaha, koperasi, logistik dan pengadaan pangan, pertanian, perkebunan, perikanan dan kelautan, peternakan dan kehutanan, ketenagakerjaan dan transmigrasi serta kesejahteraan sosial, pariwisata perbankan, perusahaan daerah, perusahaan patungan, badan usaha dan menanamkan modal serta kas daerah.
3. Komisi C yang membidangi urusan pembangunan dengan rincian tugas pembangunan pekerjaan umum, perencanaan pembangunan tata ruang dan tata kota, pertamanan dan kebersihan, perumahan dan pemukiman, pertambangan dan energi, pos dan telekomunikasi, perhubungan, pembangunan daerah dan pemukiman kembali, sumberdaya alam dan irigasi, perumahan rakyat dan lingkungan hidup.

4. Komisi D yang membidangi urusan kesejahteraan rakyat dengan rincian tugas pembidangan ketenagakerjaan pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, perpustakaan, budaya dan pariwisata, kepemudaan dan olahraga.

Seperti halnya wewenang DPRD di kabupaten/kota lainnya, DPRD Kota Surabaya juga memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Jika melihat kinerja DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 dalam melaksanakan fungsi legislasi, terdapat 83 Perda yang telah diundangkan dengan rincian dalam Tabel 3.

Tabel 3. Jumlah Peraturan Daerah yang disahkan oleh DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Perda</b>
2009	5
2010	13
2011	8
2012	24
2013	13
2014	20
<b>Total</b>	<b>83</b>

*Sumber: data diolah dari <http://www.jdih.surabaya.go.id>*

#### B.5. Analisis Prosedur Pembentukan Perda Kota Surabaya dari Perspektif Legisprudensi

Menelaah prosedur pembentukan Perda dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014, pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan prosedur pembentukan undang-undang. Prosedur pembentukan Perda dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014 terbagi dalam lima tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

##### 1. Perencanaan

Undang-Undang direncanakan dalam bentuk Prolegnas, sedangkan Perda direncanakan dalam Program Legislasi Daerah

(Prolegda). Perbedaannya, Prolegda tidak disusun untuk jangka menengah lima tahun sebagaimana Prolegnas. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda (Pasal 34 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011). Berdasarkan Pasal 35 UU No. 12 Tahun 2011, Prolegda disusun berdasarkan:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Jika mengacu pada Permendagri No. 1 Tahun 2014, penyusunan Prolegda terbagi menjadi penyusunan di lingkungan Pemerintah Daerah dan di lingkungan DPRD. Penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dimulai dengan kepala daerah memerintahkan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk menyusun Prolegda. Penyusunan Prolegda tersebut dikoordinasikan oleh biro hukum provinsi atau bagian hukum kabupaten/kota. Jika dipandang perlu, penyusunan Prolegda juga dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait (Pasal 10 dan Pasal 11 Permendagri No. 1 Tahun 2014). Jika Prolegda telah selesai disusun maka kepala daerah menyampaikan hasil penyusunan Prolegda kepada Badan Legislasi Daerah (Balegda) melalui pimpinan DPRD.

Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD menjadi tanggung jawab Balegda. Hasil penyusunan Prolegda antara Pemerintah Daerah dan DPRD kemudian disepakati menjadi Prolegda dan ditetapkan dalam rapat Paripurna DPRD [Pasal 14 Ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2014]. Prolegda tersebut ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Aspek aspirasi masyarakat juga idealnya tidak dilupakan dalam tahap perencanaan. Padahal peran partisipasi masyarakat sangat penting dalam tahap perencanaan karena masyarakat nantinya akan menjadi pemangku kepentingan yang terkena dampak dari setiap pembentukan Perda. Peran partisipasi masyarakat tersebut tidak dapat lepas dari ciri khas demokrasi modern.

Demokrasi modern menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam setiap proses pengambilan keputusan. Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi memberi ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat. Proses tersebut berbeda dengan yang terjadi dalam demokrasi elit. Demokrasi elit cenderung menisbikan peran masyarakat setelah proses pemilihan umum selesai yaitu dengan terpilihnya wakil rakyat.<sup>14</sup>

Namun partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda bukanlah kondisi yang serta merta ada. Tinggi partisipasi tersebut harus diciptakan melalui pengkondisian. Pengkondisian tersebut berupa dibukanya akses bagi masyarakat. Menurut W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, terdapat tiga akses yang harus dibuka bagi masyarakat untuk meningkatkan partisipasi dalam pembentukan Perda, yaitu:<sup>15</sup>

- a. Akses terhadap informasi yang meliputi hak akses informasi aktif dan hak akses informasi pasif.
  - b. Akses partisipasi dalam pengambilan keputusan yang meliputi:
    - 1) hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan;
    - 2) partisipasi dalam penetapan kebijakan, rencana, dan program pembangunan;
    - 3) partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
  - c. Akses terhadap keadilan.
2. Penyusunan

Seperti halnya penyusunan Rancangan undang-undang, penyusunan rancangan Perda juga disertai dengan naskah akademik, kecuali rancangan Perda mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), pencabutan Perda, atau perubahan Perda yang hanya terbatas mengubah beberapa materi. Rancangan Perda

yang dikecualikan tersebut cukup disertai dengan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok-pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Rancangan Perda dapat berasal dari lingkungan Pemerintah Daerah atau DPRD. Rancangan Perda dari lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh bagian hukum kabupaten/kota untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.

Rancangan Perda dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda. Rancangan Perda tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD disertai dengan naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan. Balegda kemudian melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.

### 3. Pembahasan

Rancangan Perda yang telah melewati tahap penyusunan kemudian dibahas oleh DPRD dan walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebelumnya didahului dengan penyampaian secara tertulis rancangan Perda oleh kepala daerah kepada pimpinan DPRD jika rancangan Perda tersebut berasal dari pemerintah daerah. Jika Rancangan Perda tersebut berasal dari DPRD maka tahapan pembahasan didahului dengan penyampaian rancangan Perda secara tertulis oleh pengusul kepada pimpinan DPRD dengan disertai naskah akademik dan/atau penjelasan atau keterangan. Pembahasan tersebut terbagi menjadi dua, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

### 4. Penetapan

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan walikota kemudian disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada walikota untuk ditetapkan menjadi Perda. Penyampaian tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tiga hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima rancangan Perda tersebut dari pimpinan DPRD, walikota menyampaikan rancangan Perda

yang telah disetujui kepada Gubernur paling lambat tiga hari sejak menerimanya dari pimpinan DPRD. Tujuan dari penyampaian Rancangan tersebut kepada Gubernur adalah untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah. Gubernur setelah menerima Rancangan tersebut wajib memberikan nomor register paling lambat tujuh hari sejak diterima.

Setelah mendapatkan nomor register, Walikota kemudian membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 hari sejak rancangan Perda disetujui bersama oleh DPRD dan walikota. Rancangan Perda yang belum mendapatkan nomor register belum dapat ditetapkan oleh walikota sebagai Perda. Jika walikota tidak menandatangani walaupun jangka waktu tersebut telah lewat maka Rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dalam lembaran daerah.

#### 5. Pengundangan

Pengundangan merupakan pemberitahuan secara formal suatu Perda sehingga mempunyai daya ikat pada masyarakat. Tahapan pengundangan Perda adalah penempatan produk hukum daerah dalam lembaran daerah, tambahan lembaran daerah, atau berita daerah. Lembaran daerah memuat batang tubuh peraturan daerah sedangkan tambahan lembaran daerah memuat penjelasan peraturan daerah.

Berdasarkan prosedur pembentukan Perda tersebut, jika dianalisis dalam praktiknya terdapat kelemahan pada tahap penyusunan. Kelemahan pada tahap penyusunan secara empiris adalah minimnya naskah akademik yang disusun dengan cermat. Bahkan seringkali naskah akademik disusun tanpa memperhatikan sistematika naskah akademik sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 dan Permendagri No. 1 Tahun 2014.

RP, salah satu anggota DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 yang juga salah satu pimpinan Komisi B, mengeluhkan kualitas naskah akademik yang sering disusun “asal jadi”.



*“Kadang-kadang (naskah akademik) tidak profesional, kadang-kadang profesional. Tergantung dari niatan ketika Perda itu dibuat. Kadang-kadang SKPD yang membawahi ketika membuat naskah akademik asal-asalan. Kadang karena dikejar deadline. Kadang... wes pokoknya asal memenuhi syarat ada naskah akademik. Tapi kita kritisi juga semua itu...”<sup>16</sup>*

Kelemahan beberapa naskah akademik yang diajukan sebagai bagian dari penyusunan Raperda pada periode 2009-2014 terletak pada minimnya kajian empiris. Padahal berdasarkan Pasal 20 Ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2014 sebuah naskah akademik dalam Bab II bukan hanya memuat kajian teoretis tetapi juga kajian praktik empiris. Namun beberapa naskah akademik yang ada di periode 2009-2014 justru lebih banyak terfokus pada kajian teoretis yang bahkan tidak mendalam. Sebagai contoh Naskah Akademik Raperda tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama. Naskah akademik ini hanya terdiri dari 27 halaman dengan kajian empiris yang sangat minim, yaitu hanya terdiri dari tiga paragraf.<sup>17</sup>

Minimnya kajian empiris juga dapat dilihat pada Naskah Akademik Raperda tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya. Naskah akademik yang terdiri dari 44 (empat puluh empat) halaman ini hanya menguraikan kajian empiris sebanyak satu halaman. Jumlah yang sangat minim jika dibandingkan dengan uraian kajian teoretis sebanyak lima belas halaman.<sup>18</sup> Padahal adanya kajian empiris tersebut dapat memaparkan kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat. Dengan demikian menjadi jelas latar belakang dibutuhkannya pembentukan sebuah Perda oleh masyarakat.

Kelemahan lain terkait naskah akademik adalah minimnya pemaparan pada Bab V yang memuat substansi jangkauan, arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Perda. Bab V seharusnya menguraikan ruang lingkup materi muatan, rumusan sasaran yang akan diwujudkan, serta arah dan jangkauan pengaturan. Uraian tersebut didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan

dalam bab sebelumnya. Namun uraian Bab V pada beberapa naskah akademik dalam periode 2009-2014 justru lebih menonjolkan uraian materi muatan secara singkat.<sup>19</sup> Hal ini menimbulkan kesulitan dalam memahami *ratio legis* dari sebuah Perda secara komprehensif.

Penyusunan naskah akademik tanpa kedalaman substansi tersebut lebih disebabkan kekeliruan paradigma dalam Permendagri No. 1 Tahun 2014 ketika menempatkan naskah akademik pada tahap penyusunan Perda. Idealnya dalam tahapan perencanaan Perda, sebuah Perda dapat dimasukkan dalam Prolegda karena didasarkan pada kajian yang menunjukkan bahwa Perda tersebut dibutuhkan dan kajian tersebut berupa naskah akademik. Namun berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2014 naskah akademik bukan menjadi bagian dari tahap perencanaan melainkan tahap penyusunan.

Hal tersebut berbeda dengan posisi naskah akademik pada tahap pembentukan undang-undang. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, naskah akademik justru menjadi bagian pada tahap perencanaan. Oleh karena itu, Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dimasukkan dalam Prolegnas secara prosedural telah didasarkan pada kajian dalam naskah akademik.

#### B.6. Faktor-faktor Non-yuridis yang mempengaruhi Proses Pembentukan Perda Kota Surabaya Periode 2009 – 2014

Faktor-faktor non-yuridis turut berpengaruh dalam proses pembentukan Perda Kota Surabaya selama periode 2009-2014. Pengaruh faktor non-yuridis tersebut lebih banyak pada tahapan pembahasan Raperda. Dinamika selama proses pembahasan dapat disebabkan oleh benturan kepentingan-kepentingan non-yuridis.

Pengalaman DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 menunjukkan beragamnya faktor non-yuridis yang dapat melancarkan atau justru menghambat proses pembahasan Raperda. Beberapa

faktor non-yuridis tersebut antara lain dapat dilihat pada pembahasan Raperda berikut ini:

1. Raperda Pengelolaan Barang Milik Daerah

Raperda ini akhirnya disahkan dan diundangkan menjadi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 14 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah. Raperda ini disusun dengan latar belakang barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, untuk itu barang milik daerah perlu dikelola secara tertib agar dapat dimanfaatkan secara optimal dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Isu pengelolaan barang milik daerah yang paling mengemuka dalam pembahasan Raperda ini terkait dengan status tanah “surat ijo”. Nomenklatur “surat ijo” sebenarnya hanya dikenal di Surabaya. Nomenklatur resmi dari “surat ijo” sebenarnya adalah Izin Pemakaian Tanah.

Izin Pemakaian Tanah tersebut dapat didefinisikan sebagai izin yang diberikan walikota atau pejabat yang ditunjuk untuk memakai tanah dan bukan merupakan pemberian hak pakai atau hak-hak atas tanah lainnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Latar belakang munculnya “surat ijo” tersebut adalah buruknya administrasi Pemerintah Kota Surabaya di masa lalu.

Menurut SL, salah seorang anggota DPRD Kota Surabaya yang tidak lagi menjadi anggota DPRD Kota Surabaya di periode 2014-2019, kedudukan Pemerintah Kota Surabaya sebenarnya lemah dalam isu “surat ijo”.

*....dulunya tanah-tanah kosong tersebut kan tidak diketahui pemiliknya. Orang-orang datang bertanya ke Pemerintah Kota. Mereka (Pemerintah Kota) tidak cek, langsung saja klaim itu tanah pemerintah. Diberikan “surat ijo”, ditarik iuran. Daerah lain tidak ada “surat-surat ijo” seperti itu. Padahal pemerintah sebenarnya juga tidak tahu itu tanah siapa.<sup>20</sup>*

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh B yang di periode 2014-2019 terpilih kembali sebagai anggota DPRD Kota Surabaya. Dia berpendapat bahwa semua bentuk aktivitas yang menyangkut tanah di Indonesia tunduk dan patuh pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 (UUPA) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan peraturan pelaksanaannya. Terhadap polemik tanah dengan “surat ijo” di Kota Surabaya, dia berpendapat bahwa kedudukan Pemerintah Kota Surabaya lemah karena tidak didukung dengan bukti kepemilikan yang kuat serta secara *de facto* sudah lama dikuasai oleh warga.<sup>21</sup>

Isu “surat ijo” menjadi sukar untuk diselesaikan karena besarnya jumlah pemegang “surat ijo” tersebut. Di sisi lain, Pemerintah Kota Surabaya keberatan untuk melepaskan tanah yang diklaim sebagai barang milik daerah tersebut. Walaupun secara *de jure*, tidak ada dokumen hukum yang mampu menguatkan klaim tersebut.

Besarnya jumlah pemegang “surat ijo” pada akhirnya menyebabkan isu “surat ijo” rentan untuk dipolitisir. Pemilihan Walikota Surabaya Tahun 2015 menunjukkan bahwa pemegang “surat ijo” dijadikan isu politik calon walikota tertentu untuk memenangkan kontestasi. Walaupun pada kenyataannya, isu tersebut tidak mampu mendongkrak perolehan suara calon. Isu “surat ijo” dianggap terlalu tersegmentasi sehingga tidak menjadi isu komunal penduduk Kota Surabaya.

*....pemegang “surat ijo” jika dibandingkan dengan jumlah seluruh penduduk berapa? Apakah signifikan? Ternyata tidak. Kalau kita lihat persebaran pemegang “surat ijo” juga hanya pada wilayah tertentu. Jadi kalau mau dijadikan isu untuk dongkrak suara ya susah. Kalau kemudian tarik ulur di pembahasan (Raperda), ini karena pemkot tidak mau lepas. Kalau kami maunya jika bisa dilepaskan dengan cara mengganti ya lebih baik. Asal jangan pakai harga pasar. Pastinya jangan sampai terjadi kerugian negara. Bisa kena semua nanti.*<sup>22</sup>

Pengalaman pembahasan Raperda ini menunjukkan bahwa isu populis dipandang mampu mengangkat elektabilitas dalam kontestasi politik. Oleh karena itu, isu tersebut jika diangkat dalam pembahasan

Raperda perlu untuk dipelihara sebagai isu yang berkelanjutan dalam konteks tarik menarik antara eksekutif dan legislatif.

Baik eksekutif maupun legislatif menyadari lemahnya pihak Pemerintah Kota Surabaya maupun pemegang “surat ijo”. Namun adanya kekhawatiran pelepasan tanah “surat ijo” tersebut dianggap kerugian keuangan negara membuat kedua pihak lebih berhati-hati. Pada akhirnya Raperda tersebut disahkan menjadi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pelepasan Tanah Aset Pemerintah Kota Surabaya (Perda No. 6 Tahun 2014). Pada akhirnya berdasarkan Perda No. 6 Tahun 2014 pelepasan tanah (“surat ijo”) dilakukan berdasarkan prinsip saling menguntungkan para pihak. Prinsip saling menguntungkan tersebut ditunjukkan dengan adanya pembayaran kompensasi dari pihak pemegang “surat ijo”.

## 2. Raperda APBD

Raperda APBD merupakan Raperda yang rutin dibahas setiap tahun. Raperda APBD sering mengalami pembahasan yang alot karena tarik menarik kepentingan legislatif dan eksekutif. Salah satu nomenklatur anggaran yang menjadi perhatian dalam pembahasan Raperda ini adalah alokasi dana hibah bagi anggota DPRD atau juga dikenal sebagai hibah Jasmas (penjaringan aspirasi masyarakat). Dana hibah tersebut dialokasikan secara merata bagi setiap anggota DPRD Kota Surabaya yang dapat dicairkan berdasarkan proposal yang masuk kepada anggota DPRD Kota Surabaya.

Permasalahan yang kerap diajukan dalam pembahasan Raperda APBD adalah tidak tuntasnya proses pencairan dana Jasmas yang telah diajukan melalui proposal. Lambatnya proses pencairan tersebut mengakibatkan anggota DPRD merasa dirugikan karena kehilangan kepercayaan dari konstituen. Sebagaimana disampaikan RP, ”....waktu reses bertemu konstituen untuk menerima keluhan warga terkait pelayanan yang harus dibenahi oleh Pemkot Surabaya. Kalau proposal tahun sebelumnya saja belum disetujui Pemkot, saya ditanyai terus.”<sup>23</sup>

Dana hibah yang sebenarnya rawan juga menjadi permasalahan bagi pihak eksekutif. Pembahasan Raperda APBD Tahun 2012 menjadi permasalahan karena adanya anggaran hibah bagi sekolah-sekolah swasta yang sebenarnya mampu secara finansial. Anggaran pendidikan di tahun anggaran 2012 dipermasalahkan DPRD Surabaya karena terdapat dana sebesar Rp 271 miliar yang dialokasikan untuk dana hibah bagi sekolah swasta tanpa melalui lelang.<sup>24</sup>

Permasalahan hibah dalam pembahasan Raperda APBD menunjukkan politik anggaran sangat mewarnai proses legislasi. Pihak eksekutif maupun legislatif berupaya saling memberikan pengaruhnya kepada masyarakat melalui dana-dana hibah. Bagi anggota DPRD, dana Jasmal dapat menjadi instrumen untuk memperkuat basis di konstituen. Bagi eksekutif, dana hibah dapat digunakan untuk memperkuat kepercayaan *incumbent* di masyarakat.

#### B.7. Pengaturan Prosedur Pembentukan Perda untuk menyeimbangkan Pengaruh Faktor Yuridis dan Non-yuridis

Pengaturan prosedur pembentukan Perda perlu disusun sedemikian rupa agar faktor non-yuridis tidak mendominasi. Dominasi faktor non-yuridis terutama terlihat pada proses pembahasan Raperda antara Pemerintah Kota Surabaya dengan DPRD Kota Surabaya. Mekanisme pembahasan membuka kemungkinan masuknya rumusan-rumusan norma baru yang jauh berbeda dari rumusan norma yang telah disusun sebelumnya. Kuatnya faktor non-yuridis hanya dapat diseimbangkan dengan faktor yuridis melalui mekanisme *review* sebelum persetujuan bersama antara Pemerintah Kota Surabaya dan DPRD Kota Surabaya.

Ketika UU No. 32 Tahun 2004 masih berlaku, secara normatif peraturan daerah wajib disampaikan kepada pemerintah pusat paling lambat tujuh hari setelah ditetapkan. Jika peraturan daerah tersebut ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka peraturan daerah

tersebut dibatalkan oleh pemerintah pusat dengan peraturan presiden. Namun pada praktiknya, pembatalan justru dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Padahal jika merujuk pada Pasal 185, Pasal 186, dan Pasal 189 UU No. 32 Tahun 2004, maka Menteri Dalam Negeri hanya berwenang untuk membatalkan peraturan daerah provinsi yang mengatur tentang APBD, pajak, retribusi, dan tata ruang jika rancangan peraturan daerah yang telah dikembalikan untuk diperbaiki tetap dipaksakan penetapannya menjadi peraturan daerah oleh gubernur. Tentu saja dengan demikian pembatalan peraturan daerah yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri selama berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 merupakan penyalahgunaan wewenang berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014).<sup>25</sup>

Pengawasan internal yang dilakukan pemerintah pusat berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dibedakan menjadi dua bentuk. Bentuk pertama adalah pengawasan yang dilakukan sesudah peraturan daerah disahkan melalui klarifikasi. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah untuk mengetahui apakah bertentangan tolok ukur dalam UU No. 32 Tahun 2004 atau tidak. Bentuk pengawasan ini juga biasa disebut dengan pengawasan represif. Bentuk kedua adalah pengawasan yang dilakukan sebelum peraturan daerah ditetapkan, yaitu ketika masih dalam bentuk rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh kepala daerah dan DPRD. Pemerintah pusat kemudian melakukan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah tersebut untuk mengetahui apakah rancangan peraturan daerah tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika pengawasan represif dilakukan terhadap seluruh peraturan daerah, maka pengawasan preventif dilakukan hanya pada empat jenis peraturan daerah, yaitu peraturan daerah yang mengatur tentang APBD/perubahan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan rencana tata ruang.

Pengawasan represif dan preventif juga dikenal dalam UU No. 23 Tahun 2014. Pengawasan represif peraturan daerah diatur dalam Pasal 249 – 252 UU No. 23 Tahun 2014. Perbedaan pengawasan represif dalam UU No. 23 Tahun 2014 dibanding dalam UU No. 32 Tahun 2004 adalah adanya sanksi. Sanksi tersebut ditujukan untuk penyelenggara pemerintahan daerah yang masih memberlakukan peraturan daerah yang dibatalkan oleh menteri atau oleh gubernur. Jenis sanksi yang pertama adalah sanksi administratif berupa tidak dibayarkannya hal-hal keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama tiga bulan. Jenis sanksi yang kedua adalah sanksi penundaan evaluasi rancangan peraturan daerah. Dengan adanya sanksi ini maka akan berdampak pada penundaan pengawasan preventif Peraturan Daerah. Lalu bagaimana pengawasan preventif Peraturan Daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014?

Pengawasan preventif tersebut diatur dalam Pasal 245 UU No. 23 Tahun 2014. Pengawasan preventif tersebut ditujukan kepada rancangan peraturan daerah yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Rancangan peraturan daerah provinsi dievaluasi oleh menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur, sedangkan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota dievaluasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota. Menteri yang mengevaluasi rancangan peraturan daerah provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah berkoordinasi dengan menteri bidang keuangan sedangkan untuk rancangan peraturan daerah bidang tata ruang berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan tata ruang. Begitu pula yang dilakukan oleh gubernur ketika mengevaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota tentang pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang berkoordinasi dengan menteri urusan dalam negeri untuk kemudian menteri tersebut berkoordinasi dengan menteri bidang ekonomi maupun bidang tata ruang.



Pengawasan terhadap peraturan daerah tentang pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 bersifat preventif. Oleh karena itu, seharusnya tidak ada peraturan daerah tentang pajak daerah dan/atau retribusi yang sempat diberlakukan jika substansinya bermasalah. Namun ketentuan Pasal 252 Ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014 menyiratkan bahwa terbuka kemungkinan sebuah Peraturan Daerah tentang pajak daerah dan/atau retribusi daerah sempat diberlakukan. Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa pemerintah daerah yang masih memberlakukan peraturan daerah tentang pajak daerah dan/atau retribusi daerah yang dibatalkan menteri atau gubernur akan dikenai sanksi penundaan atau pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) dan/atau Dana Bagi Hasil (DBH). Ketentuan terkait sanksi tersebut ditempatkan dalam Pasal 252 yang khusus mengatur pengawasan represif. Hal ini tentu saja menimbulkan ambiguitas pengawasan terhadap peraturan daerah tentang pajak daerah dan/atau retribusi daerah.

Ketentuan pengawasan peraturan daerah tentang pajak daerah dan/atau retribusi daerah dalam UU No. 23 Tahun 2014 dengan demikian meniadakan ketentuan yang sama dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 28 Tahun 2009). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 409 huruf c UU No. 28 Tahun 2009 yang menyatakan bahwa Pasal 157, Pasal 158 Ayat (2) sampai dengan Ayat (9) dan Pasal 159 UU No. 28 Tahun 2009 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Pencabutan ketentuan dalam UU No. 28 Tahun 2009 tersebut untuk mencegah adanya tumpang tindih pengaturan pengawasan Peraturan Daerah dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pengawasan represif, peraturan daerah yang dievaluasi dan dibatalkan dengan keputusan menteri nantinya harus ditindaklanjuti melalui pencabutan peraturan daerah tersebut. Pencabutan peraturan daerah tersebut juga dilakukan dengan sebuah peraturan daerah. Oleh karena itu pencabutan peraturan daerah

tersebut tidak dapat hanya dilakukan oleh kepala daerah melainkan berdasarkan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD.

Mekanisme tersebut menunjukkan fase untuk menjaga idealnya substansi dan bentuk Raperda dapat dilaksanakan melalui pengawasan preventif. Pengawasan preventif tersebut dalam konteks Perda Kota Surabaya dilakukan oleh Gubernur Jawa Timur sebelum Perda diundangkan. Namun kondisi saat ini menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan preventif hanya ditujukan pada Raperda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

Keterbatasan ruang lingkup pengawasan preventif tersebut seharusnya diperluas. Sistem kontrol untuk sinkronisasi Perda sebaiknya dilakukan pada semua substansi atau materi muatan. Tentunya sistem tersebut tidak memungkinkan jika hanya dilakukan oleh kapasitas aparatur yang ada saat ini. Oleh karena itu perluasan pengawasan preventif tersebut harus dibarengi pula peningkatan kapasitas aparatur.

### **C. Penutup**

Berdasarkan pembahasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa proses pembahasan Raperda di DPRD Kota Surabaya Periode 2009-2014 turut dipengaruhi oleh faktor non-yuridis. Faktor non-yuridis tersebut dipengaruhi oleh kepentingan perebutan basis pengaruh di masyarakat. Di sisi legislator, ada kepentingan untuk membangun basis konstituen secara berkelanjutan. Di sisi eksekutif, ada kepentingan untuk membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Kepentingan tersebut saling bertemu dalam dinamika pembahasan Raperda yang berkaitan dengan APBD. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa natur produk legislasi sebagai produk politik sukar untuk dihilangkan. Produk legislasi akan menjadi produk hukum yang sarat dengan politik mengakomodasi kepentingan legislatif, eksekutif, maupun pihak ketiga.

## Daftar Pustaka

- Ibrahim, Anis, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2008.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Mader, Luzius, "Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation," *Statute Law Review* Volume 22, July 2001.
- Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2011.
- Tjandra, W. Riawan dan Kresno Budi Sudarsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.
- Ufen, Andreas, "Partai Politik di Indonesia Pasca Suharto: antara Politik Aliran dan Filipinanisasi", Makalah dalam Giga WP 37/2006, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2006.
- Vlies, I.C.van der, *Handboek Wetgeving, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005.
- Wintgens, Luc J., "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence" dalam *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Ed. Luc J. Wintgens, Oregon: Hart Publishing, 2002.

## Endnotes

1. Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 79.
2. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Laporan Kajian Implementasi Pengawasan Perda oleh Pemerintah dan Mahkamah Agung*, Jakarta: PSHK, 2011, hlm. 38.

3. Luc J. Wintgens, "Legisprudence as a New Theory of Legislation", *Ratio Juris* Volume 19, Number 1, March 2006, hlm. 1.
4. Luzius Mader, "Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation," *Statute Law Review* Volume 22, July, 2001, hlm. 119 – 131.
5. Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Surabaya: Peradaban, 2007, hlm. 67.
6. Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, 2003, hlm. 34.
7. J.J.H. Bruggink, *Rechts-Reflecties: Grondbegrippen uit de rechtstheorie, Refleksi tentang Hukum*, diterjemahkan Arief Sidharta (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 127.
8. I.C.van der Vlies, *Handboek Wetgeving, Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, diterjemahkan oleh Linus Doludjawa, Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005, hlm. 192.
9. R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Legisprudence, Pengembangan Teori Legislasi dalam Wacana Demokratisasi dan Kritik Rule of Law*, Makalah, tidak dipublikasikan, hlm. 1.
10. Luc J. Wintgens, "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence" dalam *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Ed. Luc J. Wintgens, Oregon: Hart Publishing, 2002, hlm. 10.
11. Luzius Mader, "Evaluating the Effect: A Contribution to the Quality of Legislation," *Statute Law Review* Volume 22, July 2001, hlm. 119 – 131.
12. Imer B. Flores, "Legisprudence: the Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges – Towards the Realization of Justice", *Mexican Law Review* Volume 1, Number 2, January – June 2009, hlm. 108.
13. Andreas Ufen, "Partai Politik di Indonesia Pasca Suharto: antara Politik Aliran dan Filipinanisasi", Makalah dalam Giga WP 37/2006, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, 2006.
14. Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 282-283.
15. W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009, hlm. 43-44.
16. Wawancara dengan RP, tanggal 08 April 2015 di DPRD Kota Surabaya.
17. Naskah Akademik Raperda tentang Penyelenggaraan Menara Telekomunikasi Bersama dapat diakses di [http://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/naskahakademik\\_2.pdf](http://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/naskahakademik_2.pdf), diakses tanggal 17 Mei 2015.
18. Naskah Akademik Raperda tentang Izin Pemakaian Rumah Milik atau Dikuasai Pemerintah Kota Surabaya dapat diakses di [http://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/naskahakademik\\_4.pdf](http://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/naskahakademik_4.pdf), diakses tanggal 17 Mei 2015.
19. Bab V Naskah Akademik Raperda tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, [http://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/naskahakademik\\_6.pdf](http://jdih.surabaya.go.id/pdfdoc/naskahakademik_6.pdf), tanggal 17 Mei 2015.

20. Wawancara dengan SL, tanggal 19 Agustus 2015 di Graha Pena Surabaya.
21. Wawancara dengan B, tanggal 20 Agustus 2015.
22. Wawancara dengan ET, tanggal 20 Agustus 2015.
23. Wawancara dengan RP, tanggal 08 April 2015 di DPRD Kota Surabaya.
24. Wawancara dengan SL, tanggal 19 Agustus 2015 di Graha Pena Surabaya.
25. Ruang lingkup penyalahgunaan wewenang berdasarkan Pasal 17 Ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 antara lain: tindakan melampaui wewenang, mencampurkan wewenang, dan bertindak sewenang-wenang. Apa yang dilakukan Menteri Dalam Negeri tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan mencampurkan wewenang karena tindakan yang dilakukan di luar cakupan bidang atau materi wewenang yang diberikan [lihat Pasal 18 Ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014].