

**LEGISLASI DAERAH YANG RESPONSIF:
Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pajak Dan
Retribusi Yang Responsif Di Kabupaten Maluku Tengah**

***THE RESPONSIVE LEGISLATION:
The Role Of Parliaments In The Establishment Of Local Regulations On Taxes And
Fees That Are Responsive In Central Maluku District***

Dayanto¹, Achmad Ruslan², Muh. Hasrul³, dan Asma Karim⁴

¹ Faculty of Law Darussalam University
JL. Raya Tulehu Km 24, 97582, Ambon, Indonesia
Telp./Fax: +62-911-3303344 Email: dayan_enlight@yahoo.co.id

² Faculty of Law Hasanuddin University
JL. Perintis Kemerdekaan Km. 10, Tamalanrea, Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia
Telp./Fax: +62-411-587219 E-mail: profachmadruslan@gmail.com

³ Faculty of Law Hasanuddin University
JL. Perintis Kemerdekaan Km. 10, Tamalanrea, Makassar, Sulawesi Selatan, Indonesia
Telp./Fax: +62-411-587219 E-mail: luluhukum@gmail.com

⁴ Faculty of Law Darussalam University
JL. Raya Tulehu Km 24, 97582, Ambon, Indonesia
Telp./Fax: +62-911-3303344 Email: asmak2261@gmail.com

Submitted: Dec 02, 2016; Reviewed: Dec 30, 2016; Accepted: Dec 30, 2016

Abstrak

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) mengenai pajak dan retribusi kerap menjadi masalah terutama menjadi penyebab terjadinya iklim ekonomi berbiaya tinggi (high cost economy) di era otonomi daerah luas saat ini. Olehnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai salah satu primary organ pembentukan Perda dituntut perannya dalam menghadirkan Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang responsif. Dengan metode penelitian hukum normatif-empiris yang berlokasi di Kabupaten Maluku Tengah, penelitian ini menemukan bahwa peran normatif DPRD sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang memungkinkan terwujudnya pembentukan Perdam mengenai Pajak dan Retribusi yang responsif belum secara efektif diimplementasikan. Oleh karena itu, untuk menjamin adanya pembentukan Perda mengenai Pajak dan Retribusi berkarakter responsif diperlukan adanya ketaatan hukum DPRD untuk mengimplementasikan peran normatifnya dalam pembentukan Perda, pemberdayaan kapasitas institusional DPRD maupun personal anggota DPRD dalam pembentukan Perda, serta diperlukan adanya revisi Peraturan DPRD Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD sehingga menjamin adanya aksesibilitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.

Kata Kunci: DPRD, Pajak dan Retribusi, Peraturan Daerah, Responsif

Abstract

The existence of Local Regulation of taxes and levies is often a problem, especially the cause of the economic climate, high cost economy in the era of regional autonomy widespread today. Therefore, the Regional Representatives Council as one of the primary organs of the establishment of legislation demanded its role in presenting the Regulation on Taxes and Levies responsive. With the normative-legal research methods-empirical located in Central Maluku district, the study found that the normative role of Parliament as provided for in the provisions of legislation that allows for the formation of local legislation on taxes and levies which have not been effectively implemented responsive. Therefore, to ensure the establishment of local legislation on Taxes and Levies character responsive required their obedience to the law of Parliament to implement the role of normative in the formation of legislation, empowering the institutional capacity of Parliament as well as personal legislators in the formation of legislation, as well as the necessary revision of DPRD Regulation Central Maluku District Number 01 of 2014 on the Standing Orders of parliament so as to ensure the accessibility of public participation in the formation of legislation.

Keywords: DPRD, Local Regulation, Responsive, Taxes and Fees

PENDAHULUAN

Peraturan Daerah (Perda) mengenai Pajak dan Retribusi merupakan instrumen hukum bagi daerah otonom untuk menopang pembiayaan daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Hal ini seiring dengan diberlakukannya desentralisasi atau otonomi luas¹ yang dimulai pada tanggal 1 Januari

Hukum Universitas Darussalam Ambon (Anggota Tim Peneliti Pengusul); Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. merupakan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Ketua Tim Peneliti Mitra); dan Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Anggota Tim Peneliti Mitra).

¹Pada dasarnya otonomi seluas-luasnya menjadi paradigma yang mengedepan dalam kerangka pengelolaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia pasca reformasi. Sejalan dengan itu, paradigma otonomi seluas-luasnya ini, haruslah didasarkan pada keadaan nyata sesuai dengan faktor-faktor yang hidup dan berkembang secara objektif di masing-masing daerah otonom dan disesuaikan dengan kemampuan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Selain itu, luas-luasnya bukan dalam arti bebas tanpa tanggungjawab, tetapi sebaliknya harus harus diselenggarakan dalam suasana tanggungjawab dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan stra-

*Artikel ini merupakan bagian dari Hasil Penelitian Kerjasama antar Perguruan Tinggi (PEKERTI) antara Tim Peneliti Pengusul (TPP) Fakultas Hukum Universitas Darussalam Ambon dengan Tim Peneliti Mitra (TPM) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Berdasarkan Surat Perjanjian Penugasan Pelaksanaan Program Penelitian Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Nomor: 012/SP2H/LT/DRPM/II/2016, tanggal 17 Februari 2016.

** Dayanto, S.H., M.H. merupakan Dosen Fakultas Hukum Universitas Darussalam Ambon (Ketua Tim Peneliti Pengusul); Asma Karim, S.H., M.H. merupakan Dosen Fakultas

2001. Dengan adanya otonomi luas tersebut, setiap daerah dipacu untuk memiliki kreatifitas dalam mencari sumber-sumber penerimaan yang legal dan diandalkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan maupun ciri khas kondisi masing-masing daerah. Salah satu sumber penerimaan daerah yang dapat diandalkan itu adalah pajak dan retribusi daerah sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 dan penggantian Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Diungkapkan oleh Marihot P. Siahaan², dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, sejak Indonesia merdeka sampai saat ini pajak dan retribusi daerah telah menjadi sumber penerimaan yang dapat diandalkan bagi daerah. Sejak tahun 1948 berbagai Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah telah menempatkan pajak dan retribusi

daerah sebagai sumber penerimaan daerah, bahkan, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pajak dan retribusi daerah dimasukkan menjadi pendapatan asli daerah.

Pada kenyataannya, praktik pembentukan Perda khususnya yang berkaitan dengan pajak dan retribusi sejak dibukanya kran desentralisasi dan otonomi luas saat ini, justru disesaki dengan munculnya berbagai Perda mengenai pajak dan retribusi yang bermasalah. Secara nasional, Perda yang dibatalkan berdasarkan jenis pajak daerah, retribusi daerah dan Perdalainnya dapat dilihat pada tabel di bawah ini³:

Tabel 1: Daftar Peraturan Daerah Berdasarkan Jenis Pajak, Retribusi, dan Lain-Lain

Tahun	Pajak	Retribusi	Lain-Lain	Jumlah
2005	17	74	29	120
2006	9	97	3	109
2007	9	123	38	170
2008	40	151	37	228
2009	134	445	253	832
2009*	83	233	90	406
JUMLAH	292	1.123	450	1.865

Sumber: Biro Hukum Kemendagri, Tahun 2010 (Hattu, 2010)

tegis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lihat Bagian Umum Penjelasan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berkaitan dengan Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

²Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan Ketiga, 2013, hlm. 1-2

³Hendrik Hattu, *Model Undang-Undang Berkarakter Responsif (Studi atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*, Ringkasan Disertasi, Makassar, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2010, hlm. 8

NB:2009*: Pembatalan sesuai Program 100 Hari Kabinet Indonesia Bersatu II.

Kenyataan ini memperlihatkan bahwa dari total 1.865 Perda yang masuk dalam daftar pembatalan terdapat 1.415 atau 75, 87 % produk Perda mengenai pajak dan retribusi. Begitu pula, sebagaimana yang diumumkan secara resmi oleh Kementerian Dalam Negeri pada 21 Juni 2016 bahwa terdaftar 3.143 Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang dibatalkan/direvisi. Dari pengumuman tersebut, khusus untuk Provinsi dan Kabupaten/Kota di Maluku terdapat 106 Perda yang masuk dalam kategori tersebut. Untuk Kabupaten Maluku Tengah terdapat 10 Produk Perda, dimana dari kesepuluh Produk Perda tersebut terdapat 8 (delapan) Perda mengenai pajak dan retribusi. Dampak serius yang ditimbulkan dari banyaknya Perda tentang pajak dan retribusi daerah, adalah melambatnya arus investasi di daerah, karena para investor menganggap pajak-pajak dan retribusi-retribusi tersebut sangat membebani mereka⁴

⁴Secara spesifik Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menerangkan bahwa tujuan dari pembatalan perda ini adalah memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi. Perda itu merupakan aturan yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, hambat investasi, dan kemudahan berusaha. Saat inipun Kementerian Dalam

Diungkapkan oleh Isrok⁵ bahwa salah satu kriteria sebuah Perda dikategorikan sebagai Perda bermasalah yakni Perda tersebut dibuat dan dilaksanakan tidak memperhatikan prinsip-prinsip dasar ekonomi/investasi, dengan kata lain meningkatkan pajak secara berlebihan sehingga mengakibatkan timbulnya *hightcost economy*.

Secara umum, gejala maraknya produk Perda bermasalah mengenai pajak dan retribusi ini menyeret situasi pembangunan hukum Indonesia saat ini ke situasi *hyperregulated society*. Oleh Achmad Ali, gejala ini dilukiskan sebagai:

“Kita semakin banyak ditaburi oleh berbagai peraturan dan undang-undang yang semuanya untuk mengatur perilaku manusia. Peraturan dan Undang-Undang itu semakin hari semakin bertambah, sehingga tidaklah berlebihan apabila kita sedang memasuki suatu kondisi *hyper regulated society*. Pertanyaan besarnya adalah mengapa setelah dihadapkan dengan berbagai aturan dan Undang-

Negeri sedang mengevaluasi perda yang bertentangan dengan konsitusi, serta peraturan undang-undang (UU) yang lebih tinggi. <http://www.kemendagri.go.id>, diakses 19 Juli 2016.

⁵Isrok, Oktober 2009. “Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah dengan Tingkat Investasi Ke Daerah”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16, Nomor 4, hlm. 566.

Undang yang seabrek-abrek itu, *orderness* tidak kunjung datang. Yang terjadi justru hukum tampak semakin *hopeless* dan kedodoran sehingga penyelesaian hukum pun justru menciptakan persoalan baru ketimbang menuntaskan”.⁶

Karenanya urgensi untuk melembagakan suatu pembentukan Perda berkarakter responsif guna menopang berkembangnya praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) di era otonomi yang luas kian menemukan kebutuhan faktualnya, termasuk -dalam idealnya- untuk mendekatkan tercapainya tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*) melalui pembentukan Perda pajak dan retribusi yang responsif.

Berkaitan dengan hal itulah, dalam konteks negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtstaat*), prinsip kedaulatan rakyat mensyaratkan persetujuan rakyat dalam menentukan besar pajak maupun retribusi yang harus dibayar pada daerah. Persetujuan rakyat menjadi penting karena bagi rakyat, pajak termasuk retribusi “sama dengan menyayat daging tubuh sendiri”. Keterlibatan dan bentuk per-

setujuan rakyat dalam negara hukum yang demokratis tidak lain melalui wakil-wakil di legislatif dalam kerangka peraturan perundang-undangan.⁷

Penelitian ini berkaitan dengan analisis terhadap implementasi peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai organ utama (*primary organ*) dalam struktur pemerintahan daerah yang mencerminkan wujud representasi masyarakat daerah dalam melaksanakan wewenang otonomi daerah khususnya wewenang dalam mengatur urusan rumah tangga daerah dalam bentuk pembentukan Perda mengenai pajak dan retribusi.

Landasan Konseptual: Teori Hukum Responsif, Pemerintahan Daerah Partisipatif-Populis dan Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Responsif

Teori Hukum Responsif

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick⁸, pengembaraan mencari hukum responsif telah menjadi kegiatan teori hukum moderen yang terus berkelanjutan. Sebagaimana yang dikatakan Jerome Frank, tujuan utama kaum realisme hukum adalah untuk membuat hukum men-

⁶Achmad Ruslan, Juni 2005. “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kualitas Produk Hukumnya”, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Vol. 13, Nomor 2, hlm. 170

⁷Bandingkan dengan Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 109-110.

⁸Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 83

jadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial.

Bertolak dari pandangan tersebut, maka Philippe Nonet dan Philip Selznick menengahkan teori tentang tiga keadaan dasar hukum dalam masyarakat, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Nonet dan Selznick menjelaskan hubungan antara hukum dan penindasan. Dikatakan, masuknya pemerintah ke dalam pola kekuasaan yang bersifat menindas, melalui hukum, berhubungan erat dengan masalah kemiskinan sumber daya pada elit pemerintah. Penggunaan kekuasaan yang bersifat menindas, terdapat pada masyarakat yang masih berada pada tahap pembentukan tatanan politik tertentu.

Mengacu pada perspektif Nonet dan Selznick⁹, hukum yang responsif itu adalah hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama. Dengan demikian, di dalam hukum yang responsif terbuka lebar ruang dialog dan wacana serta adanya pluralistik gagasan sebagai sebuah realitas. Karena itu hukum yang responsif tidak lagi selalu mendasarkan pertimbangannya pada pertimbangan juridis melainkan mencoba me-

lihat sebuah persoalan dari berbagai perspektif dalam rangka untuk mengejar apa yang disebut "keadilan substantif".

Indikator karakter hukum responsif berhubungan dengan konfigurasi politik dan sistem hukum pemerintahan suatu negara. Menurut Moh. Mahfud M.D, jika konfigurasi politik dalam negara berjalan secara otoriter, akan melahirkan produk hukum ortodoks/otoriter. Sedangkan jika konfigurasi politik negara terbangun secara demokratis maka akan melahirkan produk hukum responsif/populistik. Selanjutnya menyangkut produk hukum responsif. Moh. Mahfud MD¹⁰ mendefinisikan produk hukum responsif sebagai:

Produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat.

Lebih lanjut, Moh. Mahfud MD mengajukan eksplanasi bahwa produk hukum yang berkarakter responsif, proses

⁹Rodiyah, Januari 2012. "Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal", Jurnal MMH, Jilid 41, Nomor 1, hlm. 149-150

¹⁰Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 31-32

pembuatannya bersifat partisipatif, yakni mengundang sebanyak-banyaknya *partisipasi* masyarakat serta dilihat dari fungsinya, maka hukum yang berkarakter responsif bersifat aspiratif. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya.

Dengan demikian, dalam aspek proses pembentukan dan fungsinya maka produk Perda yang berkarakter responsif yang menjadi domain dalam kajian ini dapat diindikasikan dengan produk Perda yang proses pembuatannya partisipatif dan materi muatannya bersifat aspiratif.

Pemerintahan Daerah Partisipatif-Populis

Merujuk pada pandangan S.H. Sarundajang¹¹, kinerja desentralisasi dan otonomi daerah, khususnya dalam hal menghadirkan produk-produk Perda responsif hanya dimungkinkan apabila sistem pemerintahan daerah dikelola berdasarkan pola pikir partisipatif-populis, dengan menyediakan akses bagi masyarakat untuk bersikap dalam menentukan kehidupan penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah, dimana kaum elit harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kebijakan

pemerintahan kepada rakyat dan masyarakat merespon output kebijakan pemerintahan yang telah dilaksanakan. Prinsipnya bahwa pemerintah untuk rakyat bukan rakyat untuk pemerintah.

Dengan kata lain, dibutuhkan suatu kapasitas pemerintahan yang responsif dalam dua arah atau secara timbal balik dari unsur pemerintahan daerah dengan masyarakatnya. Kapasitas responsif dari unsur pemerintahan daerah ditandai dengan adanya DPRD dan Kepala Daerah yang akomodatif terhadap setiap aspirasi logis dari masyarakat dalam keseluruhan proses pengambilan kebijakan daerah, sedangkan kapasitas responsif dari masyarakat ditandai dengan kemampuannya untuk terlibat dalam melakukan pengawasan ataupun memberikan input secara partisipatif dalam keseluruhan proses pengambilan kebijakan tersebut, termasuk dalam hal kebijakan membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*).

Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Responsif

Mengikuti pada pandangan Jufrina Rizal¹² tentang langkah yang dapat ditempuh untuk menghasilkan undang-undang yang baik secara prosedural, maka secara

¹¹Lihat S.H. Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 364-365

¹²Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 72

umum tahap-tahap pembentukan Perda dapat dikelompokkan dalam tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*.

Jika dikaitkan dengan definisi pembentukan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa: “pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan”, maka dapat dikualifisir bahwa tahap *ante legislative* meliputi tahapan perencanaan dan penyusunan Perda. Tahap *legislative* meliputi tahapan pembahasan dan pengesahan atau penetapan Perda. Sedangkan tahap *postlegislative* meliputi tahapan pengundangan dan penyebarluasan Perda.

Analisis Peranan DPRD Kabupaten Maluku Tengah dalam Pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang Responsif

Wewenang DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pergeseran konstalasi hubungan otoritas eksekutif dan legislatif pascareformasi sebagaimana yang dibangun oleh konsitusi amandemen dan berbagai legislasi

organiknya mengandaikan bahwa kehadiran parlemen nasional (DPR dan DPD) maupun parlemen lokal (DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) yang memiliki kapasitas responsif dalam menunaikan fungsi dan kerja-kerja representasi keparlemenan menjadi keperluan yang diidealkan, dengan ini dimungkinkan tercipta tata kelola pemerintah yang mengedepankan prinsip keseimbangan kekuasaan (*check and balances*) di masing-masing level pemerintahan.¹³

Menurut teori, fungsi badan legislatif daerah yang paling pokok ialah:¹⁴

1. Menentukan *policy* (kebijakan) dan membuat peraturan daerah. Untuk merealisasi fungsi-fungsi ini, DPRD mempunyai wewenang, hak inisiatif (prakarsa), hak amandemen.
2. Menentukan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), yang tercakup dalam hak budget (anggaran).
3. Mengontrol badan eksekutif (Pemerintah Daerah) melalui hak-hak DPRD.

¹³Dayanto, “Distorsi Fungsi Parlemen Pascareformasi”, Ambon Ekspres, Rabu 25 Mei 2016, hlm. 4

¹⁴Soetandjo Wignosubroto, *et.al*, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Government, Jakarta, 2005, hlm. 410

Ketentuan Pasal 96 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa: “DPRD Provinsi mempunyai fungsi (a) pembentukan Perda Provinsi; (b) anggaran; dan (c) pengawasan”, yang mana ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di daerah provinsi dengan menjaring aspirasi masyarakat.¹⁵

Fungsi pembentukan Perda Provinsi dilaksanakan dengan cara: (a) membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi; (b) mengajukan usul rancangan Perda Provinsi; dan (c) menyusun Program pembentukan Perda bersama gubernur.

Khusus mengenai fungsi legislasi dapat dikatakan bahwa fungsi legislasi adalah suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (*stakeholder*), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu fungsi ini dapat mempengaruhi karakter dan profil daerah melalui Perda sebagai produknya. Disamping itu, sebagai produk hukum daerah, maka Perda merupakan komitmen bersama para pihak pemangku kepentingan daerah yang mempunyai ke-

kuatan paksa (*coercive*).¹⁶ Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sebagai *social engineering*) maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat.

Melalui fungsi legislasi ini sesungguhnya menempatkan DPRD pada posisi yang sangat strategis dan terhormat, karena DPRD ikut menentukan keberlangsungan dan masa depan daerah. Hal ini juga harus dimaknai sebagai amanah untuk memperjuangkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁷

¹⁵ Hal yang sama diatur dalam Pasal 316 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁶ Lihat Pusat Informasi Proses Legislasi Indonesia, dalam Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)*, Fokus Media, Bandung, 2009, hlm. 58

¹⁷ *Ibid*

Tabel 2: Bentuk Peranan DPRD dalam Menyelenggarakan Wewenang Pembentukan Peraturan Daerah

Tahapan		Dasar Hukum (UU No. 12/2011)	Bentuk Peranan
<i>Ante legislative</i>	Perencanaan	Pasal 34 <i>junto</i> Pasal	DPRD melalui Badan Legislasi Daerah bersama Pemerintah Daerah menyusun program legislasi daerah.
		Pasal 93 ayat (1)	DPRD melalui Badan Legislasi Daerah Bersama Pemerintah Daerah menyebarluaskan Prolegda.
	Penyusunan	Pasal 56	Membuat Rancangan Peraturan Daerah beserta keterangan/Naskah Akademisnya.
		Pasal 93 ayat (2)	Menyebarkan naskah rancangan Peraturan daerah beserta keterangan/Naskah akademiknya yang berasal dari inisiatif DPRD oleh Badan Legislasi Daerah.
<i>Legislative</i>	Pembahasan	Pasal 75	Bersama Pemerintah Daerah membahas Rancangan Peraturan daerah dalam dua Tingkatan.
		Pasal 76 ayat (2)	Atas persetujuan bersama Pemerintah Daerah, DPRD dapat menarik kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas.
	Penetapan	Pasal 78 ayat (1)	Menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah.
<i>Post Legislative</i>	Penyebarluasan	Pasal 94	Penyebarluasan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah.

Semakin strategisnya posisi DPRD dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bingkai otonomi yang lebih luas pasca perubahan Undang-

undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Di Daerah yang menempatkan DPRD sebagai mitra sejajar pemerintah daerah idealnya berbanding lurus dengan

mekanisme kinerja legislasi sebagai implementasi dari fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD.

Berkaitan dengan Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda, sebagai bagian dari institusi Pemerintahan Daerah, maka DPRD secara implisit memiliki kewajiban untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.

Badan Legislasi Daerah DPRD Kabupaten Maluku Tengah sebagai salah satu Poros Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 49 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2009 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah,¹⁸ ditentukan alat-alat kelengkapan

Dewan yang terdiri atas: (a) Pimpinan; (b) Badan Musyawarah; (c) Komisi; (d) Badan Legislasi Daerah; (e) Badan Anggaran; (f) Badan Kehormatan; dan (g) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Badan Legislasi Daerah merupakan alat kelengkapan DPRD yang secara historis merupakan perubahan dari Panitia Legislasi Daerah. Diterbitkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang diikuti dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 menyebabkan kedudukan Badan Legislasi Daerah bersifat parmanen berbeda dengan Panitia Legislasi Daerah yang bersifat sementara (*ad hoc*) berdasarkan adanya kebutuhan untuk membentuk suatu Peraturan Daerah.

Pasal 69 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Maluku Tengah menentukan bahwa Pimpinan Badan Legislasi terdiri dari 1 (satu) orang Ketua dan 1 (satu) orang Wakil Ketua yang merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif. Pasal 70 Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Maluku Tengah menentukan bahwa tugas Badan Legislasi Daerah, yaitu:

¹⁸Selanjutnya disebut Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Maluku Tengah. Dalam konsideran menimbang dan mengingat Peraturan Tata Tertib DPRD ini tidak mencantumkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 sebagai landasan hukum, dengan demikian Peraturan Tata Tertib ini bukan saja sudah ketinggalan zaman tetapi juga secara formil mengandung kekurangan yuridis, karena belum disesuaikan dengan perubahan terbaru mengenai perundang-undangan yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPRD dimana sebelumnya diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD saat ini telah diubah dengan Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah

Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

1. Menyusun rancangan program legislasi daerah yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
2. Mengkoordinasi penyusunan program legislasi daerah antara DPRD dan pemerintah daerah;
3. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
6. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
7. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
8. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya;

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka terjadi penyesuaian Tata Tertib DPRD Kabupaten Maluku Tengah yang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah, yang mana terjadi perubahan nomenklatur Badan Legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD yang khusus menagani fungsi legislasi DPRD berubah menjadi Badan Pembentukan Perda¹⁹.

¹⁹Pasal 42 ayat (10) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah menentukan bahwa alat kelengkapan DPRD

Uraian lebih lanjut tentang Badan Pembentukan Perda diatur dalam Pasal 58 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah, yakni:

1. Badan Pembentukan Perda merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat tetap, dibentuk dalam rapat paripurna DPRD;
2. Susunan dan keanggotaan Badan Pembentukan Perda dibentuk pada permulaan masa keanggotaan DPRD dan permulaan tahun sidang;
3. Jumlah Badan Pembentukan Perda sebanyak 15 orang;
4. Anggota Badan Pembentukan Perda diusulkan masing-masing fraksi sesuai dengan jumlah anggota;
5. Pimpinan Badan Pembentukan Perda terdiri dari 1 (satu) orang ketua dan 1 (satu) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Pembentukan Perda berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat;

6. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah sekretaris Badan Pembentukan Perda dan bukan sebagai anggota;
7. Masa jabatan pimpinan Badan Pembentukan Perda dapat diganti pada setiap tahun kecuali Pimpinan Badan Pembentukan Perda.

Adapun tugas Badan Pembentukan Perda diatur dalam Pasal 59 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah. Jika dibandingkan dengan tugas Badan Legislasi berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah, terdapat penambahan tugas Badan Pembentukan Perda. Secara keseluruhan tugas Badan Pembentukan Perda DPRD Kabupaten Maluku Tengah, yaitu:

1. Menyusun rancangan program pembentukan Perda yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan peraturan daerah beserta alasannya untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;

terdiri dari: (a) pimpinan; (b) Badan Musyawarah; (c) komisi; (d) Badan Pembentukan Perda; (e) Badan Anggaran; (f) Badan Kehormatan; dan (g) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

2. Koordinasi untuk penyusunan program Pembentukan Perda antara DPRD dan pemerintah daerah;
3. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
4. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi dan/atau gabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan DPRD;
5. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi dan/atau gabungan komisi, di luar prioritas rancangan peraturan daerah tahun berjalan atau di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah;
6. Meneliti dan menguji kelayakan rancangan peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah sebelum memasuki pembahasan panitia khusus/komisional;
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
8. Memberikan masukan kepada pimpinan DPRD atas rancangan peraturan daerah yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
9. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh komisi pada masa keanggotaan berikutnya;
10. Mengevaluasi efektifitas Peraturan Daerah yang berlaku.

Dilihat dari kedudukan dan tugas yang dimiliki oleh Badan Legislasi Daerah atau Badan Pembentukan Perda maka dapat dikatakan bahwa Badan Legislasi Daerah merupakan sentral (pusat) pengelolaan agenda legislasi DPRD Kabupaten Maluku Tengah. Hal ini sangat penting terutama dalam mengefektifkan fungsi dasar DPRD dalam bidang legislasi sesuai dengan amanat otonomi daerah. Dalam perspektif otonomi daerah, keberadaan daerah otonom tidak semata-mata untuk mengurus (*besturende*), tetapi juga mengatur (*regulende*) urusan rumah tangga daerahnya sendiri.

***In concreto* Peranan DPRD Kabupaten Maluku Tengah dalam Pembentukan Peraturan Daerah mengenai Pajak dan Retribusi yang Responsif**

Tahap *Ante legislative*

Proses legislasi diawali dengan proses pembuatan program legislasi daerah atau program pembentukan Perda. Dalam proses ini seharusnya DPRD Kabupaten Maluku Tengah melalui Badan Legislasi/Badan Pembentukan Perda memiliki peranan yang strategis baik berdasarkan Pasal 34 dan Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun berdasarkan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD.

Namun, pada tahap proses pembuatan program pembentukan Perda ini peranan DPRD melalui Badan Legislasi/Pembentukan Perda dalam menyebarluaskan Program Legislasi Daerah tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, yang mana program legislasi daerah termasuk program pembentukan Perda mengenai pajak dan retribusi tidak dipublikasikan

dan disosialisasikan. Implikasi dari tidak adanya penyebarluasan program legislasi daerah ini maka terjadi ketertutupan informasi tentang program legislasi daerah, akibatnya tahapan perencanaan pembentukan Perda termasuk Perdamengenaikan pajak dan retribusi tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Sebagaimana yang ditemukan Peneliti tentang peranan Pemerintah Daerah pada tahapan ini maka terungkap bahwa Program legislasi daerah hanyalah kesepakatan elitis antara pihak DPRD dan pemerintah daerah tanpa melibatkan sedikitpun partisipasi masyarakat.

Sedangkan pada tahap penyusunan Perda, Pasal 93 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan peranan DPRD melalui Badan Legislasi Daerah/Badan Pembentukan Perda dalam hal rancangan peraturan daerah yang merupakan inisiatif DPRD untuk menyebarluaskan rancangan Peraturan Daerah beserta keterangan/naskah akademiknya. Namun, karena tidak ada satupun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi yang berasal dari inisiatif DPRD maka peranan inipun tidak dapat dilaksanakan.

Tabel 3 : Produk Perda Kabupaten Maluku Tengah sejak Tahun 2009-2012 yang Telah Diundangkan dalam Berita Daerah

No	Tahun Diundangkan	Jumlah Perda	Keterangan
1.	2009	17 Buah	Seluruhnya usul prakarsa Pemda
2.	2010	10 Buah	Seluruhnya usul Prakarsa Pemda
3.	2011	3 Buah	Seluruhnya usul Prakarsa Pemda
4.	2012	10 Buah	Seluruhnya usul Prakarsa Pemda
Total		40 Buah	

Sumber: Bagian Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah (*Diolah Penulis, 2016*)

Ketiadaan Perdayang berasal dari inisiatif DPRD termasuk Perda mengenai pajak dan retribusi menunjukkan lemahnya kinerja legislasi DPRD dalam menggunakan hak-hak anggota DPRD yang berkaitan dengan pembentukan Perda. Padahal Pasal 18 ayat (1) dan (2) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah telah menentukan bahwa sekurang-kurangnya 5 (lima) anggota DPRD dari fraksi yang berbeda dapat mengajukan suatu usul prakarsa Rancangan Peraturan Daerah dan dapat juga diajukan oleh komisi, gabungan komisi dan Badan Legislasi. Demikian pula pada Pasal 28 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupa-

ten Maluku Tengah, menentukan bahwa Hak mengajukan rancangan peraturan daerah adalah hak setiap anggota, komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Pembentukan Daerah untuk mengajukan suatu usul prakarsa rancangan Peraturan Daerah.

Tahap *Legislative*

Sebagaimana telah diuraikan pula di atas bahwa dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tahap *legislative* meliputi tahapan pembahasan dan tahapan penetapan.²⁰ Dalam Pasal 90 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten

²⁰ Pasal 75 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan tahapan penetapan sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Maluku Tengah, terjadi perbedaan yang sangat mendasar berkaitan dengan tingkatan pembicaraan yang hanya dilakukan hanya dalam dua tingkat pembicaraan, yaitu:²¹

a. Pembicaraan tingkat I meliputi:

1. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari kepala daerah dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Penjelasan Bupati dalam rapat paripurna mengenai rancangan peraturan daerah;
- b. Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan peraturan daerah; dan
- c. Tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pemandangan umum fraksi.

2. Dalam hal rancangan peraturan daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Pembentukan Perda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna

mengenai rancangan peraturan daerah;

- b. pendapat Bupati terhadap rancangan peraturan daerah; dan
- c. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Bupati.

3. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

4. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus diselesaikan paling lama 14 (empat belas) hari kerja, dan/atau atas rekomendasi Badan Musyawarah dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Pembicaraan tingkat II meliputi:

1. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:

- a. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil; dan

²¹Lihat Pasal 90 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah.

- b. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

2. Pendapat akhir Bupati.

Mengenai pelibatan partisipasi masyarakat dalam pengaturan tahap pembahasan yang terdiri dari tingkat-tingkat pembicaraan tersebut menunjukkan suatu proses pembentukan Perda yang juga elitis karena hanya melibatkan dua pihak yaitu DPRD dan Bupati.

Tahap *Post Legislative*

Tahap penyebarluasan Perda diawali dengan tahap pengundangan yang berhubungan erat dengan fiksi hukum yaitu suatu asas yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap telah mengetahui adanya undang-undang. Asas ini diperlukan untuk mengantisipasi ketika undang-undang itu diberlakukan mengenai seseorang yang belum mengetahui adanya suatu undang-undang. Tanpa adanya fiksi hukum ini banyak yang akan lolos dari jeratan undang-undang. Padahal tujuan dibentuknya undang-undang adalah untuk me-

wujudkan adanya keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.

Tempat pengundangan resmi Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah dilakukan dalam Lembaran Daerah, untuk menempatkan secara resmi berbagai peraturan daerah agar diketahui oleh masyarakat luas. Di dalam Pasal 10 Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah mengatur bahwa pemerintah daerah menerbitkan Lembaran Daerah dan Berita Daerah untuk mengundang dan mengumumkan Peraturan Daerah.

Lembaran Daerah adalah penerbitan resmi yang digunakan untuk mengundang Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, sedangkan Berita Daerah adalah penerbitan resmi pemerintah daerah yang digunakan untuk mengumumkan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah tertentu. Berikut ini produk Perdam mengenai pajak dan retribusi yang telah diundangkan sejak tahun 2007 sampai dengan 2012 di Kabupaten Maluku Tengah.

Tabel 4: Produk Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah mengenai Pajak dan Retribusi Tahun 2007

No	Nama Peraturan Daerah	Jumlah Pasal	Besar Tarif Pajak/Retribusi	Lembaran Daerah
1.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 05 Tahun 2007 Tentang Pajak Hotel	36 Pasal	10 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 06
2.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 06 Tahun 2007 Tentang Pajak Restoran	39 Pasal	10 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 07
3.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 07 Tahun 2007 Tentang Pajak Reklame	43 Pasal	15 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 08
4.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 08 Tahun 2007 Tentang Pajak Hiburan	36 Pasal	35 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 09
5.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 09 Tahun 2007 Tentang Pajak Penerangan Jalan	38 Pasal	Variatif berdasarkan kategori dari PLN dan bukan PLN serta untuk industri dan bukan untuk industri (3 % dan 7 %)	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 10
6.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	37 Pasal	20 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 11
7.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 11 Tahun 2007 Tentang Retribusi Sampah di Kabupaten Maluku Tengah	22 Pasal	Variatif berdasarkan kategori sampah biasa dan sampah luar biasa	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 12
8.	Peraturan Daerah Kabupaten	25 Pasal	Variatif berdasarkan	Lembaran Daerah

	Maluku Tengah Nomor 12 Tahun 2007 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah		Biaya Penggunaan Tanah dan Biaya Penggunaan Bangunan/Gedung.	Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 13
9.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 13 Tahun 2007 Tentang Retribusi Pelayanan Rumah Sakit Umum Daerah Tipe C	37 Pasal	Variatif berdasarkan kelas perawatan, frekwensi pelayanan, tingkat kesulitan, dan resiko pelayanan.	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 14
10.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 14 Tahun 2007 Tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan Puskesmas dan Puskesmas Pembantu.	18 Pasal	Variatif berdasarkan jenis pelayanan kesehatan yang diberikan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 15
11.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 15 Tahun 2007 Tentang Retribusi Atas Perizinan dan Bimbingan Pengendalian Di Bidang Kesehatan	18 Pasal	Variatif berdasarkan jenis jasa/fasilitas yang diberikan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 16
12.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 16 Tahun 2007 Tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan.	21 Pasal	Variatif berdasarkan klasifikasi bentuk usaha	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 17
13.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Retribusi Tanda Daftar Industri.	18 Pasal	Variatif berdasarkan nilai investasi (tidak termasuk tanah dan bangunan)	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 18
14.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Retribusi Objek Wisata	18 Pasal	Variatif berdasarkan jumlah pelayanan dan fasilitas yang digunakan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 19
15.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 19 Tahun 2007 Tentang Retribusi Perizinan Di Bidang Pos	18 Pasal	Variatif berdasarkan klasifikasi dan jenis perizinan yang diberikan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2007 Nomor 20

dan Telekomunikasi

Sumber: Bagian Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah (*Diolah Penulis, 2016*)

Tabel 5: Produk Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah mengenai Retribusi Tahun 2009

No	Nama Peraturan Daerah	Jumlah Pasal	Besar Tarif Pajak/Retribusi	Lembaran Daerah
1.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2009 Tentang Retribusi Izin Pondok Wisata	17 Pasal	Rp. 500.000,-	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 49
2.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Retribusi Izin Rumah Makan, Bar, dan Restoran	17 Pasal	Variatif berdasarkan jenis izin yang diberikan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 50
3.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 03 Tahun 2009 Retribusi Izin Hotel	17 Pasal	Variatif berdasarkan jenis izin yang dikenakan sekali untuk masa berlakunya izin	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 51
4.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 04 Tahun 2009 Tentang Retribusi Izin Hiburan Umum	17 Pasal	Variatif berdasarkan jenis hiburan umum yang diberikan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 52
5.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 05 Tahun 2009 Tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	23 Pasal	Variatif berdasarkan jenis kendaraan yang diuji	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 53
6.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 06 Tahun 2009 Tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan Orang dan Izin Trayek	27 Pasal	Variatif berdasarkan jenis usaha angkutan dan trayek yang dilalui serta jenis angkutan dan kapasitas tempat duduk yang tersedia	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 54

- | | | | | |
|----|--|----------|--|---|
| 7. | Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 07 Tahun 2009 Tentang Retribusi Parkir Di Tepi Jalan Umum | 17 Pasal | Variatif berdasarkan jenis kendaraan pengguna tempat parker | Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 55 |
| 8. | Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 08 Tahun 2009 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Pendaftaran Penduduk dan Akta Catatan Sipil | 18 Pasal | Variatif berdasarkan jenis dokumen yang diberikan | Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 56 |
| 9. | Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Pemberian Izin Usaha Jasa Konstruksi | 36 Pasal | Variatif berdasarkan bidang jasa pelaksana konstruksi dan jasa perencanaan/pengawasan. | Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2009 Nomor 57 |

Sumber: Bagian Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah (*Diolah Penulis, 2016*)

Tabel 6: Produk Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Mengenai Pajak dan Retribusi Tahun 2012

No	Nama Peraturan Daerah	Jumlah Pasal	Besar Tarif Pajak/Retribusi	Lembaran Daerah
1.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Pajak Air Tanah	38 Pasal	20 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 121
2.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 16 Tahun 2012 Tentang Pajak Hiburan	41 Pasal	Variatif berdasarkan jenis hiburan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 122
3.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Pajak Hotel	41 Pasal	10 %	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 123
4.	Peraturan Daerah Kabupaten	40 Pasal	25 %	Lembaran Daerah

	Maluku Tengah Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan				Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 124
5.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 19 Tahun 2009 Tentang Pajak Restoran	41 Pasal	10 %		Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 125
6.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan	37 Pasal	5 %		Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 126
7.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 21 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	20 Pasal		Variatif berdasarkan jenis usaha perikanan tangkap dan perikanan budidaya.	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 127
8.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Vila	24 Pasal		Variatif berdasarkan jenis fasilitas, lokasi, jangka waktu pemakaian.	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 128
9.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga	22 Pasal		Variatif berdasarkan frekuensi, jenis, dan jangka waktu layanan tempat rekreasi, pariwisata dan olahraga yang disediakan, dimiliki, dan atau dikelola oleh Pemerintah Daerah.	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 129
10.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan	25 Pasal		Variatif berdasarkan, jangka waktu pemakaian, jenis pelayanan dan volume	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 130
11.	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 25 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	34 Pasal		Variatif berdasarkan tingkat penggunaan jasa, jenis bangunan, dan harga dasar bangunan atau ren-	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 131

				cana anggaran biaya (RAB)	
12	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 26 Tahun 2012 Tentang Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	20 Pasal	Variatif berdasarkan jenis minuman beralkohol yang dijual	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 132	
13	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 27 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pasar Grosir dan / Pertokoan	21 Pasal	Variatif berdasarkan jenis, luas ukuran dan jangka waktu pemakaian pasar grosir dan /pertokoan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 133	
14	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 28 Tahun 2012 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar	22 Pasal	Variatif berdasarkan jenis, luas ukuran, dan jangka waktu pemakaian dari masing-masing fasilitas serta kelas pasar yang digunakan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 134	
15	Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 29 Tahun 2012 Tentang Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	23 Pasal	Variatif berdasarkan setiap sentimeter persegi peta dan jenis bahan kertas peta yang disediakan	Lembaran Daerah Kabupaten Maluku Tengah Tahun 2012 Nomor 135	

Sumber:Bagian Hukum Setda Kabupaten Maluku Tengah (*Diolah Penulis, 2016*)

Pada tahapan *post legislativedi* ranah peranan DPRD, secara normatif terdapat dua peranan yang penting antara lain kewajiban untuk melakukan sosialisasi atau penyebarluasan Perda yang dilakukan secara bersama oleh DPRD dan pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tengah sebagaimana yang diisyaratkan dalam Pasal 94 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun peranan untuk mengevaluasi efektivitas Perda yang berlaku sebagaimana yang diatur dalam Pasal 59 huruf j Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah.

Berkaitan dengan peranan DPRD bersama Pemerintah Daerah dalam menyebarkan Perda yang telah diundangkan termasuk Perda mengenai pajak dan retribusi, terlihat sama sekali tidak ada upaya dari DPRD untuk melakukan penyebaran atau sosialisasi Perda-Perda tersebut. Dalam hal Perda mengenai pajak dan retribusi upaya penyebaran dilakukan hanya oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk poster, tidak dilakukan penyebaran dengan pemanfaatan teknologi informasi dalam bentuk website resmi baik DPRD maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Maluku Tengah.²²

Sedangkan berkaitan dengan peranan untuk mengevaluasi efektivitas Perda yang berlaku sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 59 huruf j Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014, sama sekali belum pernah dilakukan. Akibatnya khusus untuk Maluku Tengah terdapat 10 Perda yang Pada 21

Juni 2016 diumumkan secara resmi Pembatalannya oleh Kementerian Dalam Negeri.²³

²²Dalam penelusuran observasi Peneliti terdapat Peraturan daerah mengenai Pajak Hotel yakni Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Pajak Hotel yang disosialisasikan dalam bentuk poster yang berisi tentang besaran Pajak yang harus dibayar oleh wajib Pajak Hotel. Sedangkan Perda Perda mengenai pajak dan retribusi yang lainnya sama sekali tidak disosialisasikan

²³Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi, 2016.

Tabel 7: Daftar Peraturan Daerah Kabupaten Maluku Tengah yang Dibatalkan Kementerian Dalam Negeri

No	Judul Perda	Nomor
1.	Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga	23 Tahun 2011
2.	Retribusi Tempat Penginapan/Pasanggrahan/Villa	22 Tahun 2012
3.	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	15 Tahun 2012
4.	Pajak Hiburan	16 Tahun 2012
5.	Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	25 Tahun 2012
6.	Retribusi Penggantian Biaya Kartu Pendaftaran Penduduk dan catatan Sipil	8 Tahun 2012
7.	Pajak Air Tanah	15 Tahun 2011
8.	Retribusi Izin Usaha Perikanan	21 Tahun 2012
9.	Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi Wae Sapa-lewa Kabupaten Maluku Tengah	10 Tahun 2014
10.	Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Kabupaten Maluku Tengah	6 Tahun 2010

Sumber: Kementerian Dalam Negeri RI, 2016

Jika dicermati dari total 10 Perda yang dibatalkan tersebut terdapat 2 (dua) jenis Perda mengenai pajak dan 6 (enam) jenis Perda mengenai retribusi. Hal ini sekaligus mengisyaratkan bahwa jenis Perda Kabupaten Maluku Tengah yang sarat dengan masalah didominasi oleh Perda mengenai pajak dan retribusi. Berkaitan dengan hal tersebut,

Berkaitan dengan hal tersebut, tidak berperannya DPRD Kabupaten Maluku Tengah melalui Badan Pembentukan Perda dalam melaksanakan tugas melakukan evaluasi tentang efektivitas Perda yang berlaku membuat tahap *post legislative* pembentukan Perda mengenai pajak dan retribusi menjadi tidak berkualitas. Padahal evaluasi tersebut dalam proses pembentukan Perda merupakan instrumen yang

penting dari kelembagaan pemerintahan daerah Kabupaten Maluku Tengah khususnya DPRD Kabupaten Maluku Tengah melalui Badan Pembentukan Perda. Evaluasi ini dapat menjadi semacam *legislative review* oleh DPRD Kabupaten Maluku Tengah dalam rangka pembentukan Perda yang responsif.

PENUTUP

Bahwa peran normatif DPRD Kabupaten Maluku Tengah sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *junto* Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Maluku Tengah yang memungkinkan terwujudnya pembentukan Perda mengenai Pajak dan Retribusi yang responsif belum secara efektif diimplementasikan, baik pada taha *antelegislative*, *legislative*, maupun *post legislative*.

Oleh karena itu, untuk menjamin adanya pembentukan Perda mengenai pajak dan retribusi berkarakter responsif diperlukan adanya ketaatan hukum DPRD Kabupaten Maluku Tengah untuk mengimplementasikan peran normatifnya dalam pembentukan Perda, pemberdayaan

kapasitas institusional DPRD maupun personal anggota DPRD dalam pembentukan Perda, dan diperlukan adanya revisi Peraturan DPRD Kabupaten Maluku Tengah Nomor 01 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD yang menjamin adanya aksesibilitas partisipasi masyarakat.

BIBLIOGRAFI

Buku dan Jurnal

- Achmad Ruslan, Juni 2005, “*Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Kualitas Produk Hukumnya*”, Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Vol. 13, Nomor 2.
- Hendrik Hattu, *Model Undang-Undang Berkarakter Responsif (Studi atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*, Ringkasan Disertasi, Makassar, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2010.
- Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Isrok, Oktober 2009. “Korelasi Antara Peraturan Daerah (Perda) Bermasalah dengan Tingkat Investasi Ke Daerah”, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 16, Nomor 4.

- Marihot Pahala Siahaan, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan Ketiga, 2013.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan, Nusa Media, Bandung 2008, hlm. 83
- Rodiyah, Januari 2012. “Aspek Demokrasi Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Perspektif Socio-Legal”, Jurnal MMH, Jilid 41, Nomor 1.
- S.H. Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, 2011.
- Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD)*, Fokus Media, Bandung, 2009.
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Soetandjo Wignosubroto, *et.al, Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Government, Jakarta, 2005.
- Website dan Koran**
- Dayanto, “Distorsi Fungsi Parlemen Pascareformasi”, Ambon Ekspres, Rabu 25 Mei 2016.
- <http://www.kemendagri.go.id>, diakses 19 Juli 2016.
