

**PENERAPAN METODE  
REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)  
DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
(Studi Penerapan Metode RIA di Kota Jogjakarta Tahun 2008)**

**TESIS**



**Oleh:**

**Oleh: Nasokah  
NIM: 07 912 307**

**Dosen Pembimbing:  
Pembimbing I: DR. Saifudin, SH., M.Hum.  
Pembimbing II: Zairin Harahap, SH., M.Si.**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2011**

**LEMBAR PERSETUJUAN**

**TESIS**

**PENERAPAN METODE *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* (RIA)  
DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
(*Studi Penerapan Metode RIA di Kota Jogjakarta Tahun 2008*)**

Oleh:  
**NASOKAH**

Nomor MHS : 07 912 307  
BKU : Hukum Tata Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I

**DR. Saifudin, SH., M.Hum.**

Tanggal : .....

Pembimbing II

**Zairin Harahap, SH., M.Si.**

Tanggal : .....

Mengetahui,  
Ketua Program

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.**

Tanggal : .....

**LEMBAR PENGESAHAN**

**TESIS**

**PENERAPAN METODE *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* (RIA)  
DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
(*Studi Penerapan Metode RIA di Kota Jogjakarta Tahun 2008*)**

Oleh:  
**NASOKAH**

Nomor MHS : 07 912 307  
BKU : Hukum Tata Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada **hari Sabtu, tanggal 24 Desember 2011** dan dinyatakan **LULUS**

Tim Pengujji

Ketua

**DR. Saifudin, SH., M.Hum.**

Tanggal : .....

Anggota

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.**

Tanggal : .....

Anggota

**Zairin Harahap, SH., M.Si.**

Tanggal : .....

Mengetahui,  
Ketua Program

**Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.**

Tanggal : .....

## ABSTRAK

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan respon atas gerakan reformasi yang diharapkan dapat mengakomodasi harapan perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Salah satu artikulasi penting dari desentralisasi dan otonomi daerah untuk mewujudkan berbagai harapan di atas adalah melalui perbaikan regulasi yang menjadi basis tindakan pemerintah daerah dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik dan efektif.

Namun demikian, desentralisasi dan otonomi daerah direspon secara berlebihan oleh pemerintah daerah dalam rangka untuk menggali potensi daerah dan pendapatan asli daerah dengan mengeluarkan berbagai peraturan daerah yang justru kontra-produktif dan membebani masyarakat. Melihat fenomena tersebut, Pemerintah Kota Yogyakarta membangun inisiasi untuk memperbaiki kualitas pembentukan peraturan daerah dengan menerapkan metode *regulatory impact assessment* (RIA) dalam proses pembentukannya, khususnya pada tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah di tingkat eksekutif.

RIA merupakan kerangka berfikir yang sistematis dan logis untuk membangun argumentasi dalam pengambilan keputusan. Metode RIA terdiri dari analisa masalah, analisa tujuan, identifikasi alternatif tindakan, analisa biaya manfaat, penyusunan strategi implementasi dan konsultasi publik dalam setiap tahapannya. Metode ini diharapkan akan mampu membantu pengambil kebijakan dalam menyusun naskah akademik yang lebih baik dan komperhenship sebagai landasan perlu atau tidaknya membentuk regulasi baru. Menilik pada idealisasi tersebut, penelitian ini fokus pada pertanyaan sejauhmana efektifitas penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta yang diharapkan akan membantu memberikan dampak positif bagi produk hukum daerah.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode komparatif yang bersifat deskriptif analitis. Dari hasil analisa perbandingan terhadap Perda yang menggunakan metode RIA dan yang dilakukan dengan tidak menggunakan metode RIA dapat disimpulkan bahwa metode RIA sangat membantu Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menyusun argumentasi dan menguji inisiasi Raperda yang diusulkan oleh SKPD. Namun demikian, penerapan metode RIA ini belum sepenuhnya diterapkan dengan baik, karena tidak didukung dengan konsultasi publik yang mencukupi untuk setiap tahapannya.

Hambatan yang ditemui oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengimplemetasikan RIA adalah bahwa RIA menuntut adanya konsultasi public yang maksimal dalam setiap tahapan. Hal ini menjadi kendala karena masih terbatasnya sumber daya manusia yang memahami RIA dengan baik, waktu dan

biaya yang terbatas. Selain itu, RIA juga belum dikenal secara luas oleh internal pemerintah, DPRD dan juga masyarakat luas.

Mengacu pada tuntutan pentingnya menyusun alasan logis akan kebutuhan lahirnya peraturan daerah (Pasal 33) serta terbukanya ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya (Pasal 96) yang diamanatkan Undang-Undang Nomor: 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta menilik pada dua aspek penting dalam RIA yaitu konsistensi kerangka berfikir logis-sistematis dan menuntut dilakukannya konsultasi publik pada setiap tahapannya, maka jika RIA diterapkan secara konsisten akan mampu membantu mewujudkan peraturan daerah yang berkualitas baik pada prosesnya maupun produk hukumnya sesuai dengan yang diidealkan oleh UU Nomor 12 Tahun 2011.

Keywords: peraturan daerah, *regulatory impact assessment*, partisipasi publik.

## DAFTAR ISI

### **BAB I : PENDAHULUAN**

|    |   |    |
|----|---|----|
| A. | Latar Belakang                                    | 1  |
| B. | Rumusan Masalah                                   | 13 |
| C. | Tujuan dan Kegunaan Penelitian                    | 14 |
| D. | Kerangka Pemikiran Teoretik                       | 14 |
|    | 1. RIA dan Kerangka Kerjanya                      | 14 |
|    | 2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan | 17 |
| E. | Metode Penelitian                                 | 21 |
|    | 1. Pendekatan Penelitian                          | 21 |
|    | 2. Sifat Penelitian                               | 22 |
|    | 3. Perda Yang Dikaji                              | 23 |
|    | 4. Indikator Penelitian                           | 24 |
|    | 5. Sumber Data                                    | 25 |
|    | 6. Teknik Pengumpulan Data                        | 26 |
|    | 7. Analisa Data                                   | 26 |

### **BAB II : *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* (RIA) DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

|    |   |    |
|----|---|----|
| A. | RIA, Sejarah dan Inisiasinya di Indonesia   | 27 |
| B. | RIA dan Rasionalitas Justifikasi Usulan Peraturan Daerah                              | 39 |
| C. | Partisipasi Publik sebagai Artikulasi Demokrasi dalam Proses Pembentukan Perda        | 42 |
| D. | Implementasi RIA di Kota Yogyakarta sebagai Upaya Perbaikan Kualitas Peraturan Daerah | 45 |

|   |    |
|---|----|
| 1. Inisiasi RIA di Kota Yogyakarta  | 45 |
| 2. Pelembagaan Metode RIA sebagai <i>Quality Control</i> Perda di Kota Yogyakarta | 47 |
| 3. Penerapan Metode RIA di Kota Yogyakarta  | 50 |

### **BAB III : PERATURAN DAERAH DAN PROSES PEMBENTUKANNYA**

|   |    |
|---|----|
| A. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah                        | 57 |
| B. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Daerah                       | 62 |
| C. Proses Pembentukan Peraturan Daerah                          | 64 |
| D. Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan | 70 |

### **BAB IV : PENERAPAN METODE RIA DAN EFEKTIVITASNYA DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

|  |     |
|--|-----|
| A. Realitas Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta                                     | 76  |
| 1. Pembentukan Perda Sistem Pendidikan   | 79  |
| 2. Pembentukan Perda Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan             | 87  |
| B. Efektivitas Penerapan Metode RIA dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah                          | 91  |
| 1. RIA sebagai <i>guideline</i> kerangka berfikir logic dan sistematis dalam proses penyusunan Raperda | 94  |
| 2. RIA menjamin adanya partisipasi publik yang maksimal  | 97  |
| C. Kelebihan dan Kelemahan Metode RIA dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah                        | 98  |
| D. Proyeksi Eksistensi RIA Pasca Lahirnya UU Nomor 12 Tahun  | 100 |

2011

## **BAB V : KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

|    |  |     |
|----|--|-----|
| A. | Kesimpulan   | 102 |
| 1. | Efektifitas Penerapan Metode RIA dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah | 102 |
| 2. | Kelemahan Metode RIA dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah             | 103 |
| B. | Rekomendasi  | 104 |



## DAFTAR DIAGRAM

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Diagram 1 | Strategi Pembangunan <i>Good Regulatory Governance</i> | 40 |
| Diagram 2 | Tahapan <i>Regulatory Impact Assessment</i> (RIA)      | 42 |

## **DAFTAR TABEL**

|         |   |    |
|---------|---|----|
| Tabel 1 | Produk Hukum Perda yang Dibatalkan Depdagri 2002-2006 | 5  |
| Tabel 2 | Perjalanan Inisiasi dan Implementasi RIA di Indonesia | 37 |
| Tabel 3 | Daftar Prolegda Kota Yogyakarta Tahun 2007            | 76 |

## DAFTAR SINGKATAN

|           |   |
|-----------|---|
| DPR       | Dewan Perwakilan Rakyat                                       |
| DPRD      | Dewan Perwakilan Rakyat Daerah                                |
| MPR       | Majelis Permusyawaratan Rakyat                                |
| OECD      | <i>Organization for Economic Co-operation and Development</i> |
| Perda     | Peraturan Daerah  |
| Prolegda  | Program Legislasi Daerah                                      |
| Prolegnas | Program Legislasi Nasional                                    |
| Raperda   | Rancangan Peraturan Daerah                                    |
| RIA       | <i>Regulatory Impact Assessment</i>                           |
| RIAS      | <i>Regulatory Impact Assessment Statement</i>                 |
| SKPD      | Satuan Kerja Perangkat Daerah                                 |
| TAP       | Ketetapan   |
| UU        | Undang-Undang   |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Setidaknya terdapat dua pendekatan yang digunakan dalam studi tentang proses pembentukan<sup>1</sup> Peraturan Daerah yaitu dengan pendekatan yuridis-normatif dan dengan pendekatan sosio-politik.<sup>2</sup>

Dalam perspektif yuridis-normatif, berangkat dari asumsi bahwa proses pembentukan Peraturan Daerah (yang selanjutnya disebut Perda) berpegang pada peraturan hukum, sebab pada dasarnya hukum telah merumuskan bagaimana melakukan pembentukan Perda yang baik.<sup>3</sup> Berbagai peraturan, baik yang secara spesifik maupun secara umum, telah disusun sebagai petunjuk dan pegangan bagi

---

<sup>1</sup> Pembentukan merupakan rangkaian proses yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU Nomor 10 Tahun 2004 telah dirubah dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan melalui Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor. 82. Pasal 1 angka (1) UU No. 12 tahun 2011 mendefinisikan pembentuan peraturan perundang-undangan dengan pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. UU 12/2011 melakukan penyederhanaan dan mensistematisir kerangka proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang mana pada proses penyusunan yang semula pada UU 10/2004 dipisahkan dari persiapan, teknis penyusunan dan perumusan, pada UU yang baru keseluruhan proses ini disebut dengan penyusunan. Namun demikian terdapat penembahan istilah pada UU yang baru, dimana pada UU yang lama hanya terdapat aspek pengesahan, pada UU 12/2011 terdapat dua term yang dipakai yaitu pengesahan dan penetapan. Artinya, dalam kasus Perda, setelah Raperda disetujui oleh DPRD dan Gubernur/Bupati/Walikota diserahkan kepada kepala daerah dalam hal ini Gubernur/Bupati/Walikota untuk ditetapkan. Pasal 78, 79 dan 80 UU Nomor 12 Tahun 2011. Lihat juga pada Pasal 144 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>2</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Malang: In-TRANS Publishing, 2008, hal. 1.

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 7.

pemerintah daerah dalam membentuk produk hukum daerah. Beberapa peraturan dapat disebutkan di sini misalnya:

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pementukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah;
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Dearah, dan
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembetulan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa.

Dalam perspektif sosio-politik, studi ini berangkat dari asumsi bahwa proses pembentukan Perda dalam melahirkan hukum positif akan sesuai dan selalu dipengaruhi oleh konfigurasi politik tertentu yang berinteraksi dalam proses tersebut.<sup>4</sup> Perspektif terakhir ini didasari pada asumsi yang dibangun oleh Moh Mahfud MD bahwa hukum adalah produk politik.<sup>5</sup> Hukum dipandang sebagai kristalisasi atau pergulatan dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.<sup>6</sup>

Dari dua ranah perspektif di atas, studi ini mengakomodasi dua perspektif yang ada. Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan selain harus sesuai

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 2.

<sup>5</sup> Moh Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hal. 156.

<sup>6</sup> *Ibid*.

kaidah dan aturan hukum yang menjadi pedoman pembentukannya, juga memperhatikan konfigurasi politik yang berkembang dalam masa itu. Sehingga apa yang disebut sebagai akuntabilitas proses dan substansi output pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijamin dan dapat pula efektif dilaksanakan.

Perda menduduki posisi signifikan dan menjadi poin penting dalam proses kehidupan bernegara. Justifikasi penting yang dapat ditampilkan adalah bahwa peraturan daerah merupakan produk hukum yang tidak hanya menjadi domain pribadi eksekutif (*executive act*)<sup>7</sup> tetapi merupakan produk bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh gubernur untuk provinsi, bupati untuk kabupaten dan walikota untuk kota (*legislative act*).<sup>8</sup>

Posisi Perda menjadi sangat penting tatkala sistem ketatanegaraan Indonesia berubah dari sentralistik menjadi desentralistik dimana pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengembangkan diri secara efektif dan efisien dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Selain itu, pola penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka desentralisasi memerlukan inovasi-inovasi baru dalam bidang pemerintahan secara keseluruhan. Oleh karenanya, kebutuhan untuk

---

<sup>7</sup> *Executive act*, dalam pengertian ini sesuai dengan yang didefinisikan Jimly Assididqie adalah peraturan yang dibuat secara independen oleh eksekutif atau pelaksana undang-undang dalam konteks nasional atau pelaksana peraturan daerah dalam konteks lokal daerah. Jimly Assididqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007, hal. 242.

<sup>8</sup> Legislasi dibatasi pada pemahaman bahwa hanya yang terkait dengan *Art of Parliament*. Dalam pandangan ini, legislasi diartikan sebagai produk parlemen atau produk lembaga legislatif. Sebagai produk legislasi, peraturan yang disebut sebagai *legislative act* ditetapkan oleh pemerintah dengan melibatkan peran para wakil rakyat di DPRD. Lihat Jimly Assididqie, *Pokok-Pokok Hukum...*, hal. 242-243.

menyusun dasar hukum (Perda) sebagai pelaksanaan atas berbagai inovasi tersebut menjadi sebuah kebutuhan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan respon atas gerakan reformasi diharapkan akan dapat mengakomodasi harapan perubahan paradigma pemerintahan dari yang sentralistik menjadi desentralistik, mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, memperhatikan perbedaan potensi dan keanekaragaman, dan mencegah terjadinya disintegrasi bangsa.<sup>9</sup>

Inti dari desentralisasi dan otonomi daerah adalah pemberian kewenangan lebih oleh pemerintah pusat kepada daerah.<sup>10</sup> Dengan kewenangan yang ada, pemerintah daerah dapat memaksimalkan sumber daya yang dimiliki dengan lebih tepat dan terarah pada kepentingan masyarakat lokal.

Ide besar desentralisasi dan otonomi daerah di atas direspon oleh daerah dengan berbagai macam persepsi. Diantara respon yang dapat dilihat adalah daerah terlalu bersemangat merespon makna otonomi dengan berlomba mengeluarkan Perda tentang pajak dan retribusi daerah.<sup>11</sup> Semangatnya adalah dengan Perda tentang retribusi dan pajak daerah, pemerintah daerah mendapatkan legitimasi dalam menarik sebanyak-banyaknya pendapatan asli daerah melalui pajak dan retribusi daerah yang notabene sasaran dalam regulasi ini adalah pelaku

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Syaikani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007, hal. 213.

<sup>11</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hal. 228.

usaha lokal dan masyarakat penerima layanan publik di daerah itu sendiri. Dari sinilah persoalan dalam bidang peraturan daerah kemudian muncul.

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan di berbagai media dapat ditunjukkan bahwa sejak tahun 2003 hingga tahun 2009, banyak Perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan dan direvisi.<sup>12</sup> Bulan Agustus 2003 Kompas menulis: “Depdagri menilai 7.000 Perda tidak layak”.<sup>13</sup> Hingga medio April 2005 terdapat 448 Perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan dan direvisi.<sup>14</sup> Pada bulan Maret 2006 bertambah lagi, Perda yang dibatalkan mencapai 930 Perda.<sup>15</sup>

Sejak Mei 2003 hingga Oktober 2006 ditemukan 535 Perda dan 15 Keputusan Kepala Daerah yang sudah dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Keseluruhan Perda/Keputusan Kepala Daerah tersebut dibatalkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Adapun rincian Perda yang dibatalkan adalah sebagai berikut.<sup>16</sup>

Tabel 1

Produk Hukum Perda yang Dibatalkan Depdagri 2002-2006

| Tahun | Perda Pajak | Perda Retribusi | Perda Lain- | SK Gub/<br>Bup/Wal | Tanggal Pembatalan | Jumlah |
|-------|-------------|-----------------|-------------|--------------------|--------------------|--------|
|-------|-------------|-----------------|-------------|--------------------|--------------------|--------|

<sup>12</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi...*, hal. 15.

<sup>13</sup> Kompas, 14 Agustus 2003

<sup>14</sup> Kompas, 6 Mei 2005

<sup>15</sup> Kompas, 26 Maret 2006

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, “Problematic Yuridis di Seputar Pembatalan Perda”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 5 Nomor 1, Juni 2008, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2008, hal. 51. Terlepas dari ketentuan bahwa sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menentukan untuk pembatalan perda secara yuridis menggunakan Peraturan Presiden. Artinya, setelah masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pembatalan Perda tidak lagi menggunakan Keputusan Menteri Dalam Negeri, tetapi harus dengan Peraturan Presiden. Sedangkan daftar Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang dibatalkan serta Kepmendagri pembatalannya dapat dilihat pada: [www.depdagri.go.id-media-filemanager-2010-03-05-d-a-daftar\\_kepmen\\_pembatalan\\_perda\\_data\\_2002-2009](http://www.depdagri.go.id-media-filemanager-2010-03-05-d-a-daftar_kepmen_pembatalan_perda_data_2002-2009)



|        |    |     | Lain | ikota |                                    |     |
|--------|----|-----|------|-------|------------------------------------|-----|
| 2002   | 2  | 14  | 4    | -     | 10 Mei s.d<br>Desember 2002        | 20  |
| 2003   | 8  | 87  | 7    | 2     | 23 Januari s.d 30<br>Desember 2003 | 102 |
| 2004   | 25 | 188 | -    | 2     | 6 Januari s.d<br>7 Oktober 2004    | 213 |
| 2005   | 21 | 97  | 3    | 6     | 31 Januari s.d 14<br>Desember 2005 | 127 |
| 2006   | 8  | 75  | -    | 5     | 9 Januari<br>s.d 9 Okt 2006        | 88  |
| Jumlah | 64 | 461 | 14   | 15    |                                    | 550 |

Lebih lanjut, hingga pertengahan Agustus 2009, pemerintah sudah membatalkan 3.455 Perda yang mengatur pajak dan retribusi daerah. Alasan utamanya adalah Perda-Perda tersebut menimbulkan ekonomi biaya tinggi yang menghambat iklim investasi di daerah.<sup>17</sup>

Terdapat banyaknya Perda yang bermasalah di atas, disebabkan oleh berbagai factor. *Pertama*, proses penyusunan yang elitis. Dalam konteks ini, regulator (eksekutif dan legislatif) menganggap bahwa domain regulasi adalah hanya domain pemerintah. *Kedua*, perumusan regulasi tidak partisipatif. Regulator menganggap dirinya lebih mengetahui persoalan yang ingin diselesaikan dibanding masyarakat sehingga tidak perlu melibatkan mereka dalam proses perumusan regulasi. *Ketiga*, regulator berfikir pragmatis. Bahwa regulasi yang dihasilkan hanya sebagai sebuah legitimasi kewenangan dan tidak mempertimbangkan lebih jauh dampak yang ditimbulkan atas hadirnya regulasi tersebut.

---

<sup>17</sup> Kontan, 20 Agustus 2009. Terkait dengan Perda bermasalah berkenaan dengan pelaku usaha dapat juga dilihat pada Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), *Daya Saing Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, 2005: Persepsi Dunia Usaha*, Jakarta: KPPOD, 2006, hal. 39.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang terjadi dalam persoalan Perda di atas, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang ini dimaksudkan untuk menciptakan ketertiban dan perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia yang salah satu sarannya adalah Perda. Berbagai persyaratan dan ketentuan telah dicantumkan dalam undang-undang ini yaitu terkait dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan dan pengundangnya.<sup>18</sup> Sebagai *guideline* pembentukan Perda dalam Undang-undang ini adalah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Perda harus memenuhi dua asas pembentukan Perda yang baik, yaitu asas formil dan asas materiil dan juga berisikan asas lainnya yang sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh Perda yang bersangkutan.<sup>19</sup>

Menurut ketentuan Pasal 5, pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas tersebut dibedakan dalam dua kategori. Pertama adalah tujuh asas yang ditentukan pada Pasal 5 yang disebut dengan asas formil, dan yang kedua adalah sepuluh asas yang ditentukan pada Pasal 6 ayat (1) yang disebut dengan asas materiil.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Alenia ke-2, Penjelasan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>19</sup> Asas materiil di atur pada pasal 5 dan asas formil tertunag pada pasal 6 (1). Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum....*, hal.269.

<sup>20</sup> Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum....*, hal.269.

Ketujuh asas formil yang ditentukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berkenaan dengan format, sifat, wadah, kelembagaan yang berperan, teknik perumusan dan sebagainya. Adapun asas-asas tersebut meliputi:<sup>21</sup>

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan kesepuluh asas yang bersifat materil seperti ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1), yaitu asas yang harus terkandung dalam materi muatan setiap Perda yang terdiri dari:<sup>22</sup>

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas material tersebut, Perda tertentu dapat pula berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh Perda yang bersangkutan.

Misalnya, dalam bidang industri dan perdagangan, tentu harus mencerminkan asa

---

<sup>21</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Dalam UU yang baru, UU No. 12/2011 tidak ada perbedaan dan perubahan dengan UU No. 10 tahun 2004. Pasal 5 UU No. 12/2011.

<sup>22</sup> Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Demikian juga untuk asas materiel. Tidak ada perubahan dan perbedaan. Pasal 6 UU No. 12 Tahun 2011.

yang berlaku dalam dunia industri dan perdagangan yang antara lain misalnya mengidealkan nilai-nilai efisiensi. Demikian juga untuk Perda di bidang lainnya.<sup>23</sup>

Selain itu, juga terdapat hal penting yang menjadi prasyarat jaminan kualitas Perda, yaitu adanya partisipasi publik dalam proses pembentukan Perda tersebut.<sup>24</sup>

Asas-asas dan proses yang partisipatif tersebut harus dipenuhi guna menjaga kualitas Perda, baik dari sisi proses maupun substansi Perda itu sendiri. Walaupun demikian, secara teknis sebagai petunjuk lebih lanjut untuk memenuhi asas-asas tersebut tidak ditemukan. Demikian juga dengan mekanisme partisipasi publik yang diserahkan pada tata tertib DPRD. Oleh karenanya masih sulit dicapai sebuah Perda yang diidealkan oleh undang-undang ini dapat diwujudkan. Hal ini jika menilik kepada UU Nomor 10 Tahun 2004.

Terdapat pemikiran yang lebih maju pada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perubahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Partisipasi masyarakat disebut dengan jelas sebagai hak masyarakat. Masyarakat berhak untuk memberikan masukan terhadap sebuah rancangan peraturan yang sedang diinisiasi dan dipersiapkan dokumennya.<sup>25</sup> Lebih lanjut dalam UU ini menyebutkan cara yang dapat dilakukan untuk menjaring aspirasi masyarakat yang antara lain melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja,

---

<sup>23</sup> Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004 dan lihat juga pada Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>24</sup> Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai perbandingan, aspek partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>25</sup> Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

sosialisasi, seminar, lokakarya dan diskusi.<sup>26</sup> Untuk menjamin adanya keterbukaan dan kemudahan akses bagi masyarakat yang berkepentingan dengan peraturan perundang-undangan yang sedang diusulkan, pemerintah maupun legislative sebagai pengusul peraturan berkewajiban untuk menempatkan rancangan peraturan tersebut di tempat yang mudah diakses oleh masyarakat.<sup>27</sup>

Namun demikian, proses yang dibangun berdasarkan aturan yang ada akan sulit terbangun tanpa adanya perubahan paradigma berfikir bagi penyusun peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kebutuhan akan kerangka berfikir dan pengalaman yang baik untuk penyusunan peraturan perundang-undangan dari berbagai pihak yang telah teruji keberadaan dan praktiknya menjadi penting untuk dikaji dan diterapkan di Indonesia.

Berdasarkan pengalaman negara-negara yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) dalam memperbaiki kualitas regulasinya dilakukan dengan menerapkan secara konsisten metode RIA dalam proses pembentukannya. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving of Government Regulation* tahun 2005 menekankan peranan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dalam memastikan secara sistematis terpilihnya kebijakan yang paling efektif dan efisien.<sup>28</sup> Selain itu, RIA juga secara sistematis dan konsisten mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh tindakan

---

<sup>26</sup> Pasal 96 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>27</sup> Pasal 96 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>28</sup> Asian Development Bank, *Indonesian Regulatory Review Manual*, Jakarta: Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Jakarta: Maret 2003, hal. 11.

pemerintah dan mengkomunikasikan informasi kepada para pengambil keputusan.<sup>29</sup>

Dilatarbelakangi oleh asumsi bahwa pemerintah merumuskan regulasi untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karenanya sebelum memutuskan regulasi tersebut, seharusnya regulator mengetahui seberapa baik sarana (regulasi) yang dipilih tersebut dapat membantu tercapainya tujuan dan mengetahui dampak-dampak lainnya yang mungkin ditimbulkan oleh regulasi tersebut.<sup>30</sup>

Sebagai sebuah metode yang memberikan *guide line* kerangka berfikir perumusan peraturan perundang-undangan, RIA terdiri dari tujuh langkah atau tahapan yaitu merumuskan masalah, merumuskan tujuan, mengidentifikasi alternatif tindakan, menganalisa manfaat dan biaya, konsultasi *stake holders* dalam setiap tahapan, menyusun strategi implementasi, dan menuliskan semua proses analisa dalam sebuah laporan RIA.<sup>31</sup> Konsultasi publik dilakukan dalam setiap tahapan melalui diskusi dengan *stakeholders* dan desiminasi publikasi atas rancangan laporan RIA kepada publik.

Menilik dari langkah yang ditampilkan oleh metode RIA, dapat dikatakan bahwa metode RIA adalah metode yang cukup praktis, simpel, logis dan sistematis dalam merumuskan sebuah regulasi. Oleh karenanya, RIA menjadi salah satu metode yang ditawarkan dalam rangka memperbaiki kualitas Perda yang ada di Indonesia.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, hal. 25.

<sup>31</sup> *Ibid.* Hal. 27. Lihat juga pada Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, Muhammad Mustafa dan Bayu Wijayanto, *Arti Penting Regulatory Impact Assessment (RIA)*, Jakarta: The Asia Foundation, 2008, hal. 08.

Terdapat beberapa daerah yang hanya sekedar melakukan pengenalan RIA, tetapi juga terdapat banyak daerah yang sudah secara konsisten mengambil inisiatif menerapkan RIA dalam proses pembentukan Perda. Daerah-daerah tersebut antara lain: Kota Pare-Pare, Kabupaten Sragen, Sikka, Bulukumba, Kota Yogyakarta (dengan dukungan dari Swisscontact); Wonogiri, Solo, Klaten, Boyolali, Sragen, Sukoharjo, Provinsi Jawa Tengah (dengan dukungan GTZ-Red); Minahasa, Gorontalo, Pinrang, Pare-Pare, Makassar, Palembang, Sragen, Purwakarta, Cirebon, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Demak, Kendal, Grobogan, Sidoarjo, Solok, Aceh Besar, Bireuen, Bener Meriah, Aceh Tenggara, Aceh Barat Daya, dan Timor Tengah Utara (dengan dukungan dari The Asia Foundation).<sup>32</sup>

Dari deretan daerah di atas, penelitian ini mengambil salah satu dari daerah yang telah secara konsisten menerapkan metode RIA dalam proses pembentukan Perda, yaitu Kota Yogyakarta.

Kota Yogyakarta memulai memperkenalkan metode sejak tahun 2005 dengan berbagai pelatihan terhadap staf dan aparatur pemerintah terkait *leading* sektor penyusunan peraturan daerah. Pada tahun 2007, Pemerintah Kota Yogyakarta mulai menerapkan metode RIA dalam proses pembentukan Perda inisiatif eksekutif. Implementasi metode ini dilakukan melalui pembentukan Tim Pengkaji Perda dengan legal basis Keputusan Walikota yang secara strukutral berada di bawah Bagian Hukum. Tim ini berkolaborasi dan bekerja sama dengan Tim Raperda. Tim bertugas melakukan kajian terhadap usulan peraturan daerah

---

<sup>32</sup> Agus Ediawan, "Pengenalan RIA", *Makalah*, Training RIA untuk Pemerintah Kabupaten Aceh Besar pada Program RIA Aceh-The Asia Foundation, Medan: 3-6 Juni 2009.

yang berasal dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dimasukkan ke Bagian Hukum. Hasil analisa dan pengkajian oleh Tim ini akan menjadi justifikasi apakah Perda merupakan sebuah kebutuhan dalam menyelesaikan persoalan setelah dilakukan analisa menggunakan kerangka metode RIA. Output dari Tim ini adalah Laporan RIA.

Pilihan atas Kota Yogyakarta sebagai lokasi dalam penelitian ini didasarkan pada beberapa alasan:

1. Kota Yogyakarta memulai menerapkan metode RIA sejak tahun 2007 dengan membentuk tim teknis berdasarkan Keputusan Walikota dan hingga tahun 2010 tim tersebut masih bekerja secara optimal.
2. Kota Yogyakarta merupakan daerah dengan dinamika masyarakat yang tinggi. Dengan heterogenitas masyarakatnya, maka asumsinya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi lebih dinamis.
3. Kota Yogyakarta adalah salah satu daerah yang dianggap sukses dalam penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda.
4. Kota Yogyakarta tidak hanya menerapkan metode RIA dalam proses pembentukan Perda tetapi juga dalam penentuan Program Legislasi Daerah (Prolegda).

## **B. Rumusan Masalah**

Mengacu pada ulasan latar belakang di atas, rumusan masalah yang dapat diformulasikan dalam penelitian ini adalah sejauhmana efektifitas penerapan



metode RIA dalam proses pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta dan apa saja kelemahannya?

## **C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Beranjak dari rumusan masalah di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui sejauhmana efektivitas penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda di Kota Yogyakarta.
- b. Untuk mengetahui hambatan penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda di Kota Yogyakarta.

### **2. Kegunaan Penelitian**

Dari aspek teoretis, penelitian ini diharapkan akan dapat menambah pengetahuan dalam disiplin ilmu hukum terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya pada proses pembentukan Perda.

Sedangkan secara praktis, penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya dan Pemerintah Daerah yang telah menerapkan metode RIA pada umumnya.

## **D. Kerangka Pemikiran Teoretik**

### **1. RIA dan Kerangka Kerjanya**

*Regulatory Impact Assessment* (RIA ) adalah sebuah proses yang secara sistematis menilai signifikansi dampak (baik secara positif maupun negatif) dari

sebuah regulasi. Penilaian ini dapat dilakukan baik untuk mengukur dampak dari regulasi yang sedang diusulkan (*ex ante*) maupun dampak nyata dari sebuah regulasi yang sudah ada dan tengah berjalan (*ex post*).<sup>33</sup> RIA merupakan salah satu instrumen dalam melakukan reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang dibangun oleh pemerintah, baik pada prosesnya maupun outputnya.<sup>34</sup>

Regulasi merupakan salah satu instrumen solusi penyelesaian persoalan sosial yang muncul dalam kehidupan masyarakat. Pemerintah menyusun regulasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan.<sup>35</sup> Oleh karenanya, pemerintah harus mengetahui seberapa baik regulasi yang diambil dan telah mempertimbangkan berbagai dampak yang mungkin akan timbul sebagai akibat adanya regulasi tersebut. Metode RIA –disamping beberapa metode lain yang seringkali dipakai, yaitu Metode Pemecahan Masalah/MPM dan Roccipi–merupakan salah satu alat untuk membangun kerangka logis terhadap alternatif solusi atas problem yang ada.

Melalui metode RIA, diharapkan akan dapat membantu regulator (pemerintah) dalam mengambil keputusan terbaik dengan memastikan beberapa hal:<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> “Regulatory Impact Assessment In Developing And Transition Economies: A Survey Of Current Practice”, *Working Paper Series*, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004, hal. 5. Diakses dari <http://idpm.man.ac.uk/crc/>.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hal. 11.

<sup>35</sup> Asian Development Bank, *Indonesian Regulatory Review ....*, hal. 26.

<sup>36</sup> *Ibid.*, hal. 27.

- a. Memastikan efektivitas regulasi dalam: (1) menyelesaikan masalah yang ada; dan (2) mencapai sasaran (*objective*) yang mendasari penerbitan regulasi tersebut;
- b. Memastikan bahwa perumus regulasi telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (*options*) yang tersedia;
- c. Meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari suatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus dihadapi para pihak yang terkena regulasi;
- d. Memastikan bahwa dalam semua tahapan perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi & konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait (*stakeholders*);
- e. Menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi, dan monitoring pelaksanaan kebijakan.

Untuk mencapai sasaran di atas, RIA mempersyaratkan 7 tahapan berfikir yang konsisten dan sistematis yaitu:

- a. perumusan masalah;
- b. perumusan tujuan;
- c. identifikasi alternatif (opsi) tindakan penyelesaian masalah;
- d. analisa manfaat biaya masing-masing opsi;
- e. konsultasi publik dalam semua tahapan;
- f. penentuan opsi terbaik dalam menyelesaikan masalah; dan
- g. merumuskan strategi implementasi. Output akhir dari semua proses tahapan ini dituangkan dalam laporan RIA.<sup>37</sup>

Prasyarat akan maksimalisasi output dari proses RIA adalah dipastikan bahwa seluruh tahapan RIA dijalankan dengan konsisten dan dipastikan bahwa konsultasi publik telah dilakukan dalam semua tahapan. Namun demikian, untuk konsultasi publik dalam prakteknya di program pengenalan RIA dilakukan setidaknya 2 kali dalam satu proses yang utuh. Konsultasi publik pertama adalah untuk memetakan rumusan masalah, tujuan dan alternatif tindakan. Sedangkan konsultasi publik kedua dilakukan untuk mengkonfirmasi analisa biaya manfaat, opsi terbaik dan strategi implementasi.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hal. 29.

Konsultasi publik merupakan prasyarat penting dalam RIA. Konsultasi publik kepada stakeholder utama dilakukan untuk memastikan bahwa para pihak yang terkena dampak dari regulasi tersebut memahami dengan baik atas substansi yang sedang di bahas dan memberikan kesempatan kepada stakeholder utama khususnya dan publik pada umumnya untuk memberikan kontribusi dan berpartisipasi dalam proses perumusan regulasi atas isu yang sedang diusung.

Mengacu pada prasyarat di atas, dapat diartikan bahwa RIA akan dapat efektif membantu pengambil keputusan publik untuk dapat menyelesaikan masalah secara tepat dengan beberapa syarat, yaitu:

- a. Menerapkan tahapan RIA secara konsisten dan sistematis.

Output dari proses ini adalah laporan RIA. Dalam laporan ini menggambarkan hasil analisis atas respon persoalan yang dihadapi dengan mendiskripsikan setiap tahapan RIA dari rumusan masalah hingga strategi implementasi. Dengan demikian dapat diketahui oleh publik alasan dan justifikasi sebuah keputusan publik diambil untuk menyelesaikan masalah yang ada.

- b. Dilakukan konsultasi publik untuk semua tahapan RIA dalam proses penyiapan rumusan regulasi. Dalam aplikasinya dapat dilakukan minimal 2 (dua) kali konsultasi publik dalam proses ini.

## **2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Untuk memahami produk hukum, adalah hal penting memahami terlebih dahulu sistem hukum yang ada dan menjadi ciri dari sistem hukum suatu negara.

Secara konvensional dikenal dua macam sistem hukum (*legal system*) atau tradisi hukum (*the law tradition*), yaitu Sistem Hukum Eropa Kontinental yang disebut juga sebagai Hukum Sipil (*Civil Law*) dan Sistem Hukum Anglo Saxon.<sup>38</sup>

Sistem Hukum Eropa Kontinental lebih mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai sendi utamanya dan hukum berfungsi sebagai “*social engineering*” atau “*social modification*”. Hal itu sesuai dengan fungsi hukum yaitu sebagai sarana pembaruan (*law as a tool of social engineering*).<sup>39</sup>

Sebaliknya dalam Sistem Hukum Anglo Saxon, dimulai dari kasus-kasus kongkrit yang kemudian ditarik asas-asas hukum dan kaidah-kaidah hukum umum. Dengan demikian, putusan-putusan hakim (yurisprudensi) menjadi “barometer” dalam menilai kasus-kasus yang lahir kemudian. Putusan hakim menjadi sendi utama dalam pembentukan hukum. Oleh karena berangkat dari kasus-kasus yang kongkrit, maka sistem hukum ini disebut juga “*case law system*”.<sup>40</sup>

Indonesia adalah pewaris dari hukum Belanda yang menganut sistem Eropa Kontinental. Dengan demikian, maka peraturan perundang-undangan menjadi sendi utama dalam pembentukan hukum. Hal ini dapat dilihat dari adanya program pembentukan perundang-undangan yang secara berkala tertuang dalam program legislasi nasional (Prolegnas) pada level nasional dan program

---

<sup>38</sup> Rasjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998, hal. 30.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, hal. 31.

legislasi daerah (Prolegda) pada level daerah. Program penyusunan hukum dan peraturan perundang-undangan ini dilakukan dalam rangka menunjang dan menjadi patokan program serta menjadi arahan bagi pembangunan ekonomi dan sosial. Dengan adanya Prolegnas dan Prolegda ini menunjukkan bahwa pembentukan hukum perundang-undangan menjadi kehendak pemerintah. Hal ini pula menunjukkan bahwa sistem hukum nasional berlandaskan pada perundang-undangan.<sup>41</sup>

Membincang pembentukan peraturan perundang-undangan, tentu fokus perhatian pada konteks ini adalah pada kriteria hukum tertulis yang berupa hukum peraturan perundang-undangan.<sup>42</sup> Hukum tertulis adalah hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang yang kewenangannya dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan subdelegasi.<sup>43</sup>

Dari sisi prosesnya, pembentukan perundang-undangan secara garis besar meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut: 1) tahap perancangan dan persiapan; 2) tahap pembahasan; 3) tahap penetapan dan atau pengesahan; dan 4) tahap pengundangan atau pengumuman.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal 32-33.

<sup>42</sup> Lebih rinci dapat dijelaskan bahwa hukum di Indonesia dapat dikelompokkan sesuai dengan bentuk dan jenisnya adalah hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis meliputi peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan traktat. Sedangkan hukum yang tidak tertulis dibedakan antara hukum adat dan hukum kebiasaan. *Ibid.*, hal. 35.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 35-36.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 83-91. Tahapan penyusunan perda juga dapat dilihat pada Insentius Samsul dan Novianto Murti Hartono, "Tahap dan Komponen Utama Penyusunan Perda", dalam Jimy Asshiddiqie (Pengantar), *Meningkatkan Fungsi Legislasi DPRD*, Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-Konrad Adenaur Stiftung (KAS), 2004, hal. 38-40. Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi .....*, hal. 142.

Proses pembentukan Perda di atas diterjemahkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan UU tersebut dapat diketengahkan tahapan dalam legislasi Perda sebagai berikut:

1. Perencanaan.<sup>45</sup>
2. Persiapan.<sup>46</sup>
3. Pembahasan dan Penetapan/Pengesahan.<sup>47</sup>
4. Pengundangan dan penyebarluasan.<sup>48</sup>
5. Partisipasi masyarakat.<sup>49</sup>

Sedangkan jika mengacu pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, maka proses ini mencakup tahapan sebagai berikut:<sup>50</sup>

1. Perencanaan;
2. Penyusunan;
3. Pembahasan;
4. Pengesahan atau penetapan; dan
5. Pengundangan.

---

<sup>45</sup> Bab IV, Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>46</sup> Pasal 26 UU Nomor 10 Tahun 2004. Untuk tahap persiapan diatur dalam Bab V pada Pasal 26, 28, 29 dan 30.

<sup>47</sup> Ketentuan terkait dengan pembahasan dan pengesahan atau penetapan termaktub pada Bab VII, Pasal 40,41, 42 dan 43 UU Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>48</sup> Terkait dengan pengundangan dan penyebarluasan dapat ditelisik pada Bab IX, Pasal 45, 49, dan 52 UU Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>49</sup> Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>50</sup> Pasal 1 angka (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

Seluruh tahapan ini diintegrasikan dengan partisipasi masyarakat yang merupakan prasyarat penting dalam proses pembentukan peraturan daerah.<sup>51</sup>

Semua tahapan dalam proses pembentukan Perda di atas adalah tahapan yang simultan dan saling terkait antara satu tahap dengan tahapan lainnya. Oleh karenanya konsistensi dalam setiap proses juga harus dapat dijamin baik dari prosesnya maupun substansi yang diusungnya. Untuk menjamin hal tersebut, peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Perda sangat dibutuhkan dan diberikan ruang yang cukup untuk dapat mengawal proses dan substansi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kepentingan publik.

Peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur tersendiri dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Partisipasi masyarakat merupakan hak bagi warga negara untuk memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis. Perbedaannya adalah dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tidak diatur media dan kegiatan yang dapat dilakukan untuk mewedahi aspirasi masyarakat. Pada UU Nomor 12 Tahun 2011 diberikan diskripsi beberapa alternatif untuk masukan masyarakat yang berupa rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan diskusi.<sup>52</sup>

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

---

<sup>51</sup> Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>52</sup> Pasal 96 Ayat (1) dan (2) UU Nomor 12 Tahun 2011.



Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan komparatif. Pendekatan komparatif dalam penelitian ini dilakukan untuk mengetahui perbedaan dan persamaan di antara dua proses pembentukan Perda. Dimana pada satu proses menggunakan metode yang selama ini lazim digunakan oleh pembentuk Perda, dan pada proses yang lain menggunakan metode baru dalam proses pembentukan Perdanya yaitu metode RIA.

Terkait dengan pemahaman di atas, penelitian terhadap penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda di Kota Yogyakarta pada dasarnya adalah meneliti sejauhmana RIA diterapkan dan mencapai tujuan yang dikehendaki oleh RIA dalam proses pembentukan Perda sesuai dengan filosofi yang dibangun oleh RIA.

## **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini jika ditilik dari sudut pandang sifatnya masuk dalam penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk melukiskan tentang sesuatu hal di suatu daerah dan pada saat tertentu. Dengan bahasa lain, penelitian deskriptif adalah untuk mengungkap suatu keadaan sebagai sebuah fakta. Hasil penelitian ini menekankan pada memberikan gambaran obyektif tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang diteliti.

Penelitian efektifitas penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda di Kota Jogjakarta termasuk dalam kategori jenis penelitian deskriptif karena dilakukan untuk menggambarkan secara obyektif

dan sesungguhnya bagaimana penerapan metode RIA dan sejauhmana bekerjanya metode tersebut dalam proses pembentukan Perda di Kota Jogjakarta dan dibandingkan dengan proses yang tidak menggunakan metode RIA.

### **3. Perda yang Dikaji**

Kota Yogyakarta telah melakukan pengenalan penggunaan metode RIA pada tahun 2006 dan sejak tahun 2007 proses pembentukan Perda di tingkat eksekutif telah menerapkan metode RIA sejak dalam proses perencanaan dan perumusannya. Begitu juga pembahasan di DPRD didasarkan pada argumentasi yang dibangun dengan menggunakan metode RIA.

Walaupun telah diterapkan selama kurun waktu 2007 hingga saat ini, penelitian ini hanya akan membatasi proses pembentukan Perda Kota Yogyakarta pada satu tahun saja, yaitu pada tahun 2008. Walaupun demikian, terkait dengan banyaknya perda yang disahkan pada saat itu yang tidak terkait dengan pelayanan publik secara langsung, maka penelitian ini juga membatasi pada Perda yang dibentuk dengan menerapkan metode RIA dan terkait langsung dengan pelayanan publik dengan mambandingkannya dengan Perda pelayanan publik yang disusun tidak menggunakan metode RIA pada tahun yang sama.

Pada tahun 2008 ini telah disahkan dua Perda terkait dengan pelayanan publik, yaitu Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan. Namun demikian hanya satu Perda yang dalam proses perumusan dan penyiapannya

menggunakan metode RIA yaitu Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Sedangkan Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan tidak dirumuskan dengan menggunakan metode RIA.

Berdasarkan dari data di atas, maka dalam penelitian ini akan memfokuskan pada perbandingan proses pembentukan kedua Perda pelayanan publik di atas, yaitu Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan.

#### **4. Indikator Penelitian**

Untuk melihat sejauhmana efektivitas penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda, berdasarkan kerangka kerja RIA, maka indikator yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

a. Konsistensi penerapan metode RIA;

RIA mempersyaratkan adanya penerapan metode secara konsisten dan sistematis. Sebagai alat verifikasi untuk memastikan bahwa metode ini dilakukan secara konsisten adalah adanya laporan RIA yang merupakan hasil dari proses review permasalahan dengan menggunakan metode RIA. Laporan ini menggambarkan alur berfikir dan tingkat konsistensi pemikiran dalam membangun kerangka logik alternaif solusi atas masalah yang ada.

b. Tingkat partisipasi publik;

Partisipasi masyarakat terkait erat dengan konsep demokrasi dan pembuatan kebijakan publik. Bahkan, sebagian pakar berpendapat bahwa inti dari demokrasi adalah pembuatan keputusan yang partisipatif

*(participatory decision-making).*

Konsultasi publik adalah bentuk partisipasi publik yang ditawarkan oleh metode RIA. Dalam semua proses tahapan RIA, setidaknya dilakukan dua kali konsultasi publik. Pertama untuk tahapan rumusan masalah, tujuan dan alternatif tindakan. Dan kedua untuk tahapan analisa biaya manfaat, penentuan alternatif terbaik dan strategi implementasi.

## **5. Sumber Data**

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari lapangan dengan cara wawancara. Wawancara dalam penelitian ini dilakukan dengan Bagian Hukum Kota Yogyakarta Konsultan RIA Kota Jogjakarta, Kepala Dinas Pendidikan dan Kepala Dinas Kesehatan.
- b. Data Sekunder yang terdiri dari:
  - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang dalam penelitian ini adalah UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Perda Nomor 5 Tahun 2008 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dan Perda Nomor 3 Tahun 2008 tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan. Selain bahan di atas, penelitian ini juga menjadikan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan revisi dari UU Nomor 10 Tahun 2004 sebagai bahan perbandingan untuk landasan hukumnya.
  - 2) Bahan hukum sekunder, dalam hal ini berupa buku-buku, makalah,

rancangan Perda, risalah sidang dan laporan.

3) Bahan Tersier, yaitu berupa kamus bahasa dan ensiklopedi.

## **6. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Wawancara, yaitu dengan mengadakan wawancara secara langsung dengan Bagian Hukum Kota Jogjakarta dan Konsultan RIA Kota Jogjakarta.
- b. Studi Pustaka, dalam hal ini penulis mengumpulkan data-data tertulis yang terkait dengan obyek penelitian yang berada di Bagian Hukum, Sekretariat DPRD dan di perpustakaan.

## **7. Analisis Data**

Data yang berhasil dikumpulkan kemudian diklasifikasikan dan dikelompokkan menurut jenisnya, dianalisa dan dikonstruksikan secara kualitatif.

## BAB II

### *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)*

#### DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

##### A. RIA, Sejarah dan Inisiasinya di Indonesia

*Regulatory Impact Assessment* atau sering juga disebut dengan *Regulatory Impact Analysis* (RIA) adalah sebuah metode yang dibangun untuk memperbaiki kualitas regulasi, baik yang sudah berjalan (*existing regulation*) maupun yang sedang diusulkan (*proposed regulation*).<sup>53</sup> Pada definisi lainnya, RIA diartikan sebagai alat evaluasi kebijakan. RIA dibangun untuk menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif regulasi yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan.<sup>54</sup> Oleh karena sebagai alat evaluasi kebijakan, RIA juga berfungsi sebagai alat penentu pengambilan keputusan. RIA secara sistematis dan konsisten mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah dan mengkomunikasikan informasi kebijakan kepada para pengambil keputusan.<sup>55</sup>

Selain hal yang di atas, RIA juga berfungsi untuk memastikan secara sistematis terpilihnya pilihan kebijakan yang paling efektif dan efisien dengan secara sistematis mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh pengambil kebijakan dan juga mengkomunikasikan informasi kepada pengambil keputusan.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Kai Hauerstein dan Peter Bissegger, *Training Manual Regulatory Impact Assessment*, Jakarta: GTZ-Red and Bappenas RI, 2009, hal. 7.

<sup>54</sup> *Ibid.* Lihat juga pada Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, Muhammad Mustafa dan Bayu Wijayanto, *Arti Penting Regulatory .....*, hal. 06.

<sup>55</sup> Asian Development Bank, *Indonesian Regulatory Review .....*, hal 11.

<sup>56</sup> *Ibid.*

RIA pada dasarnya digunakan untuk menilai suatu regulasi dalam hal: <sup>57</sup>

- a. Relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan;
- b. Kebutuhan terhadap intervensi pemerintah;
- c. Efisiensi antara input dan output;
- d. Keberlanjutan antara kebutuhan masyarakat dan hasil sebelum diterapkannya atau dirubahnya suatu regulasi.

Dari rangkaian kegunaan di atas, dapat disampaikan bahwa metode RIA memberikan beberapa keuntungan dan kegunaan yang cukup signifikan dalam proses penentuan kebijakan sebagai berikut:<sup>58</sup>

- a. RIA memberikan alasan perlunya intervensi pemerintah;
- b. Memberikan alasan regulasi adalah alternatif terbaik;
- c. Membenarkan alasan bahwa regulasi memaksimalkan manfaat sosial bersih dengan biaya minimum;
- d. Mendemonstrasikan bahwa konsultasi publik telah cukup dilaksanakan; dan
- e. Menunjukkan bahwa mekanisme kepatuhan dan implementasi yang sesuai telah ditetapkan.

Sesungguhnya terdapat berbagai macam metode dalam merumuskan alasan akan pentingnya regulasi yang antara lain adalah ROCCIPI (*rule, opportunity, capability, communication, interest, process and ideology*). Metode ini mempersyaratkan kepada pengambil keputusan untuk mempertimbangkan berbagai aspek dalam melahirkan regulasi yaitu aspek peraturan, kesepatan, kemampuan, komunikasi, kepentingan, proses, dan ideologi. Selain itu juga terdapat metode yang sering digunakan dewasa ini dipakai dalam penentuan kebijakan publik yaitu Metode Penyelesaian Masalah (MPM). Metode ini bertumpu pada menjawab masalah yang ada dengan kehadiran kebijakan.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

Semua metode di atas, termasuk juga RIA, hadir dan dipakai oleh pengambil kebijakan dalam rangka membantu mensistematisir proses analisa pembangunan argumentasi akan kebutuhan regulasi dalam menjawab dan menyelesaikan masalah publik. Hasil dari proses ini adalah dokumen yang diformulasikan dalam bentuk naskah akademik sebagai landasan untuk membangun regulasi lebih lanjut.

Dalam perjalanan sejarahnya, RIA pertama kali dipergunakan oleh Pemerintahan Jimmy Carter di USA sejak tahun 1978 sebagai alat analisa dampak inflasi.<sup>59</sup> Pada Pemerintahan Ronald Reagan, RIA dikembangkan dengan memasukkan analisis manfaat-biaya/*Benefit-Cost Analysis* (BCA) dalam *Inflation Impact Assessment*.<sup>60</sup> Pada tahun 1981, RIA secara penuh mejadi keharusan bagi eksekutif untuk semua peraturan sosial dengan kelembagaan *Office of Management and Budget (OMB)* yang bertanggungjawab sebagai pengendali mutu kebijakan. RIA menjadi sangat lengkap secara metodologis dalam proses penentuan kebijakan publik setelah diintegrasikan ke dalam proses konsultasi publik.

RIA tidak hanya berkembang di Amerika, akan tetapi juga merambah pada benua-benua lainnya. Australia adalah salah satu negara yang mengadopsi RIA pada fase permulaan ini, yaitu pada tahun 1985. Pada medio 1990-an, 12 negara yang tergabung dalam OECD telah mengimplementasikan RIA dalam berbagai bentuk kebijakan. Pada tahun 2000 hampir 20 dari 28 negara OECD

---

<sup>59</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory\\_Impact\\_Analysis](http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_Impact_Analysis)

<sup>60</sup> *Ibid.*



mengimplementasikan RIA yang bertujuan untuk memperbaiki bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan/kekuasaan mereka dalam membuat regulasi.

Berbeda dengan penggunaan metode RIA di negara-negara maju, penerapan RIA di negara-negara berkembang merupakan inisiasi dari prakarsa Word Bank sebagai bagian dari programnya untuk membantu memperbaiki kualitas regulasi di negara-negara berkembang tersebut. Yang pada akhirnya pada dekade 1990-an metode RIA dapat diterima dan diterapkan di negara-negara berkembang.<sup>61</sup>

Terdapat beberapa contoh praktek terbaik penerapan RIA di negara-negara OECD. Beberapa negara tersebut antara lain Amerika Serikat, Inggris, dan Canada. Adapun paparan lebih lanjut adalah sebagai berikut:

#### 1. Amerika Serikat (AS)

Amerika adalah pelopor dalam reformasi regulasi di dunia selama seperempat abad. Amerika memiliki prinsip kebijakan pro-kompetisi pada tingkat federal, memiliki prinsip keterbukaan dan diperbolehkannya memberikan kritik pada proses pembuatan regulasi.<sup>62</sup> Kebijakan penerapan RIA di Amerika dilakukan dengan Instruksi Presiden dan merupakan amanat dari beberapa Undang-Undang. Sebagai aplikasi komitmen politik eksekutif tertinggi, kelembagaan RIA yang berupa *Office of Management and Budget* (OMB) yang berfungsi sebagai penguasa *review* kebijakan pada tingkat pusat yang berada di

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Asian Development Bank, *Indonesian Regulatory Review ...*, hal 13.

*Executive Office of the Presiden* dan secara fungsional dekat dengan pemegang kekuasaan dalam penyusunan anggaran. Dengan berada di bawah Presiden, maka kelembagaan OMB akan dapat memberikan pengaruh yang cukup kuat pada pengendalian mutu kebijakan negara<sup>63</sup>.

Prosedur RIA di AS menuntut bahwa Laporan RIA baik untuk usulan regulasi maupun regulasi yang sudah diputuskan harus dibuka kepada publik. Hal ini dilakukan untuk meyakinkan bahwa lembaga terkait bertanggungjawab terhadap mutu dan relevansi RIA dalam proses pengambilan kebijakan.<sup>64</sup>

Selain transparansi dalam prosedur pengambilan kebijakan, RIA di AS juga melakukan uji asumsi dan data dengan malakukan konsultasi publik dan publikasi. RIA sepenuhnya terintegrasi dengan proses konsultasi publik.<sup>65</sup> RIA dituntut untuk dibuka kepada publik baik pada tahap pengusulan proposal maupun pada tahap keputusan final sebagai bagian dari catatan dan masukan (*notice and comment*) yang memungkinkan semua anggota masyarakat yang berkepentingan untuk memberikan komentar terhadap asumsi dan hasil analisis dampak regulasi.<sup>66</sup>

## 2. Inggris (United Kingdom)

Kebijakan yang diterapkan di Inggris mensyaratkan bahwa setiap undang-undang maupun regulasi baru yang memiliki dampak yang cukup besar terhadap dunia usaha dan sektor sosial harus direview dengan proses *Regulatory Impact*

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, Hal. 14.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

*Assessment* (RIA).<sup>67</sup> Undang-undang Reformasi Regulasi yang diterbitkan pada tahun 2001 merupakan komitmen penting bagi peningkatan kualitas dan kapasitas untuk menerapkan RIA yang tidak hanya bagi regulasi baru, akan tetapi juga bagi regulasi yang sedang berjalan.<sup>68</sup>

Di Inggris, semua regulasi yang diajukan kepada parlemen dan kabinet harus dilampiri dengan laporan RIA. Menteri harus menandatangani RIA yang menjadi tanggungjawabnya dan melaporkan secara periodik kepada *Panel for Regulatory Accountability (PRA)*.<sup>69</sup> Sebagai usaha untuk mensosialisasikan dan mem-*familiar*-kan metode RIA kepada semua kalangan, khususnya regulator, di Inggris banyak tersedia pedoman penyusunan RIA yang berkualitas. Berbagai kegiatan seminar, training dan lokakarya tentang RIA juga diberikan oleh unit-unit RIA di setiap departemen. Selain itu, Metode RIA juga telah disebarluaskan kepada semua regulator.<sup>70</sup>

Dari sisi kelembagaan, di Inggris menggunakan strategi pengawasan dari luar institusi departemen. Hal ini diasumsikan bahwa sangat sulit bagi kementerian untuk mereformasi dirinya sendiri. Oleh karenanya dibentuk lembaga-lembaga *oversight* (lembaga independen di luar struktur pemerintah) untuk meningkatkan dan mereview proses reformasi regulasi.<sup>71</sup> Beberapa lembaga *oversight* penting adalah sebagai berikut:

a. *The Panel for Regulatory Accountability (PRA)*

---

<sup>67</sup> *Ibid.*, hal. 16.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal. 18.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*, hal. 16.

PRA didirikan pada tahun 1999 dengan ketugasan melakukan evaluasi menyeluruh terhadap regulasi yang diusulkan dan untuk memastikan adanya peningkatan dalam sistem pembuatan regulasi dan setiap kinerja departemen.<sup>72</sup>

b. *The Regulatory Impact Unit (RIU)*

RIA bertugas melakukan monitoring, melaporkan dan mendorong progres dalam reformasi regulasi pada semua lembaga pemerintahan. Lembaga ini juga memberikan pedoman dan mereview proses dan laporan RIA.<sup>73</sup>

RIU merupakan pusat jaringan dari unit-unit *regulatory impact* di setiap departemen (*DRIUs, Departement Regulatory Impact Units*). DRIU adalah unit kecil (dengan staf 1 sampai 4 orang) yang dibuat dalam setiap departemen yang bertugas mengkoordinasikan pekerjaan reformasi regulasi. Ketugasan DRIU adalah memberikan arahan dan meminimalisir regulasi yang jelek maupun penyusunan RIA yang kurang baik.

c. *The Small Business Services (SBS)*

SBS didirikan pada tahun 2000 sebagai satu-satunya organisasi yang sepenuhnya ditugaskan untuk membantu UKM dan mewakili mereka di pemerintahan. Setiap kebijakan yang mempengaruhi UKM harus dikonsultasikan kepada lembaga ini.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, hal 16-17.

<sup>74</sup> *Ibid.*, hal 17.

d. *The Better Regulation Task Force (BRTF)*

BRTF adalah lembaga *advisory* independen yang didirikan pada tahun 1977, dengan 16 anggota sukarelawan (tidak dibayar). Tujuan dari lembaga ini adalah untuk memberikan nasihat kepada pemerintah untuk meningkatkan efektivitas dan kredibilitas regulasi pemerintah dengan memastikan adanya kebutuhan, keadilan, kemampuan dan kesederhanaan dalam pemahaman dan pengelolaan regulasi, dengan menitikberatkan pada kebutuhan pengusaha kecil dan masyarakat. Anggota BRTF ditunjuk oleh Perdana Menteri dari berbagai kalangan (misalnya pengusaha kecil dan besar, serikat pekerja, kelompok konsumen dan LSM).<sup>75</sup>

3. Canada

Di Canada, prinsip dan proses pengelolaan kualitas regulasi telah diintegrasikan dalam proses pembuatan kebijakan dan ditanamkan dalam budaya administrasi para pembuat kebijakan. Analisa dampak sosio-ekonomis secara profesional terhadap regulasi yang besar, pertama kali diharuskan pada tahun 1978.<sup>76</sup> Pada tahun 1986, pemerintah mewajibkan RIA bagi semua proposal regulasi. Adapun strategi reformasi regulasi yang diterapkan pemerintah Canada antara lain:<sup>77</sup>

- a. Membangun peran penting pasar yang efisien;
- b. Keharusan untuk membatasi pertumbuhan regulasi baru;

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, hal. 19.

<sup>77</sup> *Ibid.*

- c. Bahwa *benefit* harus melebihi *costs*;
- d. Bahwa masyarakat harus memiliki akses yang lebih besar terhadap proses pembuatan regulasi; dan
- e. Bahwa fokus perhatian harus pada beban regulasi secara menyeluruh.

Dalam pandangan pemerintah Canada, RIA hanya bisa efektif jika diintegrasikan dengan pembuatan kebijakan dan tidak hanya sebagai justifikasi setelah kebijakan diputuskan. Dengan pemikiran yang demikian, peran konsultasi publik menjadi sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan. Berangkat dari pemikiran tersebut, Canada mempublikasikan RIA sebanyak 2 (dua) kali, yaitu pada tahap draft dan pada tahap dokumen RIA telah final. Hal ini menunjukkan besarnya ruang keterlibatan publik dalam proses pembuatan regulasi.<sup>78</sup>

Untuk meningkatkan kualitas regulasi, Pemerintah Canada membentuk beberapa lembaga *oversight* sebagai berikut:

a. *The Special Committee of Council (SCC)*

SCC adalah komite kabinet yang bertanggungjawab untuk mengawasi, mereview dan mengkoordinasikan regulasi pada pemerintahan secara keseluruhan.<sup>79</sup>

b. *The Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariate (RAOICS)*

Lembaga ini berada di Kantor Kabinet dan memiliki tanggungjawab fungsional untuk kebijakan pembuatan regulasi. Selain itu, juga

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, hal 21.

<sup>79</sup> *Ibid.*, hal. 19.

bertugas untuk mengawasi dan menilai RIA dan mendukung pengambilan keputusan kabinet dalam berbagai masalah.<sup>80</sup>

c. *The Deputy Minister Challenge Team on Law-Making and Governance (DMCT)*

DMCT merupakan *tink-tank* konsultan bagi pemerintah dalam pembuatan kebijakan. Lembaga ini didirikan pada tahun 1996 dan telah berkembang sebagai forum penting pejabat senior untuk membahas kebijakan pembuatan regulasi dan rencana pengembangannya.<sup>81</sup>

d. *Treasury Board Secretariate (TBS)*

TBS bertanggungjawab memberikan pedoman kepada semua departemen tentang laporan kinerjanya dan juga memastikan bahwa regulator menunjukkan efektivitas dalam pelaksanaan programnya.<sup>82</sup>

e. *Standing Joint Committee for the Security of Regulation (SJC)*

SJC bertugas melakukan pengawasan kepada parlemen terhadap regulasi *subordinate*, terutama mengenai legalitas dan drafting-nya.<sup>83</sup>

Di Indonesia, inisiatif RIA mulai dikembangkan mulai tahun 2002 oleh Asian Development Bank (ADB) melalui programnya. Untuk selanjutnya desiminasi pemahaman dan pengenalan metode RIA kepada berbagai kalangan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hal. 20.

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

dan *stakeholders* kunci dilakukan oleh beberapa departement dan secara berkelanjutan desiminasi ini mengalami peningkatan dan perluasan jangkauan.

Tabel 2

Perjalanan Inisiasi dan Implementasi RIA di Indonesia<sup>84</sup>

| Institusi        | Tahun     | Bentuk kegiatan   |
|------------------|-----------|---|
| ADB              | 2000      | Pembuatan Manual, Pembentukan Deregulation Task Force & Competition, Seminar Diseminasi dan Pelatihan, Mereview 3 regulasi nasional |
|                  | 2003-2004 | Revisi Manual RIA dan menyusun Kerangka Pelembagaan   |
| PEG (USAID)      | 2001      | Seminar diseminasi Sosialisasi di tingkat provinsi  |
| Deperindag–BPPIP | 2002      | Sosialisasi dan pelatihan   |
|                  | 2004      | Pelatihan fasilitator dan sosialisasi ke provinsi   |
| Deperdag         | 2005/2006 | Pelatihan RIA dan review 2 regulasi nasional  |
| Bappenas         | 2003      | Pelatihan RIA   |
|                  | 2005      | FGD tentang pelembagaan RIA   |
|                  | 2006      | Pelatihan RIA untuk pejabat eselon 1 dan 2  |
| Bapekki – Depkeu | 2005      | Pelatihan RIA   |

Selain itu, beberapa lembaga seperti The Asia Foundation-USAID-CIDA, Swisscontact-ADB, dan GTZ-red juga melaksanakan program RIA di Indonesia. Sampai saat ini kegiatan program RIA tersebut sudah meliputi Sumatera, Jawa, Sulawesi dan Nusa Tenggara. Program ini dilakukan di tingkat nasional dan juga daerah baik kabupaten/kota maupun provinsi dengan berbagai model pengenalan dan adopsinya.

<sup>84</sup> *Ibid.*



The Asia Foundation telah melaksanakan program RIA sejak tahun 2004 dan berlokasi di 9 (sembilan) provinsi yang mencakup 28 (duapuluh delapan) Kabupaten/Kota yang antara lain: Minahasa, Gorontalo, Pinrang, Pare-Pare, Makassar, Palembang, Sragen, Purwakarta, Cirebon, Pekalongan, Semarang, Salatiga, Demak, Kendal, Grobogan, Sidoarjo, Solok, Aceh Besar, Bireuen, Bener Meriah, Aceh Tenggara, Aceh Barat Daya, dan Timor Tengah Utara.

Dari sejumlah Perda yang menjadi bahan kajian di beberapa tempat di atas, telah tersusun dalam bentuk laporan RIAS (*Regulatory Impact Assessment Statement*). Kemudian hampir setengahnya telah disusun menjadi draft rancangan Perda (Raperda). Bahkan sudah ada yang diajukan ke DPRD dan telah mendapatkan persetujuan DPRD untuk disahkan.

Dari program RIA The Asia Foundation, terdapat beberapa daerah yang telah melakukan inisiatif pengembangan RIA di daerah dengan melakukan pelatihan RIA, mereview dan mencabut Perda dengan metode RIA serta melembagakan metode RIA melalui Keputusan dan Peraturan Kepala Daerah yang mewajibkan menggunakan metode RIA dalam mempersiapkan rancangan Perda untuk diajukan kepada DPRD. Daerah-daerah tersebut adalah Kabupaten Gorontalo, Kota Pare-Pare, Kabupaten Solok dan Kabupaten Indramayu.

Sementara itu, Swisscontact telah melaksanakan program RIA di Kota Pare-Pare, Kabupaten Sragen, Sikka, Bulukumba, dan Kota Yogyakarta. Sedangkan GTZ-Red melakukan kerja-kerja penerapan RIA di Kabupaten Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Wonogiri, Klaten, Sragen, dan Provinsi Jawa Tengah.

## **B. RIA dan Rasionalitas Justifikasi Usulan Peraturan Daerah**

Dilatarbelakangi oleh asumsi bahwa pemerintah merumuskan regulasi untuk mencapai suatu tujuan, oleh karenanya sebelum memutuskan regulasi tersebut, seharusnya Pemerintah sebagai regulator mengetahui seberapa baik sarana (regulasi) yang dipilih akan dapat membantu tercapainya tujuan yang dimaksud serta mengetahui dampak-dampak lainnya yang mungkin ditimbulkan oleh regulasi tersebut.<sup>85</sup> Dengan menggunakan metode RIA akan dapat dipastikan berbagai hal sebagai berikut:<sup>86</sup>

- a. Pemerintah sebagai regulator dapat menilai efektivitas regulasi dalam:
  - (a) menyelesaikan masalah yang ada, dan (b) mencapai sasaran (*objective*) yang mendasari penerbitan regulasi tersebut;
- b. Memastikan bahwa perumus kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (*option*) yang tersedia;
- c. Meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari sesuatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus ditanggung oleh pelaksana regulasi;
- d. Memastikan bahwa dalam semua tahapan perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait (*stake holders*); dan

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hal. 25.

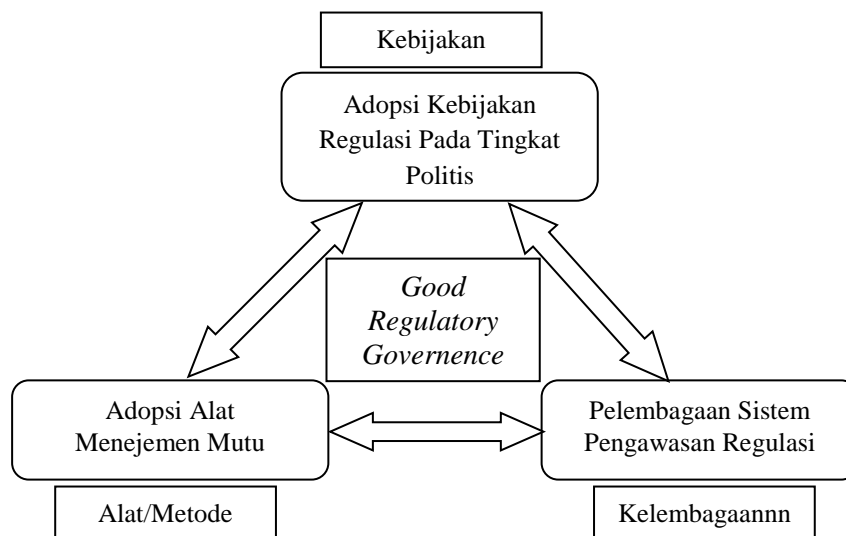
<sup>86</sup> *Ibid.*, hal. 26.

- e. Menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan regulasi.

Berdasarkan pengalaman negara-negara yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) dalam memperbaiki kualitas regulasinya dilakukan melalui tiga strategi. *Pertama*, membangun *political will* pimpinan pemerintah untuk melakukan reformasi regulasi secara optimal. *Kedua*, menciptakan instrumen teknis bagi semua regulator sebagai alat control kualitas (*quality control*) regulasi baik yang sedang dibentuk (*new regulation*) maupun regulasi yang telah ada (*existing regulations*). *Ketiga*, melembagaan mekanisme kontrol kualitas regulasi sebagai sebuah sistem dalam lingkungan pemerintahan. Dengan terpenuhinya tiga pra-syarat di atas, maka akan dapat terwujud *good regulatory governance* (tata kelola regulasi yang baik) dalam pembentukan Perda.

Diagram 1

Strategi Pembangunan *Good Regulatory Governance*



*Recommendation of the*

*Council of the OECD on Improving of Government Regulation* tahun 2005 menekankan peranan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dalam memastikan secara sistematis terpilihnya kebijakan yang paling efektif dan efisien.<sup>87</sup>

Sebagai sebuah metode yang memberikan *guide line* kerangka berfikir perumusan peraturan perundang-undangan, RIA terdiri dari tujuh langkah atau tahapan sebagai berikut:<sup>88</sup>

1. merumuskan masalah;
2. merumuskan tujuan;
3. mengidentifikasi alternatif tindakan;
4. menganalisa manfaat dan biaya;
5. konsultasi *stake holders* dalam setiap tahapan;
6. menyusun strategi implementasi; dan
7. menuliskan semua proses analisa dalam sebuah laporan RIA.

Konsultasi publik dilakukan dalam setiap tahapan melalui diskusi dengan *stake holders* dan desiminasi publikasi atas rancangan laporan RIA kepada publik.

Ketujuh tahapan RIA ini dapat digambarkan dalam diagram sebagai berikut:

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, hal. 11.

<sup>88</sup> *Ibid.* Hal. 27. Lihat juga pada Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, Muhammad Mustafa dan Bayu Wijayanto, *Arti Penting Regulatory...*, hal. 08.

Diagram 2

Tahapan *Regulatory Impact Assessment* (RIA)



Menilik pada langkah-langkah yang ditampilkan oleh metode RIA di atas, dapat dikatakan bahwa metode RIA adalah metode yang cukup praktis, simpel, logis dan sistematis dalam merumuskan sebuah regulasi.

### C. Partisipasi Publik sebagai Artikulasi Demokrasi dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Mengutip Jean Jacques Rousseau (1712-178) dalam bukunya *Du Contract Social*, Maria Farida Indrati S. menegaskan bahwa undang-undang adalah kehendak umum (*volonte generale*).<sup>89</sup> Artinya peraturan perundang-undangan yang dilahirkan karena semata ada kebutuhan dari masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang terbentuk

<sup>89</sup> Maria Farida Indrati S, "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia" dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 4, No. 2-Juni 2007, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI, hal. 23.

karena kehendak umum, akan menciptakan suatu tujuan umum yaitu kepentingan umum.

Kehendak umum dalam pembentukan peraturan daerah dapat diartikulasikan pada keterlibatan masyarakat secara masif dalam proses pembentukan Perda. Keterlibatan masyarakat secara substantif dapat dilaksanakan jika beberapa pra-syarat terpenuhi dengan baik. *Pertama*, inisiasi munculnya gagasan untuk membuat peraturan adalah berdasarkan masalah publik faktual yang hanya akan efektif diselesaikan melalui peraturan. Untuk menyatakan bahwa masalah yang diasumsikan adalah masalah publik maka penyusun peraturan harus mengkonfirmasi masalah tersebut kepada publik. Dasar arguman akan kebutuhan peraturan harus memperlihatkan secara jelas akan masalah-masalah publik yang muncul dan dapat dibuktikan bahwa masalah tersebut adalah masalah publik, serta alternatif terbaik dalam menyelesaikan masalah tersebut adalah dibentuknya sebuah peraturan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, argumentasi ini tertuang dalam dokumen naskah akademik.

*Kedua*, untuk memastikan bahwa isi peraturan telah menjawab persoalan dan dapat diimplementasikan dengan baik, penyusun peraturan harus mempertimbangkan untuk meminimalisir resistensi dan membangun strategi implementasi yang efektif melalui penerimaan publik yang baik. Hal ini dapat dilakukan melalui proses konfirmasi dan penyerapan aspirasi yang partisipatif dengan konsultasi publik.

Pembentukan Perda adalah proses politik, proses dimana menemukan satu titik temu antar berbagai pendapat, tujuan dan kepentingan. Oleh karena

dibutuhkan mekanisme yang dapat meminimalisir terjadi konflik kepentingan dengan membangun apa yang disebut oleh Durkheim (1975) sebagai *collective mind* (kesamaan pikiran) dan *collective concivounsness* (kesadaran bersama) melalui keterlibatan publik sebagai salah satu aspek penting dalam demokrasi.<sup>90</sup>

Prinsip musyawarah dan mufakat dalam demokrasi sangat memadahi sebagai alat agar rakyat dapat berperan dalam proses penyusunan agenda politik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip ini memiliki dua dimensi, yaitu dimensi proses (yaitu musyawarah) dan dimensi tujuan (yaitu mufakat). Masalahnya kemudian adalah kehidupan demokrasi di Indonesia selalu menekankan kepada pencapaian tujuan dari pada proses pencapaiannya dan lebih menitikberatkan pada aspek formalitas daripada substansinya. Sehingga yang terjadi dalam konteks pembentukan Perda adalah perdebatan substansi dengan melibatkan masyarakat sangat minim terjadi.

Untuk memaksimalkan partisipasi publik dan juga untuk memberikan jaminan kepastiannya dalam proses pembentukan peraturan, Pasal 53. UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengatur perihal peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah saat ini bisa dilakukan dengan menyeleenggarakan rapat dengar pendapat, penyerapan aspirasi masyarakat, diskusi-diskusi, jejak pendapat dan cara lainnya.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Ifdhal Kasim (Penyunting), *Mendemokratisasikan Pemilu*, Jakarta: ELSAM, 2006, hal. 68.

<sup>91</sup> Maria Farida Indrati S, "Meningkatkan Kualitas ...", hal. 24.

Namun demikian, Pasal 53 UU No. 10/2004 tentang partisipasi masyarakat yang telah direvisi dengan Pasal 96 ayat (1) hingga (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 tidak menjamin tindak lanjut masukan masyarakat tersebut. Walaupun secara ekspilisit baik pada Pasal 53 maupun revisinya yaitu Pasal 96 menyebutkan bahwa memberikan masukan secara lisan maupun tulisan dalam penyiapan dan pembahasan peraturan perundang-undangan adalah hak masyarakat. Yang artinya hak bagi salah satu pihak menimbulkan kewajiban bagi pihak lain untuk memenuhi hak tersebut. Hal ini berarti, bahwa adanya hak masyarakat untuk berpartisipasi berimplikasi pada kewajiban pemerintah dan legislatif untuk memastikan pemenuhan hak tersebut melalui saluran dan media yang layak dan mudah diakses. Walaupun secara teoretik dan logik menyatakan demikian, faktanya menentukan lain. Partisipasi yang menjadi hak masyarakat tersebut tidak serta merta menjadi kewajiban bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Buktinya, tidak ada ketentuan termasuk juga UU No.10/2004 maupun UU No. 12/2011 yang memungkinkan pemberian sanksi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan jika tidak melibatkan dan mengabaikan masukan masyarakat.<sup>92</sup>

#### **D. Implementasi RIA di Kota Yogyakarta sebagai Upaya Perbaikan Kualitas Peraturan Daerah**

##### **1. Inisiasi RIA di Kota Yogyakarta**

---

<sup>92</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Edisi 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2001, hal. 289.



Penerapan RIA di Kota Yogyakarta di bermula dari program “Peningkatan Kualitas Regulasi dalam Rangka Penataan Iklim Usaha yang Kondusif di Kota Yogyakarta” yang dimulai sejak tahun 2004. Program ini merupakan program kerja sama antara Gatra Tri Brata (Gerakan Kemitraan Bisnis Beretika Berkelanjutan), PKPEK (Perhimpunan untuk Pengkajian Ekonomi Kerakyatan), Swisscontact Indonesia dan Pemerintah Kota Yogyakarta. Tahun 2004 hingga tahun 2006, program ini difokuskan pada pengenalan dan sosialisasi metode RIA dalam proses perumusan Perda. Kegiatan yang dilakukan pada saat ini adalah kegiatan yang bersifat membangun pemahaman dan meningkatkan kapasitas yang dilakukan melalui kegiatan training, sosialisasi dan ujicoba review Perda dengan menggunakan metode RIA. Adapun Perda yang menjadi bahan review dan ujicoba pada pertama ini adalah Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Pengelolaan Parkir.<sup>93</sup>

Pada fase perpanjangan kerjasama selanjutnya, yaitu sejak Agustus 2007, kerjasama program ini tidak lagi menggunakan mitra lokal sebagai partner kerjasama, namun dilakukan secara langsung antara Swisscontact Indonesia dengan Pemerintah Kota Yogyakarta. Namun sebagai gantinya, Swisscontact mengangkat konsultan-sebagai *technical assistant*- dalam implementasi kegiatan. Pada fase kerjasama ini (2007) telah masuk pada fase implementasi metode RIA

---

<sup>93</sup> Laporan Akhir Program Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Regulasi Dan Kapasitas UPIK Untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta Periode Januari-Desember 2007, Kerjasama Pemkot Yogyakarta dengan Swisscontact Indonesia, 2008, hal 4.

pada sejumlah Perda dan perencanaan Perda dalam Prolegda. Pada fase inilah RIA mulai dilembagakan sebagai sebuah metode dalam proses penyiapan Perda.<sup>94</sup>

## **2. Pelembagaan Metode RIA sebagai *Quality Control* Perda di Kota Yogyakarta**

Sebagaimana yang telah diamanatkan dalam UU. No. 10/2004 pasal 15 ayat 2, bahwa dalam rangka perencanaan Perda dilakukan dalam Prolegda. Prolegda Pemerintah Kota Yogyakarta dibangun menyesuaikan dengan visi-misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pemerintah Kota Yogyakarta.

Dalam upaya mewujudkan *good regulatory governance*, Bagian Hukum Sekretariat Daerah (Setda) Kota Yogyakarta telah melaksanakan pengkajian Perda-Perda Kota Yogyakarta dengan membentuk Tim Pengkajian Peraturan Daerah yang terdiri dari beberapa instansi sektoral yang dikoordinasikan oleh Sub Bagian Perundang-undangan pada Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta.

Ketugasan Tim Pengkajian Peraturan Daerah ini (2006) adalah melakukan telaah/kajian terhadap Perda-Perda Kota Yogyakarta yang berjumlah 62 Perda. Ada beberapa tolak ukur yang dipakai untuk menilai Perda-Perda dimaksud antara lain kesesuaian materi Perda dengan kondisi saat ini (seberapa jauh intervensi regulasi memiliki argumentasi rasional terhadap kepentingan publik), apakah merupakan amanat dari peraturan tingkat pusat (seberapa besar deviasi peraturan daerah terhadap peraturan pusat), relevansi antar Perda, kesesuaian layanan

---

<sup>94</sup> *Ibid.*

dengan tuntutan publik dan pendapatan daerah, maupun usia Perda. Pengkajian ini juga dimaksudkan sebagai *supporting system* bagi Tim Raperda dalam penyusunan Rancangan Perda. Sedangkan *output* yang dihasilkan adalah rekomendasi program legislasi daerah (Prolegda) periode 2007-2011.

Kebutuhan untuk melembagakan RIA sebagai salah satu metode untuk memperbaiki kualitas regulasi daerah lahir sebagai rekomendasi lokakarya sosialisasi implementasi RIA yang dilaksanakan pada tanggal 4 Desember 2007.<sup>95</sup> Sebagai tindak lanjutnya dibentuk Tim Pengkajian Peraturan Daerah berbasis RIA (atau yang disebut juga dengan Tim Pengkajian Perda) berdasarkan keputusan Walikota Yogyakarta yang komposisi timnya terdiri dari *multistakeholders* yang antara lain dari unsur Pemerintah Daerah (Pemda), perwakilan UKM (Usaha Kecil dan Menengah), lembaga swadaya masyarakat dan tokoh masyarakat. Tim yang dibentuk ini bertugas dan bekerja untuk:<sup>96</sup>

- a. Memberikan dukungan terhadap Sub Bagian Perundang-undangan khususnya pada Tim Raperda dalam penyusunan produk hukum daerah.
- b. Mengawal proses pelaksanaan Prolegda Pemerintah Kota Yogyakarta periode 2007-2011.

Adapun target yang diinginkan dicapai dengan dibentuknya Tim Pengkajian Perda ini adalah:

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, hal. 7.

<sup>96</sup> Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta, *Kerangka Acuan: Pelembagaan Sekretariat Pengkajian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta*, Yogyakarta, 2007, hal. 2.

- a. Terbentuk dan beroperasinya sekretariat Tim Pengkajian Perda dalam mereview Perda-Perda yang ada dan memberikan masukan pada penyusunan produk hukum daerah.
- b. Adanya dukungan terhadap Sub Bagian Perundang-undangan khususnya pada Tim Raperda dalam penyusunan produk hukum daerah.
- c. Pelaksanaan Prolegda Pemerintah Kota Yogyakarta periode 2007-2011 berjalan efektif, dengan output laporan kajian Perda (*Regulatory Impact Assessment Statement – RIAS*).

Sesuai dengan tujuan dan target yang diharapkan di atas, tim pengkajian peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta yang diperbaharui setiap tahun dengan tugas dan fungsi utama sebagai berikut:

- a. Menyiapkan bahan-bahan rancangan Perda;
- b. Memfasilitasi rapat-rapat; dan
- c. Mendokumentasikan hasil rancangan Perda.

Sedangkan susunan personalia Tim Pengkajian Perda dengan struktur sebagai berikut:

- a. Pembina dan pengarah;
- b. Ketua;
- c. Sekretaris;
- d. Anggota; dan
- e. Sekretariat.

Tim Pengkajian Perda secara struktural berada di bawah koordinasi dan supervisi Kepala Bagian Hukum. Secara managerial, tim ini berada dibawah Kepala Sub Bagian Perundang-undangan sebagai penanggungjawab teknis pelaksanaan kerja-kerja tim.<sup>97</sup> Tim ini menjadi sangat penting dan relevan jika dikaitkan dengan ketugasan Sub Bagian Perundang-undangan yang bertanggungjawab melakukan harmonisasi dan penyelarasan rancangan Perda inisiatif eksekutif sebelum disampaikan kepada Walikota dan diusulkan ke DPRD. Tim ini bekerja secara inheren dengan Tim Raperda yang dibentuk untuk mempersiapkan setiap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) baru. Tim Pengkajian Perda bekerja membantu secara substantive dengan mempersiapkan dokumen analisa Raperda dengan menggunakan metode RIA. Hasil dari Tim Pengkajian Perda inilah yang nantinya akan dipakai oleh Tim Raperda untuk ditindaklanjuti menjadi draft Raperda.

### **3. Implementasi Metode RIA di Kota Yogyakarta**

Penyusunan Raperda Kota Yogyakarta inisiatif eksekutif dipersiapkan oleh Bagian Hukum. Hal ini sesuai dengan mandat yang diberikan berdasarkan Pasal 29 huruf (a) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 14 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah yang mana salah satu fungsi dari Bagian Hukum adalah mengelola bahan untuk penyusunan Peraturan Perundang-undangan Daerah.

---

<sup>97</sup> *Ibid.*

Secara umum, tugas Bagian Hukum adalah mengolah bahan peraturan perundang-undangan Daerah, bantuan hukum dan kebijakan hukum dalam rangka kerjasama dengan pihak lain, penyebarluasan informasi hukum serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Asisten Hukum dan Organisasi.<sup>98</sup>

Sedangkan untuk mewujudkan tugas tersebut, Bagian Hukum memiliki fungsi sebagai berikut:<sup>99</sup>

- a. Pengolahan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan daerah;
- b. Pengolahan bahan telaahan dan evaluasi pelaksanaan peraturan perundang-undangan daerah;
- c. Pengolahan bahan dalam rangka penanggulangan dan penyelesaian permasalahan hukum;
- d. Penyuluhan hukum;
- e. Penyebarluasan informasi dan dokumentasi hokum; dan
- f. Pelaksanaan tata usaha Bagian.

Untuk mengoperasionalkan tugas dan fungsi di atas, susunan struktur organisasi Bagian Hukum terdiri dari tiga (3) sub bagian yaitu: Sub Bagian Perundang-undangan; Sub Bagian Bantuan dan Kerjasama Hukum; dan Sub Bagian Dokumentasi dan Inforrnasi Hukum. Secara khusus, ketugasan Sub Bagian Perundang-undangan adalah mengumpulkan bahan dan menyiapkan

---

<sup>98</sup> Pasal 28, Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor: 14 tahun 2000 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah.

<sup>99</sup> Pasal 29, *Ibid.*

rancangan Peraturan Perundang-undangan, menelaah dan mengevaluasi pelaksanaannya.<sup>100</sup>

Mengacu pada struktur organisasi Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta di atas, dimana untuk penyiapan Raperda menjadi ketugasan Sub Bagian Perundang-Undangan, maka Tim Pengkajian Perda berada dibawah kendali Kepala Sub Bagian Perundang-Undangan.<sup>101</sup>

Secara praktis dapat digambarkan bahwa Tim Pengkajian RIA ini adalah aktualisasi implementasi metode RIA dalam proses perumusan dan penyiapan Raperda. Secara spesifik, ketugasan Tim Pengkajian Perda adalah :

- a. Memberikan dukungan terhadap Tim Perancang Raperda terutama pada telaah (pengkajian) Perda dengan menggunakan metodologi RIA dalam mereview dan penyusunan Perda;
- b. Melakukan *quality control* atas hasil telaah/kajian regulasi yang dilakukan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD);
- c. Meningkatkan kapasitas SKPD dalam melakukan telaah/kajian regulasi (khususnya pada usulan regulasi yang akan diajukan).

Dilihat dari strukturnya, Sekretariat Tim Pengkajian Perda adalah kelembagaan non-struktural yang mendukung kelembagaan struktural yakni Sub Bagian Perundang-Undangan di Bagian Hukum Setda Kota Yogyakarta. Hal ini mengingat akan keselarasan tugas dan fungsi Sub Bagian Perundang-Undangan dengan kebutuhan akan kualitas peraturan yang ingin dihasilkan.

---

<sup>100</sup> Pasal 30, *Ibid.*

<sup>101</sup> Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta, *Kerangka Acuan: Pelembagaan Sekretariat Pengkajian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta*, Yogyakarta, 2007, hal. 3.

Keberadaan Tim Pengkajian Perda yang berada dibawah Sub Bagian Perundang-Undangan akan lebih mengefektifkan koordinasi dan pelaksanaan kerja-kerja penyiapan Raperda dan tidak ”*over beaurocracy*” dengan sub bagian lainnya di bawah Bagian Hukum. Maka, Sekretariat Tim Pengkajian Perda tidak structural karena pengkajian sifatnya melekat pada *tupoksi* Sub Bagian Perundang-undangan. Pada prinsipnya pendampingan sekretariat Tim Pengkajian Perda adalah *capacity building* pada staf Pemerintah Kota Yogyakarta. Dengan menjadi bagian dari Sub Bagian Perundang-Undangan, maka jaminan terhadap keberlangsungannya (*sustainability*) akan lebih terjamin. Hal ini dikarenakan tugas penyusunan Raperda yang menjadi kewenangan sub bagian ini merupakan salah satu dari realisasi amanat UU No.10 Tahun 2004 khususnya Pasal 15 ayat (2) tentang perencanaan penyusunan peraturan daerah.<sup>102</sup> Artinya selama Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum masih ada, maka sekretariat ini juga masih akan berfungsi sebagai lembaga yang melakukan pengkajian terhadap Raperda dan Perda.

Pada tahun 2008, Tim Pengkajian Perda ini dibentuk berdasarkan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor: 29/KEP/2008 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta yang tugas pentingnya adalah melaksanakan kajian terhadap Perda dengan metode RIA dan membuat laporan

---

<sup>102</sup> Perencanaan peraturan daerah pada tingkat kabupaten/kota dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur pada Pasal 39 yang berbunyi: Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.



hasil kajian dalam bentuk *Regulatory Impact Assessment Statement (RIAS)* sebagai bahan dalam pembuatan Raperda.<sup>103</sup>

Untuk menjalankan tugasnya, tim ini terdiri dari:

- a. Pembina dan Pengarah. Tugas dari Pembina dan pengarah melaksanakan program kegiatan legislasi nasional; dan memberikan pendampingan penyusunan Raperda.<sup>104</sup>
- b. Pelaksana teknis. Tim ini bekerja untuk:<sup>105</sup>
  - 1) Menyiapkan bahan-bahan Raperda;
  - 2) Memfasilitasi rapat-rapat;
  - 3) Mendokumentasikan hasil rapat kajian Raperda.

Adapun susunan tim pelaksanaan teknis terdiri dari:<sup>106</sup>

- a. Ketua, yang bertugas memberikan arahan dan koreksian terhadap kajian Perda.
- b. Sekretaris, yang bertugas mengkoordinasikan hasil arahan dari Ketua terhadap hasil kajian Perda.
- c. Anggota. Tugas dari anggota adalah:
  - 1) Melaksanakan kajian terhadap Perda dengan metode *Regulation Impact Assessment Statement (RIAS)*;

---

<sup>103</sup> Diktum Keempat Angka (3), Surat Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor: 29/KEP/2008 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta.

<sup>104</sup> Diktum Kedua, *Ibid.*

<sup>105</sup> Diktum Ketiga, *Ibid.*

<sup>106</sup> Diktum Keempat, *Ibid.*

- 2) Koordinasi dengan instansi terkait perihal kajian terhadap Perda;  
dan
  - 3) Membuat dokumen RIAS sebagai bahan kajian Raperda.
- d. Sekretariat. Ketugasan dari sekretariat adalah untuk menyiapkan bahan-bahan rapat kajian Peraturan Daerah, dan membuat notulensi/catatan hasil kajian Perda.

Berdasarkan laporan kerja Tim Pengkajian Perda, pada bulan Januari hingga Desember 2007, Tim telah melaksanakan beberapa kegiatan sesuai dengan mandat yang diberikan melalui Keputusan Walikota, yang antara lain meliputi:<sup>107</sup>

- a. Pengkajian Perda untuk Prolegda tahun 2007 berbasis RIA;
- b. Penyusunan RIAS (*Regulatory Impact Assesment Statement*) dari Perda – Prolegda 2007; dan
- c. Lokakarya Sosialisasi Implementasi RIA dalam rangka Prolegda kepada *stakeholders*.

Sedangkan dari bulan Januari hingga Desember 2008, kegiatan yang dilaksanakan oleh Tim ini adalah:<sup>108</sup>

- a. Konsultasi Publik Hasil Pengkajian 11 Perda Bersama Kelompok Kerja (Pokja) Kajian Perda;
- b. Konsinyering untuk Finalisasi Draf RIAS atas Kajian 11 Perda tahun 2007;

---

<sup>107</sup> Laporan pelaksanaan program: Peningkatan Kualitas Regulasi dan Kapasitas UPIK untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta, Tahun 2007, hal. 3.

<sup>108</sup> Laporan pelaksanaan program: Peningkatan Kualitas Regulasi dan Kapasitas UPIK untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta, Tahun 2008, hal. 2.

- c. Konsultasi Publik I Kajian 11 Perda pada Prolegda 2008;
- d. *Focus Group Discussion* (FGD) Pengumpulan data dasar pada Kajian 11 Perda 2008 Bersama SKPD Terkait; dan
- e. Konsultasi Publik II Kajian 11 Perda pada Prolegda 2008.

Pada tahun 2008, Tim Pengkajian Perda melakukan kajian dan review terhadap 10 (sepuluh) Perda yang telah ada dan 2 (dua) Raperda yang merupakan inisiatif baru. Keseluruhan Perda tersebut merupakan agenda Prolegda tahun 2008 yang terdiri dari:<sup>109</sup>

- a. Perda No. 4 Tahun 1988 Tentang Bangunan;
- b. Perda No.5 Tahun 1988 Tentang Izin Mendirikan Bangun Bangunan;
- c. Perda No. 6 Tahun 1988 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangun Bangunan;
- d. Perda No.6 Tahun 1992 Tentang Penyertaan Modal;
- e. Perda No.9 Tahun 1995 Tentang Pengawasan Kualitas Air;
- f. Perda No. 8 Tahun 1998 Tentang Izin Penyelenggaraan Reklame;
- g. Perda No. 4 Tahun 1999 Tentang Rumah Potong Hewan;
- h. Perda No.5 Tahun 1999 Tentang Retribusi Rumah Potong Hewan;
- i. Perda No.45 Tahun 2000 Tentang Pengujian Kendaraan Bermotor;
- j. Perda No.46 Tahun 2000 Tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- k. Rancangan Perda Tentang Ketenagakerjaan; dan
- l. Rancangan Perda Tentang Penyelenggaraan Pendidikan.

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, hal. 7.

### **BAB III**

#### **PERATURAN DAERAH DAN PROSES PEMBENTUKANNYA**

##### **A. Landasan Pembentukan Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.<sup>110</sup> Perda dalam implementasinya merupakan peraturan perundang-undangan dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.<sup>111</sup> Selain itu, Perda juga dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas perbantuan.<sup>112</sup> Namun demikian, catatan penting untuk Perda adalah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>113</sup>

Institusi yang berwenang membentuk Perda adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Kepala Daerah. Perda dibedakan antara Perda Provinsi, yang dibuat dan disahkan bersama-sama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur serta Perda Kabupaten/Kota, yang mana dibuat dan sisahkan secara bersama-sama oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa Perda dapat merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam rangka

---

<sup>110</sup> Pasal 1 Angka 7 dan 8. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Lihat juga pada Pasal 136 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>111</sup> Pasal 136 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>112</sup> Pasal 136 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

<sup>113</sup> Pasal 136 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

pelaksanaan otonomi daerah. Oleh karena sebagai pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka materi (substansi) Perda tidak boleh bertentangan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tingkat pusat).

Sedangkan untuk Perda dalam rangka pelaksanaan otonomi, maka substansi Perda tersebut tidak harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (tingkat pusat), tetapi harus menyesuaikan pada kondisi otonomi (kemampuan) daerah masing-masing namun tetap tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Perda dalam posisi secara politis sebangun dengan Undang-Undang, karena itu tata cara pembentukannya pun identik seperti tata cara pembentukan Undang-Undang dengan penyesuaian-penyesuaian. Salah satu perbedaan yang terdapat dalam Perda adalah adanya prosedur atau mekanisme pengesahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi untuk materi (substansi) Perda tertentu, misalnya materi mengenai retribusi.

Perda merupakan produk hukum daerah yang dibuat oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah tingkat Provinsi/Kabupaten/Kota. Pemerintahan daerah adalah institusi yang merepresentasikan daerah otonom, yang memiliki hak untuk membentuk Perda dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Hak ini didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar RI 1945 yang menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan

daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa Perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Secara eksplisit Pasal 1 ayat 7 ini menegaskan bahwa DPRD adalah lembaga yang memiliki kekuasaan untuk membentuk Perda. Sebagai perbandingan, definisi Perda Kabupaten/Kota dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 diatur pada Pasal 1 angka 8 dengan definisi sama yaitu Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Menelaah Perda tidak dapat dilepaskan dari pembahasan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam konteks ini didefinisikan sesuai dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.<sup>114</sup>

Istilah peraturan perundang-undangan berasal dari kata undang-undang yang merujuk pada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Istilah “peraturan perundang-undangan” digunakan oleh A Hamid S Attamimi, Sri

---

<sup>114</sup> Terkait dengan definisi peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai revisi dari UU Nomor 10 Tahun 2004 pada posisi yang sama yaitu pada Pasal 1 angka 2.

Soemantri, dan Bagir Manan.<sup>115</sup> Menurut A Hamid S Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah “*wettelijke regels*” atau “*wettelijke regeling*”. Attamimi memberikan batasan peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi. Dalam kesempatan lainnya, Attamimi membatasinya dengan semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga negara dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, yang biasanya disertai dengan sanksi dan berlaku umum serta mengikta rakyat.<sup>116</sup> Sementara Bagir Manan mendefinisikan peraturan perundang-undangan dengan setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tatacara yang berlaku.<sup>117</sup> Istilah peraturan perundang-undangan berasal dari kata undang-undang yang merujuk pada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara.

Menurut ilmu pengetahuan hukum, setidaknya terdapat 3 (tiga) landasan perundang-undangan yang harus dipenuhi dalam menyusun peraturan perundang-undangan yakni filosofis, sosiologis dan yuridis.<sup>118</sup>

#### 1. Landasan Filosofis

---

<sup>115</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mondar Maju, 1998, hal. 18.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang.....*, hal. 18-19. Lihat juga pada Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Armico, 1987, hal. 13.

<sup>118</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Prerspektif Konstitusional*, Jogjakarta: Total Media, 2009, hal. 229-230

Landasan filosofis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (cita hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan.

## 2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu peraturan perundang-undangan yang telah dibuat diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif. Peraturan perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat secara wajar akan mempunyai daya laku yang efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahannya institusional untuk melaksanakannya.

Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

- a. Teori kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori pengakuan, (*Annerkenungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku

## 3. Landasan Yuridis



Landasan yuridis tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu yang berkaitan dengan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- b. Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis tersebut dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dibuat.
- c. Keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila prosedur/ tata cara tersebut tidak ditaati, maka peraturan perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

## **B. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan**

Hal yang dianggap paling penting dan substansif sebagai *guide line* pembentukan Perda dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah terkait dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menurut ketentuan Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004,<sup>119</sup> pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas-asas yang baik tersebut dibedakan

---

<sup>119</sup> Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada UU Nomor 12 Tahun 2011 juga diatur pada Pasal 5.

dalam dua kategori. *Pertama* adalah tujuh asas yang ditentukan pada Pasal 5<sup>120</sup> yang disebut dengan asas formil, dan *kedua* adalah sepuluh asas yang ditentukan pada Pasal 6 ayat (1)<sup>121</sup> yang disebut dengan asas materiil.<sup>122</sup>

Ketujuh asas formil yang ditentukan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 berkenaan dengan format, sifat, wadah, kelembagaan yang berperan, teknik perumusan dan sebagainya. Adapun asas-asas tersebut meliputi:<sup>123</sup>

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan kesepuluh asas yang bersifat materiil seperti ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1), yaitu asas yang harus terkandung dalam materi muatan setiap Perda yang terdiri dari:<sup>124</sup>

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;

---

<sup>120</sup> Juga Pasal 5 UU Nomo 12 Tahun 2011.

<sup>121</sup> Juga Pasal 6 Ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.

<sup>122</sup> Jimly Assididqie, *Pokok-Pokok Hukum....*, hal.269.

<sup>123</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai perbandingan, lihat Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Tidak ada perbedaan antara kedua ini dalam UU baik dalam UU yang lama maupun pada revisinya.

<sup>124</sup> Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Lihat juga Pasal 6 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Tidak ada perubahan dalam UU revisinya tersebut.

- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas material tersebut, Perda tertentu dapat pula berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh Perda yang bersangkutan. Misalnya, dalam bidang industri dan perdagangan, tentu harus mencerminkan asas yang berlaku dalam dunia industri dan perdagangan yang antara lain misalnya mengidealkan nilai-nilai efisiensi. Demikian juga untuk Perda bidang lainnya.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang 10 Tahun 2004 maupun UU Nomor 12 Tahun 2011 harus dipenuhi untuk menjaga kualitas Perda, baik dari sisi proses maupun substansi Perda itu sendiri. Walaupun demikian, secara teknis sebagai petunjuk lebih lanjut untuk memenuhi asas-asas tersebut tidak ditemukan. Oleh karenanya masih sulit dicapai sebuah Perda yang diidealkan oleh undang-undang ini dapat diwujudkan.

Sebagai perbandingan, asas-asas formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2004, tidak mengalami perubahan pada UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagai penggantinya. Demikian juga asas-asas materiel yang diatur pada Pasal 6 UU Nomor 10 tahun 2004, tidak mengalami perubahan pada UU yang baru.

### **C. Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Membincang pembentukan peraturan perundang-undangan, tentu fokus perhatian pada konteks ini adalah pada kriteria hukum tertulis yang berupa hukum

peraturan perundang-undangan.<sup>125</sup> Hukum tertulis adalah hukum yang dibentuk dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Pejabat yang berwenang adalah pejabat yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku diberikan wewenang untuk membentuk suatu peraturan tertentu. Sedangkan wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan sub-delegasi.<sup>126</sup>

Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan atau lembaga atau pejabat negara tertentu, baik oleh pembentuk Undang-Undang Dasar maupun pembentuk Undang-Undang. Dalam hal ini berupa penciptaan wewenang baru untuk dan atas nama yang diberi wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, atribusi melahirkan kewenangan dan tanggungjawab yang mandiri.

Delegasi kewenangan adalah sebagai suatu penyerahan atau pelimpahan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dari badan atau lembaga atau pejabat negara kepada badan atau lembaga atau pejabat negara lainnya. Kewenangan tersebut semula ada pada badan atau lembaga atau pejabat yang menyerahkan atau melimpahkan wewenang tersebut (*delegant*). Dengan demikian, kewenangan dan tanggung jawab beralih pada badan atau lembaga atau pejabat yang menerima pelimpahan kewenangan (*delegatoris*). Dalam delegasi kewenangan yang diserahkan atau dilimpahkan tersebut sudah ada pada delegant.

---

<sup>125</sup> Lebih rinci dapat dijelaskan bahwa hukum di Indonesia dapat dikelompokkan sesuai dengan bentuk dan jenisnya berbentuk hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis meliputi peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan traktat. Sedangkan hukum yang tidak tertulis dibedakan antara hukum adat dan hukum kebiasaan. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang.....*, hal. 35.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hal. 35-36.

Jadi tidak diciptakan wewenang baru. Sedangkan sub-delegasi adalah pelimpahan kewenangan yang diperoleh melalui delegasi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah untuk melaksanakan kewenangan dan tanggungjawab atas namanya sendiri. Atau secara singkat dapat dikatakan bahwa sub-delegasi adalah pelimpahan wewenang dan tanggungjawab kepada badan pemerintah yang lain.

Dari sisi prosesnya, pembentukan perundang-undangan secara garis besar meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut: 1) tahap perancangan dan persiapan; 2) tahap pembahasan; 3) tahap penetapan dan atau pengesahan; dan 4) tahap pengundangan atau pengumuman.<sup>127</sup>

Proses pembentukan Perda di atas diterjemahkan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004. Berdasarkan ketentuan UU Nomor 10 Tahun 2004 dapat diketengahkan tahapan dalam legislasi Perda sebagai berikut:<sup>128</sup>

#### 1. Perencanaan.

Agar pembentukan Perda dapat dilaksanakan secara terencana dan tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka pembentukan Perda perlu dilakukan berdasarkan Prolegda, yang disusun bersama DPRD dan pemerintah

---

<sup>127</sup> *Ibid.*, hal. 83-91. Tahapan penyusunan perda juga dapat dilihat pada Insentius Samsul dan Novianto Murti Hartono, "Tahap dan Komponen Utama Penyusunan Perda", dalam Jimmy Asshiddiqie (Pengantar), *Meningkatkan Fungsi Legislasi DPRD*, Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-Konrad Adenaur Stiftung (KAS), 2004, hal. 38-40. Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi .....*, hal. 142. Lihat juga pada Maria Farida Indrati S, "Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia" dalam *Jurnal Legislasi Indonesia.....*, hal. 19.

<sup>128</sup> Pada UU revisinya yaitu UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat simplifikasi tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011. Namun demikian, pada dasarnya semua proses yang dilakukan masih dalam tahapan yang saman, akan tetapi hanya menggabungkan tahapan persiapan, teknik penyusunan dan perumusan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 menjadi tahapan penyusunan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011.

daerah yang di dalamnya ditetapkan skala prioritas berdasarkan perkembangan kebutuhan masyarakat.<sup>129</sup>

## 2. Persiapan.

Pada tahap ini, terdapat dua lembaga yang dapat memprakarsai penyiapan Perda (yang berupa Raperda), yaitu DPRD (usul inisiatif) dan kepala daerah (provinsi atau kabupaten/kota).<sup>130</sup>

Raperda yang disiapkan kepala daerah disampaikan dengan surat pengantar kepala daerah kepada DPRD. Sedangkan Raperda usul inisiatif DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.

## 3. Pembahasan dan Penetapan/Pengesahan.

Pembahasan Raperda antara DPRD dengan kepala daerah dilaksanakan di DPRD. Pembahasan bersama tersebut dilaksanakan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan melalui rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Sedangkan ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Perda diatur dengan Peraturan Tatip DPRD.<sup>131</sup>

Raperda yang telah disetujui bersama, oleh DPRD disampaikan kepada kepala daerah untuk ditetapkan dan disahkan menjadi Perda. Jangka waktu penyampaian Raperda tersebut paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak

---

<sup>129</sup> Bab IV, Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>130</sup> Pasal 26 UU Nomor 10 Tahun 2004. Untuk tahap persiapan diatur dalam Bab V pada Pasal 26, 28, 29 dan 30.

<sup>131</sup> Ketentuan terkait dengan pembahasan dan pengesahan atau penetapan termaktub pada Bab VII, Pasal 40,41, 42 dan 43.

tanggal persetujuan bersama. Jika Raperda tidak ditandatangani kepala daerah dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Raperda disetujui bersama, maka Raperda sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

#### 4. Pengundangan dan penyebarluasan.

Agar setiap orang tahu, maka setiap Perda harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah. Pengundangan ini dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Ketentuan normatif ini dalam ilmu hukum lazim disebut sebagai “fiksi hukum”. Kemudian pemerintah daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah.<sup>132</sup>

#### 5. Partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan hal penting dalam proses pembentukan Perda. Partisipasi masyarakat dilakukan dengan cara memberikan masukan secara lisan maupun tertulis pada tahap penyiapan dan pembahasan. Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) atau Raperda.

Partisipasi masyarakat dalam tahap pembahasan di DPRD dapat dilakukan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dalam kaitan ini, Saldi Isra dalam Anis Ibrahim menganggap bahwa hak masyarakat dalam berpartisipasi dalam

---

<sup>132</sup> Terkait dengan pengundangan dan penyebarluasan dapat ditelisik pada Bab IX, Pasal 45, 49, dan 52.

pembentukan Perda ini sebagai sebuah ketentuan yang “relatif”, sebab masih tergantung pada aturan yang dibuat DPRD.<sup>133</sup>

Jika mengacu pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, maka tahapan-tahapan itu sesuai dengan Pasal 1 Angka (1) yang kemudian diterjemahkan dalam pembagian bab dan substansi pembahasan pada batang tubuh undang-undang tersebut yang terdiri dari :<sup>134</sup>

1. Perencanaan;
2. Penyusunan;
3. Pembahasan;
4. Pengesahan atau penetapan;
5. Pengundangan; dan
6. Partisipasi masyarakat.

Semua tahapan dalam proses pembentukan Perda di atas adalah tahapan yang simultan dan saling terkait antara satu tahap dengan tahapan lainnya. Oleh karenanya konsistensi dalam setiap proses juga harus dapat dijamin baik dari prosesnya maupun substansi yang diusungnya. Untuk menjamin hal tersebut, peran serta masyarakat dalam proses pembentukan Perda sangat dibutuhkan dan

---

<sup>133</sup> Anis Ibrahim, *Legislasi dan Demokrasi...*, hal. 144.

<sup>134</sup> Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Secara detail, untuk tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU yang baru ini diatur dalam bagian terpisah. Tahapan perencanaan dalam Bab IV Pasal 16 hingga Pasal 42. Tahapan penyusunan diatur dalam Bab V dan VI Pasal 43 hingga 64. Tahapan Pembahasan dan Pengesaha dalam Bab VII dan VIII dari Pasal 65 hingga Pasal 80. Bab VIII secara khusus berisikan tentang pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Tahapan Pengundangan pada Bab IX Pasal 81 hingga Pasal 95. Sedangkan tentang peran serta masyarakat diatur dalam Bab X Pasal 96.



diberikan ruang yang cukup untuk dapat mengawal proses dan substansi sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kepentingan publik.

#### **D. Peraturan Daerah dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Posisi peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum nasional Indonesia diatur secara hierarkis atau berjenjang.<sup>135</sup> Pengaturan secara hierarkis juga membawa implikasi pada kekuatan hukumnya. Semakin tinggi tingkatan peraturannya, maka kekuatan hukumnya juga semakin tinggi. Selain itu, peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh bertentangan atau menyimpang dengan peraturan yang tingkatannya lebih tinggi atau di atasnya.

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asumsi bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>136</sup>

Ditinjau dari hierarki di atas, Perda adalah peraturan perundang-undangan yang terletak paling bawah. Dari sini dapat diartikan bahwa Perda tidak boleh menyimpang dengan peraturan yang ada di atasnya, yaitu Perpres, PP, UU/Perpu, sampai dengan UUD.

Dalam lintasan sejarah pengaturannya, hierarki peraturan perundang-undangan secara yuridis mengalami beberapa perubahan. *Pertama*, ketentuan

---

<sup>135</sup> M. Nur Sholikin et.al., *Awasi Perda, Berdayakan Daerah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSKH), 2009, hal. 25. Lihat juga pada A. Patra M. Zen dan Daniel Hutagalung (editor), *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Jakarta: YLBHI, 2007, hal. 31.

<sup>136</sup> Wahiduddin Adams, "Perbandingan dan Hierarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda dalam Sistem Hukum Nasional", dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1, No. 2-September 2004, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI, hal 29.

tentang bentuk peraturan perundangan dan tata urutannya diatur dalam Ketetapan No.XX/MPRS/1966 dengan isi sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden; dan
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain.

*Kedua*, dalam rangka pembaruan sistem peraturan perundang-undangan kita di era reformasi dewasa ini, Sidang Tahun MPR Tahun 2000 telah menetapkan Ketetapan No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang.<sup>137</sup> Dalam Pasal 2 ditentukan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan MPR-RI;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden; dan
7. Peraturan Daerah

---

<sup>137</sup> Jimly Asshiddiqie, "Tata Urutan Perundang-Undang dan Problema Peraturan Daerah", *Makalah*, disampaikan dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober, 2000.

*Ketiga*, perubahan ini ditandai oleh lahirnya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan signifikan UU 10/2004 dari TAP MPR No. III/MPR/2000 adalah hilangnya ketetapan MPR sebagai salah satu jenis dan masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10/2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD);
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/Perpu);
3. Peraturan Pemerintah (PP);
4. Peraturan Presiden (Perpres); dan
5. Peraturan Daerah (Perda).

Sesuai dengan Pasal 7 ayat (2), Perda yang ada dalam hierarki tersebut masih terbagi dalam tiga jenis, yaitu (i) Peraturan Daerah Provinsi, (ii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan (iii) Peraturan Desa.

Berdasarkan Ketentuan ayat (4), dan ayat (5) Pasal 7, peraturan perundang-undangan tunduk pada asas hierarki sebagaimana diatur pada ayat (1). Hal ini menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkatannya atau derajatnya. Perda harus didasarkan pada Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum negara (Pasal 2 UU No.10/2004), UUD 1945 yang merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan (Pasal 4 ayat (1) UU No.10/2004), dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur

dalam Pasal 5 UU No.10/2004 jo Pasal 137 UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah.

Selain hal di atas, kedudukan Perda juga dapat ditinjau dari aspek kewenangan pembentukannya. Pasal 1 angka 2 UU No.10/2004 menyatakan bahwa: *“Peraturan Perundang-ndangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”*. Kewenangan pembentukan Perda berada pada Kepala Daerah dan DPRD. Hal ini sesuai UU No.32/2004 Pasal 25 huruf c bahwa *”Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD”* dan Pasal 42 ayat (1) huruf a bahwa *”DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang di bahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama”*, dan Pasal 136 ayat (1) bahwa *”Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”*.

Memperhatikan ketentuan mengenai Perda dimaksud, dapat disimpulkan bahwa Perda mempunyai berbagai fungsi antara lain sebagai instrumen kebijakan di daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintahan Daerah. Perda pada dasarnya merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain itu Perda dapat juga berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

Pengaturan terakhir tentang hierarki dan jenis peraturan perundang-undangan mengacu pada Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan Hierarki peraturan perundang-undangan menurut undang-undang ini adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terdapat perbedaan besar terkait dengan hierarkhi peraturan perundang-undangan antara Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Hal baru yang muncul dalam undang-undang terkahir adalah masuknya ketetapan MPR (TAP MPR) yang menempati posisi di bawah UUD 45 yang mana pada pengaturan sebelumnya tidak masuk. Masuknya TAP MPR merupakan wacana baru bagi diskursus jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan. Pasalnya pasca reformasi 1998 dan amandement UUD 45, MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara dan posisinya sama dengan lembaga tinggi negara lainnya. Demkian juga dengan produk hukum yang dilahirkan tidak mengikat bagi publik.

Sesuai dengan penjelesan Pasal 7 huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa Ketetapan MPR yang dimaksud adalah Ketetapan

MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 yang ditetapkan pada tanggal 7 Agustus 2003.

Perbedaan lainnya adalah pembedaan level Perda yang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ditempatkan pada satu posisi dengan membedakan bentuk Perda dalam pasal berikutnya, pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dipisahkan tingkatannya menjadi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Dari pemisahan ini memberikan atri bahwa Perda Kabupaten/Kota tidak boleh bertentangan dengan Perda Provinsi. Hal ini sejalan dengan prinsip dasar hierarki peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

**BAB IV**  
**PENERAPAN METODE RIA DAN EFEKTIVITASNYA**  
**DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

**A. Realitas Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Kota Yogyakarta**

Proses pembentukan Perda dalam siklusnya diawali dengan perencanaan yang dalam konteks pemerintah daerah disebut dengan Prolegda. Prolegda menjadi bagian penting dalam rangka menentukan arah politik hukum pemerintah daerah dalam membangun peraturan perundang-undangan yang dibutuhkan untuk mendukung pencapaian program pembangunan yang telah disusun dalam rencana pembangunan daerah baik jangka panjang maupun menengah.

Prolegda selain disusun dalam bentuk lima tahunan juga dilakukan dalam bentuk tahunan yang mengacu pada rencana kerja pembangunan (RKP) daerah tahunan. Oleh karenanya, rancangan Perda yang masuk dalam prolegnas menjadi prioritas pembahasan Perda tahunan yang bersangkutan.

Prolegda Kota Yogyakarta tahun 2007, berdasarkan dokumen yang ditandatangani Kepala Bagian Hukum Kota Yogyakarta berjumlah 15 Raperda yang diusulkan untuk dibahas dengan DPRD pada tahun ini. Adapun daftar Reperda tersebut adalah:

Tabel 3

Daftar Prolegda 2007

| No | Judul Peraturan            | Materi Pokok                                      | Status |        |
|----|----------------------------|---|--------|--------|
|    |                            |   | Baru   | Revisi |
| 1. | Penyelenggaraan pendidikan | Penyelenggara pendidikan dan perizinan pendidikan | V      |        |

|     |   |   |   |   |
|-----|---|---|---|---|
| 2.  | Administrasi kependudukan   | Penyelenggaraan pelayanan kependudukan dan catatan sipil                    |   | V |
| 3.  | Retribusi administrasi kependudukan   | Retribusi   |   | V |
| 4.  | IMB dan IB  | Bangunan dan perizinan IMB  |   | V |
| 5.  | Retribusi IMB dan IB  | Retribusi IMB dan IB  |   | V |
| 6.  | Penyelenggaraan pelayanan di bidang kesehatan                               | Perizinan di bidang kesehatan   | V |   |
| 7.  | Pengujian kendaraan bermotor  | Pelayanan uji berkala   |   | V |
| 8.  | Retribusi pengujian kendaraan bermotor                                      | Retribusi   |   | V |
| 9.  | Bank Jogja  | Kelembagaan Bank Jogja  |   | V |
| 10. | Kelembagaan RSUD  | Kelembagaan RSUD  |   | V |
| 11. | Retribusi pelayanan kesehatan pada RSUD                                     | Retribusi pelayanan kesehatan pada RSUD                                     | V |   |
| 12. | Penyelenggaraan tenaga kesehatan  | Pelayanan tenaga kesehatan  | V |   |
| 13. | Transparansi informasi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan | Transparansi informasi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan | V |   |
| 14. | Pemberdayaan warga miskin   | Pemberdayaan warga miskin   | V |   |
| 15. | System kesehatan daerah   | System kesehatan daerah   | V |   |

Berdasarkan catatan Bagian Hukum tentang Perda yang disahkan pada tahun 2007, terdapat 8 Perda yang disahkan dan 2 diantaranya adalah Perda yang merupakan usulan Prolegda tahun 2007 yaitu:

- a. Perda Perda Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan yang disahkan pada tanggal 23 Oktober 2007 yang diundangkan pada Lembaran Daerah : No. 75 SERI D tanggal 24 Oktober 2007.
- b. Perda Retribusi Pelayanan Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil yang disahkan pada tanggal 4 Desember 2007 dan diundangkan pada Lembaran Daerah No. 1 SERI C tanggal 5 Desember 2007.



Pembahasan Raperda yang belum selesai pada masa sidang tahun 2007, maka dibahas oleh DPRD pada tahun 2008. Berdasarkan catatan Bagian Perundang-undangan Bagian Hukum Kota Yogyakarta, Perda yang disahkan pada tahun 2008 yang merupakan list daftar Prolegda tahun 2007 adalah:

- a. Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan. (Lembaran Daerah No. 13 SERI D Tanggal 29 Maret 2008).
- b. Sistem Penyelenggaraan Pendidikan (Lembaran Daerah No. 31 Tanggal 29 Juni 1008).
- c. Perusahaan Daerah dan Perkreditan Rakyat Bank Yogya Kota Yogyakarta (Lembaran Negara No. 31 Tanggal 11 Mei 2008).

Kecuali Perda PD Bank Yogya yang merupakan penyempurnaan terhadap Perda yang lama, kedua Perda lainnya adalah inisiasi Perda baru. Berdasarkan penuturan Rihari Wulandari SH. Kepala Sub Bagian Perundang-undangan, Bagian Hukum Kota Yogyakarta menyatakan bahwa tahun 2007 adalah awal implementasi pelembagaan Tim Pengkajian Perda dengan metode RIA dan pada saat itu telah mengkaji beberapa inisiasi Perda dengan menggunakan metode RIA yang salah satunya adalah Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan yang diinisiasi pada tahun 2007 dan dikaji dengan menggunakan metode RIA sebagai bahan untuk penyusunan draft Raperda dan juga untuk membangun argumentasi baik kepada publik maupun kepada DPRD pada saat pengusulan dan pembahasan.

Dari kedua Perda inisiasi baru di atas, Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dipersiapkan dan direview dengan menggunakan metode RIA oleh Tim

Pengkajian Perda sedangkan Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan tidak dipersiapkan dengan menggunakan metode RIA.

Walaupun Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan merupakan inisiasi baru, namun sesungguhnya Perda ini telah disusulkan pada Prolegda tahun 2006. Namun hingga tahun 2007 belum selesai dan menjadi luncuran untuk Prolegda 2008.

Paparan berikut ini adalah gambaran proses penyiapan kedua Perda tersebut dimana yang satu, yaitu Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, dalam prosesnya menggunakan metode RIA sedangkan satunya yaitu Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan, tidak menggunakan metode RIA.

### **1. Pembentukan Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan**

Perda Kota Yogyakarta Nomor: 5 Tahun 2008 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan adalah Perda inisiatif eksekutif yang diusulkan melalui Prolegda tahun 2007.

Pada sub bab ini penulis tidak membahas semua proses pembentukan Perda dari perencanaan hingga pengundangan, akan tetapi sesuai dengan fokus penelitian ini, pembahasan hanya akan mendiskripsikan proses penyiapan Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

Sesuai dengan alur proses pembentukannya, perencanaan merupakan proses yang pertama yang dalam hal ini diformulasikan dalam bentuk Prolegda. Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan merupakan Perda yang disusulkan melalui

Prolegda tahun 2007.<sup>138</sup> Mengusulkan Raperda untuk dibahas pada masa sidang dalam agenda tahunan pembentukan peraturan daerah merupakan proses penting yang termasuk juga sebagai proses politik antara eksekutif dan legislatif. Proses inilah yang menentukan apakah sebuah inisitif Perda manjadi prioritas atau bukan pada tahun yang bersangkutan. Hal ini sejalan dengan pasal 15 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Perencanaan Penyusunan Perda dilakukan dalam suatu Prolegda.<sup>139</sup> Prolegda merupakan instrumen perencanaan pembentukan Perda yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis.

Proses selanjutnya setelah perencanaan adalah penyusunan Raperda. Untuk mempersiapkan Raperda dilakukan dengan pembentukan Tim Raperda yang berada di bawah koordinasi Kepala Bagian Hukum. Tim inilah yang bertugas berkoordinasi dengan SKPD terkait dan menyusun naskah akademis dan draf hukum Raperda. Untuk kebutuhan penyusunan tersebut, tim Raperda dibantu analisa dan kajian atas inisiasi kebutuhan Perda ini oleh Tim Pengkajian Perda yang bekerja di bawah Sub Bagian Perundang-undangan.

Dalam rangka mempersiapkan hasil kajian atas inisitif Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, Tim RIA melaksanakan kajian internal tim yang dilaksanakan pada akhir 2007 akhir. Hasil yang dicapai dari proses pengkajian internal Tim pengkajian Perda ini adalah laporan analisa dampak regulasi/*regulatory impact analysis statement*. Tim bekerja secara simultan pada rapat

---

<sup>138</sup> Daftar Prolegda 2007/2008 hasil review menggunakan metode RIA. Data diolah dari dokumen Konsultan RIA Kota Yogyakarta.

<sup>139</sup> Hal ini sejalan dan selaras juga dengan Pasal 39 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

internal untuk mempersiapkan analisa secara hokum, biaya manfaat dan dampaknya atas implementasi Perda yang dimaksud.

Hasil kajian awal terhadap inisiasi kebutuhan Perda yang mengatur system penyelenggaraan pendidikan tersebut kemudian dikonfirmasi dan diperkaya dengan pendapat dan input masyarakat melalui konsultasi public yang dilaksanakan pada bulan Januari dan Februari 2008.<sup>140</sup>

Berdasarkan dokumen sambutan Walikota dapat menunjukkan bahwa Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan ini diajukan kepada DPRD pada awal tahun 2007 dan telah mulai dibahas dalam rapat paripurna untuk pandangan umum fraksi-fraksi pada tanggal 14 Juli 2007. Pandangan umum fraksi ini kemudian dijawab oleh Walikota pada rapat paripurna DPRD Kota Yogyakarta pada tanggal 24 Juli 2007. Namun demikian, tidak ditemukan dokumen naskah akademik yang medasari kebutuhan pembentukan Perda ini. Merespon atas hal itu, Tim Pengkajian memandang penting untuk melakukan kajian atas inisiasi kebutuhan Perda ini yang telah ada sebelumnya. Oleh karenanya, Raperda ini menjadi salah satu bagian dari beberapa Perda yang dianalisa dengan menggunakan metode RIA.

Kajian terhadap inisiatif Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dengan menggunakan metode RIA yang hasilnya berupa laporan RIA berisikan hal-hal sebagai berikut:

a. Identifikasi masalah.

---

<sup>140</sup> Laporan Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Regulasi dan Kapasitas UPIK untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta, Januari-Desember 2007, hal. 7.

Masalah yang dianggap sebagai masalah utama adalah penyelenggaraan pendidikan belum sepenuhnya memenuhi hak dasar pendidikan dan standar kualitas bagi anak usia sekolah di kota Yogyakarta. Masalah utama ini diindikasikan oleh beberapa masalah khusus yang antara lain:<sup>141</sup>

- 1) Penyelenggaraan pendidikan di Kota Yogyakarta kurang berorientasi kepada pembaharuan dan perubahan.
- 2) Minimnya sekolah dan penyelenggara pendidikan yang mengembangkan muatan lokal.
- 3) Banyak sekolah yang sangat kurang sarana dan prasaranya belum mendapatkan dukungan semestinya, karena tidak adanya jaminan kepastian pemenuhan sarana dan prasarana.
- 4) Jaminan kesejahteraan para pendidik masih banyak yang jauh dari harapan.
- 5) Seringnya ada perubahan standar kurikulum pendidikan dasar.
- 6) Belum adanya jaminan anggaran pendidikan, baik yang berasal dari APBD maupun dari luar APBD.

b. Tujuan yang ingin dicapai.

Berdasarkan masalah yang teridentifikasi di atas, maka tujuan utama yang ingin dicapai adalah Menyelenggarakan pendidikan yang memenuhi hak dasar dan berkualitas bagi warga masyarakat di Kota Yogyakarta. Untuk mencapai tujuan utama tersebut, terdapat tujuan spesifik yang ingin dicapai, yaitu:<sup>142</sup>

- 1) Mengarahkan pada upaya implementasi pendidikan di Kota Yogyakarta berorientasi kepada pembaharuan dan perubahan.
- 2) Potensi muatan lokal harus dikembangkan dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di kota Yogyakarta.
- 3) Jaminan tersedianya sarana dan prasarana belum ada kejelasan apa saja, siapa yang menyediakan dan bagaimana pengelolaannya. Pada persoalan ini masih banyak sekolah yang sangat kurang sarana dan prasaranya belum dapat dukungan semestinya.

---

<sup>141</sup> *Regulatory Impact Assesment Statement*, Rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, Tim Pengkajian Perda Kota Yogyakarta, Tahun 2007.

<sup>142</sup> *Ibid.*

- 4) Menjamin kesejahteraan para pendidik (khususnya pendidikan dasar) yang berperan sebagai agen pembelajaran.
- 5) Menetapkan standar baku kurikulum pengajaran sehingga tidak membingungkan para murid dan wali murid dalam mengikuti pembelajaran, disamping kepastian jangkauan biaya dalam pengadaan buku pelajaran.
- 6) Menetapkan sumber daya untuk penyelenggaraan pendidikan khususnya yang menyangkut anggaran pendidikan.

c. Alternatif tindakan. Alternative yang teridentifikasi dari laporan hasil kajian adalah:

- 1) *Do nothing*. Pilihan ini merupakan pra-syarat untuk membangun *baseline* atas kondisi jika pemerintah sebagai regulator tidak mengambil tindakan apapun. Hal ini mejadi dasar pembanding jika pemerintah melalukan intervensi dan mengambil tindakan untuk menyelesaikan masalah yang ada dan mencapai tujuan yang diharapkan.
- 2) Mengambil tindakan dengan membuat peraturan untu memastikan terselesaikan masalah dan terwujudnya tujuan yang teridentifikasi dengan memasukkan hal-hal sebagai berikut:<sup>143</sup>
  - a) Orientasi pendidikan pada pembaharuan dan perubahan;
  - b) Muatan lokal harus dikembangkan dalam upaya meningkatkan kualitas pendidikan di kota Yogyakarta;
  - c) Menjamin ketersediaan sarana dan prasarana, apa saja bentuknya, siapa yang menyediakan dan bagaimana pengelolaanya;
  - d) Jaminan kesejahteraan bagi para pendidik;
  - e) Standar baku kurikulum pengajaran; dan
  - f) Jaminan sumber anggaran pendidikan.

d. Analisa biaya dan manfaat dan pemilihan alternative tidakannya.

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

Analisa biaya dan manfaat (*cost and benefit analysis*) atas pilihan alternative tindakan yang direncanakan dilakukan untuk mengetahui seberapa besar manfaat yang didapatkan jika sebuah tindakan dipilih dan juga untuk mengetahui seberapa besar pula biaya yang harus ditanggung oleh semua pihak dalam implementasinya dan sebagai akibatnya. Dengan adanya gambaran ini maka akan diketahui biaya dan manfaat atas sebuah pilihan alternative tindakan yang direncanakan. Oleh karenanya dapat diketahui manfaat dan kerugian yang harus ditanggung oleh semua pihak yang akan terkena dampak dari regulasi ini. Dari analisa ini pula dapat diketahui alternative terbaik apa yang harus diambil. Pemilihan alternative didasarkan pada besarnya manfaat yang akan diperoleh oleh publik dibanding dengan biaya yang harus dikeluarkan oleh mereka. Alternative pilihan yang muncul dalam proses ini adalah:

- 1) *Do nothing*, artinya pemerintah tidak mengambil kebijakan apapun. Tidak mengambil tindakan apapun pada dasarnya bukan merupakan pilihan, akan tetapi harus dianalisa untuk menjadi data dasar atas pilihan yang lainnya.
- 2) Membuat kebijakan yang mencakup beberapa substansi yang menjawab persoalan yang ada.

Dari analisa biaya manfaat yang dilakukan oleh Tim Pengkajian Perda dengan membandingkan antara pilihan *do nothing* dengan menyusun Perda, didapatkan hasil sebagai berikut:<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> *Ibid.*

- 1) Penurunan jumlah pengangguran yang berpendidikan SD-SMA sebesar 3.484 orang, yang berarti juga bahwa ada peluang peningkatan *income* perkapita penduduk Kota Jogjakarta.
- 2) Meningkatnya jumlah guru yang menunjukkan tambahan peluang kerja tenaga guru sebesar 10.116 orang.
- 3) Estimasi target grup 58.327 siswa menerima dana BOS maupun BOPD (dari SD – SMP/SMA)
- 4) Penurunan angka putus sekolah sejumlah 329 anak dari 411 anak pada tahun 2007.
- 5) Peningkatan alokasi anggaran pendidikan sebesar 1.585.770.000

Berdasarkan hasil analisa di atas, Tim Pengkajian Perda merekomendasikan untuk memilih alternatif kedua, yaitu menyusun Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan yang didalamnya memuat: 1) Prinsip-prinsip penyelenggaraan pendidikan; 2) Pengaturan tentang peserta didik (kategori, hak dan kwajibannya); 3) Penyelenggaraan pendidikan (kelembagaan, menegemen dan pertanggungjawaban); 4) Kurikulum; 5) Pengaturan tenaga kependidikan; 6) Sumber daya pendidikan; 7) Penilaian kinerja, akreditasi dan verifikasi; dan 8) Pengawasan.

e. Strategi implementasi.

Strategi yang diambil untuk memaksimalkan pelaksanaan Perda setelah disahkan, Tim Pengkajian Perda merekomendasikan untuk dilaksanakan sosialisasi secara massif melalui berbagai media, baik secara tertulis dan formal melalui penyebaran dokumen Perda dan leaflet; melalui pertemuan langsung dengan masyarakat; dan melalui siaran radio.

Dari proses di atas dapat digambarkan bahwa penyiapan Perda Sitem Penyelenggaraan Pendidikan yang dilakukan dengan menggunakan metode RIA dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:



- a. Penyusunan dokumen analisa kajian inisiatif Raperda dengan menggunakan RIA yang menghasilkan Laporan RIA dan menjadi naskah akademik sebagai basis argumentasi penyusunan rancangan Perda;
- b. Dokumen RIA disusun melalui proses konsultasi public yang menghadirkan *stakeholders* utama sesuai dengan bidangnya;
- c. Hasil RIA merupakan bahan rekomendasi bagi pengambil kebijakan untuk mempertimbangkan manfaat dan resiko atas pilihan kebijakan yang akan diambil berdasarkan fakta dan data.

Dokumen RIA hasil kajian Tim Pengkajian Raperda dengan RIA menjadi bahan bagi Tim Raperda untuk menyusun draft hukum Raperda sesuai dengan substansi yang direkomendasikan. Dokumen RIA dalam konteks ini dapat juga dikategorikan sebagai naskah akademik yang menjadi dasar argumentasi atas kebutuhan dibentuknya sebuah peraturan oleh pemerintah. Laporan RIA ini pula yang menjadi dasar eksekutif-dalam hal ini Walikota-untuk memberikan jawaban dan pandangan kepada publik pada umumnya dan legislative pada khususnya atas kebutuhan dibentuknya Perda sistem penyelenggaraan pendidikan.

Berdasarkan pandangan Wulan-Kasubbag Perundang-undangan, Bagian Hukum Kota Yogyakarta-, laporan hasil analisa RIA yang menjadi dasar dan bahan untuk penyusunan Raperda sangat memudahkan bagi eksekutif untuk memberikan jawaban atas pertanyaan legislative terhadap substansi Raperda.<sup>145</sup> Hal ini dikarenakan, laporan RIA memperlihatkan sistematika pemikiran yang

---

<sup>145</sup> Wawancara dengan Rihari Wulandari, SH., Kepala Sub Bagian Perundang-undangan, Bagian Hukum Kota Yogyakarta, 7 September 2010.

logis, runtut dan mudah dipahami. Yang paling penting dari proses ini dan paling mudah untuk meyakinkan legiaslatif adalah laporan RIA disusun melalui proses konsultasi publik dengan *stakeholders* kunci yang memperlihatkan bahwa hasil kajian untuk menyusun draft Raperda ini berdasarkan fakta dan data yang ada di masyarakat. Dalam kesimpulannya, dengan menggunakan metode RIA, lebih mempermudah dan mempercepat proses pembahasan dan pengesahan Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di DPRD Kota Yogyakarta.

Hal lain yang ditemui oleh penulis berdasarkan data dari sekretariat DPRD adalah banyaknya unsur masyarakat yang memberikan masukan tertulis dalam pembahasannya. Hal ini akan sangat membantu dalam memberikan keputusan untuk pengambila kebijakan, karena dari berbagai masukan memperlihatkan akan dukungan perbaikan sistem penyelenggaraan pendidikan yang ada.

## **2. Pembentukan Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan**

Perda Kota Yogyakarta Nomor: 2 Tahun 2008 tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Tenaga Kesehatan, merupakan Raperda yang masuk pada Prolegda Tahun 2006. Perda ini telah dipersiapkan dan dibahas rancangannya tiga tahun sebelum disahkan.

Berbeda dengan Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan yang direncanakan dan dipersiapkan dengan menggunakan metode RIA, Perda Nomor: 2 Tahun 2008 tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Tenaga Kesehatan dipersiapkan dan disusun dengan tidak menggunakan metode RIA.

Dari penelusuran penulis dari data di Bagian Hukum Kota Yogyakarta, tidak ditemukan dokumen naskah akademik dan laporan RIA atas Perda tersebut. Data yang ada adalah Raperda yang memperlihatkan bahwa dokumen Raperda No. 2 Tahun 2008 telah dipersiapkan pada tahun 2006 dan telah dibahas sejak tahun 2006 hingga selesai disahkan pada tahun 2008.

Menurut Rihari Wulandari,<sup>146</sup> Perda No. 2 Tahun 2008 merupakan Perda yang *leading sector*-nya adalah Dinas Kesehatan, karena Perda tersebut mengatur tentang aspek yang menjadi kewenangan Dinas Kesehatan, namun Bagian Hukum yang merumuskan dan menyiapkannya draft tersebut. Secara normatif menurutnya, semua Rancangan Perda sektoral diusulkan oleh SKPD yang bersangkutan dengan sudah ada naskah akademiknya dan draft Raperdanya, dan Bagian Hukum hanya melakukan harmonisasi sistematika dan bahasa sesuai dengan aturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun dalam faktanya Bagian Hukum-lah yang merumuskan dan menyusun dokumen draft Raperda sejak awal proses.

Perumusan dan penyusunan rancangan Perda No. 2 Tahun 2008 sebelum diusulkan kepada DPR untuk di bahas, dipersiapkan oleh Tim Raperda dibawah koordinasi Sub Bagian Perundang-undangan. Tim Raperda menerima masukan dari Dinas Kesehatan atas hambatan yang selama ini dihadapi dan menjadi masalah baik bagi Dinas Kesehatan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, maupun problem yang terjadi di masyarakat menurut versi Dinas Kesehatan. Setelah tekumpulnya data tersebut, Tim Raperda merumuskan poin-

---

<sup>146</sup> *Ibid.*

poin penting yang harus diatur dalam Raperda untuk menjawab berbagai persoalan yang dihadapi oleh Dinas Kesehatan. Proses selanjutnya adalah menyusun draft hukum Raperda sebagai bahan untuk diusulkan oleh Walikota kepada Ketua DPRD untuk dibahas bersama.

Demikian juga berdasarkan data penelusuran penulis di Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta, yang menemukan hal yang sama. Dimana tidak ditemukan naskah akademik dan dokumen menunjukkan draft Raperda dipersiapkan sejak tahun 2006 dan mengalami revisi pada proses perjalannya.

Berdasarkan sambutan Walikota di sidang paripurna DPRD menyatakan bahwa Perda ini disusun berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat di Bidang Kesehatan sebagaimana diatur Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>147</sup>

Berdasarkan kewenangan tersebut disusunlah Perda tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan, dimana para pelaku penyelenggara Sarana dan Tenaga Kesehatan diwajibkan untuk memiliki Izin baik itu yang dilakukan secara perorangan maupun kelompok, dengan harapan dapat memberikan kepastian hukum, keamanan dan keselamatan bagi

---

<sup>147</sup> Sambutan Walikota Yogyakarta dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta pada persetujuan bersama peraturan daerah Kota Yogyakarta tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan, tanggal 24 Maret 2008.

masyarakat yang memperoleh pelayanan kesehatan khususnya dan bagi masyarakat pada umumnya.

Persyaratan Izin dalam Perda ini secara rinci telah diatur, baik untuk persyaratan teknis dan administrasi bagi Penyelenggara sarana dan tenaga kesehatan, sedangkan untuk persyaratan yang bersifat teknis yang dimungkinkan ada penambahan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka akan diatur dengan Peraturan Walikota. Dalam pengajuan izin meskipun telah terpenuhi baik administrasi dan teknis, SKPD yang berwenang terlebih dahulu melakukan peninjauan di lapangan sesuai dengan Perda ini. Apabila telah memenuhi persyaratan, maka izin dapat dikeluarkan.

Adapun secara keseluruhan hal-hal yang diatur dalam Perda ini sesuai dengan dokumen Perda No. 2 Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

- a. Ketentuan umum;
- b. Rung lingkup;
- c. Sarana kesehatan;
- d. Tenaga kesehatan;
- e. Perizinan, baik perizinan untuk sarana kesehatan maupun tenaga kesehatan, untuk izin baru maupun izin yang diperbarui;
- f. Sanksi administrasi;
- g. Ketentuan pidana;
- h. Pengawasan; dan
- i. Ketentuan peralihan.

## **B. Efektivitas Penerapan Metode RIA dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

*Regulatory Impact Analysis* (RIA) yang pada bab sebelumnya didefinisikan sebagai sebuah kerangka berfikir logis dan sistematis yang digunakan baik sebagai *guideline* dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam proses perencanaannya dan perumusannya maupun sebagai alat untuk mereview peraturan yang telah ada. RIA berfungsi sebagai alat penentu pengambilan keputusan yang secara sistematis dan konsisten mengkaji pengaruh yang ditimbulkan oleh tindakan pemerintah dan mengkomunikasikan informasi kepada para pengambil keputusan.<sup>148</sup>

Selain itu, RIA juga berfungsi untuk memastikan pilihan kebijakan yang paling efektif dan efisien yang diambil oleh pengambil kebijakan melalui kajian terhadap pengaruh yang ditimbulkan oleh pengambil kebijakan.<sup>149</sup> Metode RIA pada dasarnya digunakan untuk menilai suatu regulasi dalam hal: <sup>150</sup>

1. Relevansi antara kebutuhan masyarakat dan sasaran kebijakan;
2. Kebutuhan terhadap intervensi pemerintah;
3. Efisiensi antara input dan output;
4. Keberlanjutan antara kebutuhan masyarakat dan hasil sebelum diterapkannya atau dirubahnya suatu regulasi.

---

<sup>148</sup> Asian Development Bank, *Indonesian Regulatory Review* ....., hal 11.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> *Ibid.*

Dari rangkaian penjelasan kegunaan di atas, dapat disampaikan bahwa metode RIA memberikan beberapa keuntungan dan kegunaan yang cukup signifikan dalam proses penentuan kebijakan sebagai berikut:<sup>151</sup>

1. Memberikan alasan perlunya intervensi pemerintah;
2. Memberikan alasan regulasi adalah alternatif terbaik;
3. Memberikan alasan bahwa regulasi memaksimalkan manfaat sosial bersih dengan biaya minimum;
4. Mendemonstrasikan bahwa konsultasi publik telah cukup dilaksanakan; dan
5. Menunjukkan bahwa mekanisme kepatuhan dan implementasi yang sesuai telah ditetapkan.

Sebagai sebuah metode yang memberikan *guide line* kerangka berfikir perumusan peraturan perundang-undangan, RIA terdiri dari tujuh langkah atau tahapan sebagai berikut:<sup>152</sup>

1. merumuskan masalah;
2. merumuskan tujuan;
3. mengidentifikasi alternatif tindakan;
4. menganalisa manfaat dan biaya;
5. konsultasi *stake holders* dalam setiap tahapan;
6. menyusun strategi implementasi; dan
7. menuliskan semua proses analisa dalam sebuah laporan RIA.

Sedangkan konsultasi publik dilakukan dalam setiap tahapan melalui diskusi dengan *stakeholders* dan desiminasi publikasi atas rancangan laporan RIA kepada publik.

Untuk memastikan berfungsinya secara optimal atas implementasi metode RIA dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat tiga syarat minimal yang harus ada untuk menjamin adanya tata kelola peraturan yang

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.* Hal. 27. Lihat juga pada Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, Muhammad Mustafa dan Bayu Wijayanto, *Arti Penting Regulatory...*, hal. 08.

baik (*good regulatory governance*) yaitu: adanya kemauan politik (*political will*) pemegang kekuasaan politik untuk memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan, pelebagaan metode dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan adanya instrumen sebagai alat pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan ketiga unsur tersebut diharapkan akan terbangun kualitas peraturan perundang-undangan yang mampu menjawab masalah faktual yang ada dan memberikan dampak positif lebih banyak dibanding biaya yang harus dikeluarkan dalam menyelesaikan persoalan tersebut atau *benefit* yang ditimbulkan melebihi *cost* yang dikeluarkan.

Dari paparan di atas dapat ditarik pemikiran bahwa dengan menggunakan metode RIA dalam proses perumusan dan penyusunan Perda akan memastikan dua hal pokok:

1. menjamin kerangka berfikir yang logis dan sistematis dalam membangun argumentasi kebutuhan dibentuknya Perda; dan
2. jika secara konsisten metode RIA diterapkan, maka akan menjamin adanya konsultasi publik yang memadai kepada *stakeholders* kunci.

Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Keputusan Walikota sejak tahun 2007, 2008<sup>153</sup> dan 2009<sup>154</sup> telah membentuk Tim Pengkajian Perda. Hal ini menunjukkan adanya *political will* Walikota Yogyakarta untuk melakukan perbaikan kualitas Perda melalui kajian terhadap semua usulan Raperda yang

---

<sup>153</sup> Keputusan Walikota Yogyakarta No. 29/KEP/2008 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah.

<sup>154</sup> Keputusan Walikota Yogyakarta No. 28/KEP/2009 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah.



merupakan inisiatif eksekutif. Hasil dari tim ini adalah rekomendasi kepada Walikota terhadap inisiatif pengusulan Raperda.

Lebih lanjut dalam keputusan tersebut juga disebutkan secara *explicit* bahwa tim ini dalam melakukan kajiannya menggunakan metode RIA dan hasil dari kajian terhadap Perda disusun dalam bentuk laporan RIA. Secara jelas dapat disimpulkan bahwa instrumen yang diadopsi sebagai alat pengkajian Perda adalah metode RIA.

Dengan adanya keputusan Walikota yang memandatkan kepada Tim Pengkajian Perda dengan metode RIA di Kota Yogyakarta dapat disimpulkan bahwa 3 prasyarat utama untuk menciptakan *good regulatory governance* telah terpenuhi, yaitu kemauan politik pimpinan daerah (*political will*), pelembagaan (*institutionalization*) metode dan adanya instrumen/tool/metode sebagai kerangka berfikir pembentukan dan pengkajian peraturan.

Disadari bahwa proses pembahasan dan pengambilan keputusan atas Raperda yang diusulkan harus dibahas bersama dnegan legislatif. Oleh karenanya juga dilakukan desminasi dan sosialisasi metode RIA kepada anggota DPRD Kota Yogyakarta yang dilakukan oleh pihak konsultan RIA Kota Yogyakarta.

## **1. RIA Sebagai *Guideline* Kerangka Berfikir Logis dan Sistematis dalam Proses Penyusunan Raperda**

Metode RIA telah dipraktekkan oleh Tim Pengkajian Perda pada proses penyusunan Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Sesuai dengan proses pembentukannya, Raperda ini telah direncanakan melalui Prolegda 2007 dengan

menyertakan draft Raperda. Dalam konteks ini tidak ditemukan draft Naskah Akademis Raperda tersebut. Tim Penkajian melakukan kajian terhadap Raperda tersebut dan menghasilkan laporan RIA yang sesuai dengan prinsip RIA dapat dikatakan sebagai pengganti naskah akademik. Dapat dikatakan bahwa Tim Pengkajian Perda melakukan analisa terhadap Raperda yang diinisiasi untuk memastikan bahwa usulan tersebut telah sesuai dengan prinsip-prinsip dan tujuan yang ingin dicapai oleh RIA.

Dalam perjalannya sejak masuk dalam Prolegda 2007, Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dibahas dan disahkan pada bulan bulan Maret 2008. Perjalanan pengusulan hingga pengesahan yang hanya memakan waktu satu tahun dapat dikatakan sangat cepat. Menurut Wulan,<sup>155</sup> cepatnya proses pembahasan Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan dengan DPRD adalah karena adanya alasan-alasan yang sudah disusun dalam laporan RIA yang dalam proses penyusunannya melibatkan *multistakeholders* yang akan merasakan dampak atas lahirnya Alasan ini, masih menurutnya, yang meyakinkan DPRD bahwa substansi Raperda merupakan kebutuhan dari masyarakat berdasarkan fakta dan aspirasi yang disampaikan dalam konsultasi publik yang dilakukan oleh Tim Pengkajian Perda.

Tim Pengkajian Perda yang dibentuk dan melakukan kajian dengan metode RIA sangat membantu Tim Raperda dalam menyusun draft Raperda. Dengan adanya hasil kajian yang berbentuk laporan RIA mempermudah bagi Tim

---

<sup>155</sup> Wawancara dengan Rihari Wulandari, SH., Kepala Sub Bagian Perundang-undangan, Bagian Hukum Kota Yogyakarta, 7 September 2010.

Raperda untuk memahami akar masalah yang ingin diselesaikan dan mempermudah menyusun substansi Raperda sebagai jawaban untuk menyelesaikan masalah yang ada. Tim Pengkajian Perda yang melekat secara struktural pada Sub Bagian Perundang-Undangan, Bagian Hukum bertugas memberikan masukan dan rekomendasi kepada Tim Raperda yang juga merupakan bagian dari koordinasi Sub Bagian Perundang-undangan.<sup>156</sup>

Walaupun demikian, diakui oleh Rihari Wulandari<sup>157</sup> dan juga Nurkholis<sup>158</sup> bahwa penerapan metode ini belum sepenuhnya sesuai yang dipersyaratkan oleh RIA, dimana dalam setiap langkah metode ini hasilnya harus dikonsultasikan kepada publik, selain untuk mendapatkan masukan dari masyarakat juga mengkonfirmasi atas hasil yang disusun pada langkah sebelumnya.

Berbeda dengan penyusunan proses penyusunan Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, Raperda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan dalam pembentukannya membutuhkan waktu lebih lama. Sesuai dengan hasil penelusuran data di sekretariat DPRD Kota Yogyakarta ditemukan bahwa Raperda ini diusulkan pertama kali pada tahun 2006 dan disahkan pada tanggal 23 Maret 2008 setelah melalui tiga tahun pembahasan. Salah satu alasan selain substansi, alasan lainnya adalah Raperda ini tidak ditemukan dokumen naskah akademiknya yang dapat menjelaskan kebutuhan

---

<sup>156</sup> Kerangka Acuan Pelambagaan Sekretariat Pengkajian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta, 2007, hal. 4.

<sup>157</sup> Wawancara dengan Rihari Wulandari, SH., Kepala Sub Bagian Perundang-undangan, Bagian Hukum Kota Yogyakarta, 7 September 2010.

<sup>158</sup> Wawancara dengan Nurkholos, SE., Konsultasn RIA Kota Yogyakarta pada tanggal 8 September 2010.

akan dibentuknya Raperda tersebut. Sehingga dalam pembahasannya membutuhkan usaha yang lebih besar dari eksekutif sebagai inisiator dalam meyakinkan akan urgensi dan kebutuhan dibentuknya Raperda tersebut.

## **2. RIA Menjamin Adanya Partisipasi Publik Yang Maksimal**

Selain sebagai *guideline* yang memastikan logika berfikir yang benar dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan, RIA juga mensyaratkan adanya konsultasi publik yang terus-menerus dalam setiap tahapannya.

Jika merujuk pada proses penyiapan dan perumusan draf Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, ditemukan bahwa konsultasi publik dilakukan dalam tahapan yang terbatas. Konsultasi publik atas dokumen laporan analisa terhadap Raperda tersebut dilakukan secara terbatas pada bulan Januari dan Februari 2008.<sup>159</sup> Konsultasi dilakukan dalam rangka memaparkan hasil analisa Tim Pengkajian Perda, mengkonfirmasi temuannya dan meminta masukan dari masyarakat atas naskah laporan RIA yang telah susun.<sup>160</sup>

Berdasarkan laporan kegiatan konsultan RIA di atas, dapat dikatakan bahwa konsultasi publik yang dimaksudkan sebagai prasyarat utama yang seharusnya dilaksanakan dalam setiap tahapan atau minimal dalam dua tahap, tidak secara maksimal terlaksana dan kurang memadai. Walaupun demikian, pada tahap pembahasan di DPRD konsultasi publik dilakukan dengan dengan pendapat

---

<sup>159</sup> Laporan Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Regulasi dan Kapasitas UPIK untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta, Januari-Desember 2007, hal. 7.

<sup>160</sup> *Ibid.*

dengan masyarakat dan tokoh serta pihak-pihak yang berkepentingan dengan isu Raperda tersebut.

Sementara itu, hasil penelusuran di Bagian Hukum tidak ditemukan dokumen naskah akademik untuk Raperda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan. Dalam perumusan dan penyusunannya, Raperda ini dilakukan dengan tidak menggunakan metode RIA. Dari sisi substansi dan proses, sesungguhnya tidak dapat dibedakan jika tanpa melihat dan mendasarkan pada bangunan argumentasi yang dituangkan dalam dokumen naskah akademik atau laporan RIA jika menggunakan metode RIA. Karena naskah akademik atau laporan RIA adalah dasar dan alasan mengapa sebuah Raperda dibutuhkan yang berisikan latar belakang masalah, masalah utama yang ingin diselesaikan, tujuan penyusunan Raperda dan substansi yang diatur guna menjawab masalah yang ada.

### **C. Kekuatan dan Kelemahan Metode RIA dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Untuk menghasilkan Perda yang berkualitas yakni secara substantif menjawab persoalan publik dan dapat diterima serta diimplementasikan dengan baik, metode RIA mempersyaratkan adanya konsistensi logika berfikir yang sistematis dan juga melakukan konsultasi publik atas hasil temuan yang berdasarkan data yang ada.

Konsistensi berfikir dan logika akan mempertegas gagasan suatu Perda. Artinya dengan mengimplementasikan RIA secara konsisten akan memberikan petunjuk kepada pengambil kebijakan untuk dapat menentukan apakah memang

benar dibutuhkan suatu peraturan dan apakah memang pemerintah memiliki mandat dan tepat untuk mengambil peran dengan membentuk Perda dimaksud.

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut dapat dikatakan bahwa proses penyusunan Raperda dengan menggunakan metode RIA membutuhkan konsistensi pemikiran, analisa data dan fakta yang valid sebagai bahan pengambilan keputusan dan waktu yang lama untuk dapat melibatkan jangkauan yang luas dalam rangka memastikan validitas dan akurasi data dan informasi yang diperoleh.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dikatakan bahwa jika tahapan analisa dilakukan secara runtut dan konsisten serta dilakukan konsultasi publik yang mencukupi maka akan menghasilkan peraturan yang sangat baik dan betul-betul mengurangi masalah yang ingin diselesaikan. Dapat digambarkan bahwa kekuatan dari metode RIA adalah:

1. adanya kerangka berfikir logis, sistematis dan terukur yang diterjemahkan dalam 6 tahapan pemikiran dari rumusan masalah, rumusan tujuan identifikasi alternatif tindakan, analisa biaya manfaat, strategi implementasi dan penulisan laporan RIA.
2. RIA harus dibangun berdsarkan data dan fakta, bukan berdasar asumsi dari pembuat peraturan.
3. adanya tuntutan untuk melakukan konsultasi publik dalam setiap tahapan yang melibatkan stakeholders kunci yang akan terkena dampak dari hadirnya sebuah peraturan;

Mengacu pada kelebihan dan kekuatan metode RIA di atas, persoalan yang muncul pada tataran implementasi adalah adanya keterbatasan Tim Pengkajian Perda baik dari sisi waktu maupun tenaga untuk mengkaji Perda-perda yang ada maupun mengkaji terhadap setiap inisiasi Raperda yang dimunculkan. Hal ini dikarenakan anggota tim berasal dari berbagai instansi dan mereka mempunyai tugas pokok dan fungsi sendiri.

Selain itu, dengan tujuh tahapan pemikiran yang sesungguhnya dapat dilakukan konsultasi publik minimal dua kali untuk menghasilkan laporan RIA, membutuhkan ketelitian dan kecermatan dalam memilih target audien yang dapat merepresentasikan *stakeholders* kunci atas isu Perda yang akan disusun. Oleh karenanya, idealnya konsultasi publik dilakukan dengan berbagai stakeholder yang nantinya akan terkena dampak dari hadirnya Perda tersebut.

Problem lainnya dalam implementasi RIA di Kota Yogyakarta adalah keterbatasan anggaran dan waktu bagi pemerintah daerah jika secara konsisten menerapkan metode RIA yang mensyaratkan semua tahapan harus dilalui dan melakukan konsultasi publik yang masif kepada *stakeholders* kunci.

#### **D. Proyeksi Eksistensi RIA Pasca Lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2011**

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan dimulai dari tahapan perencanaan yang dilakukan melalui Prolegda, penyusunan rancangan raperda, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan diakhiri dengan penguncangan.

Selain itu, terdapat satu hal penting yang menjadi bagian tak terpisahkan dari seluruh rangkaian proses ini, yaitu peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu untuk dapat terlibat memberikan masukan dan sanggahan yang dilalukan baik secara tertulis maupun lisan. Masyarakat berhak memberikan masukan, dalam arti mempertanyakan dan memberikan input berupa lisan maupun tulisan kepada pembentuk peraturan, dalam hal ini eksekutif dan legislatif.

Dalam hal masyarakat dapat secara mudah memberikan masukan dan pertanyaan, pemerintah dan DPRD berkewajiban menempatkan dokumen rancangan peraturan ditempat yang mudah diakses oleh publik. Dengan demikian, dapat diketahui apa masalah yang ingin diselesaikan dan apa yang akan diambil oleh pembentuk peraturan dalam menyelesaikan masalah tersebut. Proses ini jika dikaitkan dengan siklus pembentukan peraturan berada pada posisi penyusunan peraturan. Proses penyusunan menempati posisi penting dalam prosesnya karena dari tahapan ini pulalah akan diketahui seberapa jauh urgensi dan alasan pembentukan peraturan bagi masyarakat publik.

Proses penyusunan di atas, sangat relevan dengan mandat yang diemban oleh metode RIA yaitu sebagai screening terhadap inisiasi lahirnya peraturan baru yang akan dibentuk. Untuk menjamin bahwa peraturan yang ingin dibentuk merupakan sebuah kebutuhan bagi publik dan merupakan alternatif terbaik untuk menjawab masalah, maka metode RIA adalah metode yang dirasa cukup tepat untuk dipakai dalam proses penyusunan peraturan kedepan.



## BAB V

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### A. Kesimpulan

##### 1. Efektifitas Penerapan Metode RIA Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Dari analisa yang diuraikan pada bab empat dapat ditarik kesimpulan bahwa RIA sangat membantu proses pembentukan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta khususnya pada proses penyiapan dan penyusunan Raperda. Namun demikian, implemementasi metode RIA tidak secara maksimal dapat memperbaiki kualitas proses dan isi Raperda yang diusulkan karena baru merupakan tahap awal pengenalan dan implementasi metode ini yang sebelumnya tidak pernah menggunakan metode RIA.

RIA akan dapat lebih efektif dalam prosesnya dengan catatan dengan secara konsisten menerapkan dua hal penting yang menjadi *concern* metode RIA, yaitu menjalankan seluruh tahapan RIA secara utuh guna menjadi kerangka berfikir logis dan sistematis dalam membangun argumentasi kebutuhan dibentuknya Perda yang dituangkan dalam laporan RIA atau naskah akademik, dan dilakukannya konsultasi publik yang memadai kepada *stakeholders* kunci pada setiap tahapannya.

Mengacu pada paparan di atas dapat disimpulkan bahwa penerapan metode RIA dalam proses perumusan dan penyusunan Raperda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Yogyakarta efektif untuk mempersiapkan bangunan

argumentasi kebutuhan dibentuknya Perda dan memudahkan eksekutif sebagai inisiator untuk meyakinkan anggota legislatif dalam proses pembahasannya di DPRD sehingga proses pengesahannya lebih cepat jika dibandingkan dengan Perda Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan yang tidak menggunakan metode RIA.

Namun demikian, metode ini tidak efektif untuk memastikan adanya konsultasi publik yang cukup kepada *stakeholders* yang terkait dengan Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Tim Pengkajian Perda yang lebih banyak menyimpulkan atas hasil satu kali konsultasi publik atas inisiasi kebutuhan Perda Sistem Penyelenggaraan Pendidikan. Hal ini sesungguhnya yang dihindari oleh RIA. Karena hasil analisa dan perumusan laporan RIA seharusnya dikomunikasikan dan dikonsultasikan serta dikonfirmasi kembali kepada publik sebelum dijadikan kesimpulan dalam membangun landasan argumentasi dan pemikiran bagi penyusunan legal draft Raperda.

## **2. Kelemahan-Kelemahan Metode RIA Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah**

Untuk menghasilkan Perda yang berkualitas yakni secara substantif menjawab persoalan publik dan dapat diterima serta diimplementasikan dengan baik, metode RIA mempersyaratkan adanya konsistensi logika berfikir yang sistematis dan melakukan konsultasi publik dalam setiap tahapan metode RIA. Tuntutan ideal ini dianggap sebagai kelemahan metode RIA ketika harus

diterapkan dalam proses pembentukan Perda, karena memakan waktu yang panjang, pemikiran yang cukup berat dan anggaran yang cukup besar.

Secara metodologis, metode RIA dalam pengalaman Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan metode yang cukup ideal dalam proses pembentukan Perda, namun masih banyak aparaturnya pemerintah dan juga anggota DPRD yang belum memahami dan *familier* dengan metode ini, sehingga belum dapat sepenuhnya diterima sebagai metode resmi yang disetujui bersama dan digunakan dalam proses pembentukan Perda di Kota Yogyakarta.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan yang dihasilkan dalam penulisan tesis ini, terdapat rekomendasi untuk membangun efektifitas penerapan metode RIA dalam proses pembentukan Perda di Kota Yogyakarta:

1. Mengintegrasikan proses pembentukan Perda dengan metode RIA dalam proses perencanaan pembangunan baik jangka menengah maupun rencana kerja tahunan. Artinya kegiatan pembentukan Perda yang diagendakan dalam Prolegda telah direncanakan dan dipersiapkan anggarannya dalam rencana kerja tahunan SKPD.
2. Lebih mengoptimalkan Tim Pengkajian Perda sebagai *think tank* penyusunan dan perumusan Raperda dengan melakukan konsultasi publik yang lebih memadai sesuai dengan tahapan RIA.
3. Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan sosialisasi metode RIA baik kepada SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta maupun

kepada DPRD Kota Yogyakarta. Dengan demikian akan lebih banyak pihak yang memahami dan mendalami metode RIA sebagai salah satu metode yang dipakai oleh Pemerintah Kota Yogyakarta.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU DAN JURNAL

Adams, Wahiduddin, “Perbandingan dan Hierarki Qanun, Perdasi, Perdasus dan Perda dalam Sistem Hukum Nasional”, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 1, No. 2-September 2004, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI

Asian Development Bank, *Indoensian Regulatory Review Manual*, Jakarta: Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Maret 2003, hal. 11.

Assiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indoensia Pasca Reformasi*, Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007

Ediawan, Agus, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, Muhammad Mustafa dan Bayu Wijayanto, *Arti Penting Regulatory Impact Assessment (RIA)*, Jakarta: The Asia Foundation, 2008

Hauerstein, Kai dan Peter Bissegger, *Training Manual Regulatory Impact Assessment*, Jakarta: GTZ-Red and Bappenas RI, 2009

Huda, Ni'matul, “Problematisasi Yuridis di Seputar Pembatalan Perda”, dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 5 Nomor 1, Juni 2008, Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2008

Huda, Ni'matul, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005

Ibrahim, Anis, *Legislasi dan Demokrasi: Interaksi dan Konfigurasi Politik Hukum dalam Pembentukan Hukum di Daerah*, Malang: In-TRANS Publishing, 2008

Indrati S, Maria Farida, “Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia” dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 4, No. 2-Juni 2007, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan HAM RI

Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Edisi 1, Jakarta: Rajawali Pers, 2001

Kasim, Ifdhal (Penyunting), *Mendemokratisasikan Pemilu*, Jakarta: ELSAM, 2006

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), *Daya Saing Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia, 2005: Persepsi Dunia Usaha*, Jakarta: KPPOD, 2006

Manan, Bagir dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Armico, 1987

MD, Moh Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media, 1999

Ranggawidjaja, Rasjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 1998

Samsul, Insentius dan Novianto Murti Hartono, “Tahap dan Komponen Utama Penyusunan Perda”, dalam Jimmy Asshiddiqie (Pengantar), *Meningkatkan Fungsi Legislasi DPRD*, Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI-Konrad Adenaur Stiftung (KAS), 2004

Sholikin, M. Nur et.al., *Awasi Perda, Berdayakan Daerah*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSKH), 2009

Syaukani, Afan Gaffar dan Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Prerspektif Konstitusional*, Jogjakarta: Total Media, 2009

Zen, A. Patra M. dan Daniel Hutagalung (editor), *Panduan Bantuan Hukum di Indonesia: Pedoman Anda Memahami dan Menyelesaikan Masalah Hukum*, Jakarta: YLBHI, 2007

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 2 Tahun 2008 tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Tenaga Kesehatan

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 5 Tahun 2008 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor: 14 tahun 2000 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah.

Keputusan Walikota Yogyakarta No. 29/KEP/2008 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah Tahun 2008

Keputusan Walikota Yogyakarta No. 28/KEP/2009 tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah Tahun 2009

#### MAKALAH DAN KERTAS KERJA

Asshiddiqie, Jimly, “Tata Urutan Perundang-Undangan dan Problema Peraturan Daerah”, *Makalah*, disampaikan dalam Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum’at, 22 Oktober, 2000.

Ediawan, Agus, “Pengenalan RIA”, *Makalah*, Training RIA untuk Pemerintah Kabupaten Aceh Besar pada Program RIA Aceh-The Asia Foundation, Medan: 3-6 Juni 2009.

*Working Paper Series*, “Regulatory Impact Assessment In Developing And Transition Economies: A Survey Of Current Practice”, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2004.

#### LAPORAN

Daftar Prolegda 2007/2008 hasil review menggunakan metode RIA.

Laporan Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Regulasi dan Kapasitas UPIK untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta, Januari-Desember 2007

Laporan Pelaksanaan Program Peningkatan Kualitas Regulasi dan Kapasitas UPIK untuk Pengembangan Iklim Usaha di Kota Yogyakarta, Januari-Desember 2008

*Regulatory Impact Assesment Statement*, Rancangan Peraturan Daerah Kota Ygyakarta tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, Tim RIA Kota Yogyakarta, Tahun 2007.

Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta, *Kerangka Acuan: Pelembagaan Sekretariat Pengkajian Peraturan Daerah Kota Yogyakarta*, Yogyakarta, 2007

Sambutan Walikota Yogyakarta dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta pada persetujuan bersama peraturan daerah Kota Yogyakarta tentang Izin Penyelenggaraan Sarana Kesehatan dan Izin Tenaga Kesehatan, tanggal 24 Maret 2008.

#### INTERNET

[http://www.depdagri.go.id-media-filemanager-2010-03-05-d-a-daftar\\_kepmen\\_pembatalan\\_perda\\_data\\_2002-2009](http://www.depdagri.go.id-media-filemanager-2010-03-05-d-a-daftar_kepmen_pembatalan_perda_data_2002-2009)

[http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory\\_Impact\\_Analysis](http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_Impact_Analysis)

<http://idpm.man.ac.uk/crc/>.

#### SURAT KABAR

Surat Kabar Harian Kompas

Surat Kabar Harian Kontan