

PEMAHAMAN MASYARAKAT TERHADAP HUKUM LOKAL (STUDI PEMAHAMAN MASYARAKAT TERHADAP PERDA TENTANG RETRIBUSI DAN BANGUNAN DI KOTA MALANG)

Sidik Sunaryo

Fakultas Hukum, Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang
Alamat Korespondensi : Jl. M.T. Hareiyono, XI/456ADinoyo Lowokwaru Malang
Telpon : 0341-467874 , Hp: 0341-7680066, E-mail:

ABSTRACT

Knowing and understanding of social is lowest be one of their low attention to law enforcement Perda about retribution and developed. According of respondent, any regulation must be help to social problem. Perda about retribution and developed to make for Malang Government interest only, that is to increase of income (PAD). Social of Malang not urgent in making process. People/ social of Malang, to explaining that the Law overregulated. And the Law not describe of social needed which to entry into the Law.

Knowing to understanding of social at Malang, can be also of lowest of perception and response toward the Local Law. Social understanding must be harmony with social needed of the Law. There are many problem and not effective when the Law not harmony with the social needed. Offender of law by People/ social of Malang, is caused by lowest of people/ social to knowing about the Law.

Many factors, why the local law (Perda) not effective. So to showing of many problems of law enforcement toward the local law (Perda). The problems must be reason of to reformation process and law enforcement toward the local law.

Keyword : understanding, response, law aware, local law.

PENDAHULUAN

Adagium klasik menyatakan : *ubi ius ibi societas*, dimana ada hukum (*ius*) pasti ada masyarakat (*societas*). Hukum dan masyarakat adalah bagian integral dari system social. Hukum lahir karena dibutuhkan dan untuk meregulasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Antara hukum dan masyarakat telah menjalin pola hubungan simbiosis mutualisme. Masyarakat dapat melangsungkan kehidupan tertib social secara teratur, aman, nyaman, karena ada bingkai hukum. Hukum menjadi mempunyai ruh dan nyawa ketika di situ ada masyarakat. Hukum merupakan kaedah dan nilai tentang keadilan belaka, dan baru menjadi hidup sebagai norma, ketika di dalamnya ada masyarakat. Demikianlah seterusnya tentang makna adagium tersebut.

Adagium diatas, memberikan ajaran pada kita bahwa hukum adalah inherent di dalam masyarakat. Membuat hukum sangat tergantung dari kebutuhan kultural, social, ekonomi, rasa adil masyarakatnya

secara tipikal. Peraturan Daerah (Perda) adalah bagian integral dari system hukum yang dibuat dan diberlakukan untuk masyarakat. Perda adalah wujud hukum local yang seharusnya mempunyai watak dan karakter dari kebutuhan hukum masyarakatnya. Perda juga menjadi alat untuk yang cukup efektif dari Pemerintah Daerah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karenanya Perda secara substantive harus menjadi hukum yang benar-benar mencerminkan kristalisasi nilai-nilai yang ada di masyarakat, yang sekaligus mencerminkan kebutuhan hukum masyarakatnya. Menurut penulis (2003), sebagian besar Perda kota Malang yang dibuat pada era reformasi yakni pada tahun 2001, isinya belum memenuhi dan belum menggambarkan kebutuhan hukum masyarakatnya. Substansi Perda kota Malang yang dibuat pada tahun 2001, masih menggambarkan kebutuhan dan kepentingan dari para elit penguasa dan pembuat Perda. Lebih lanjut menurut penulis (2002) mengatakan bahwa

Tipologi Hukum Perda Kota Malang, masih bersifat Represif dan sebagian kecil bersifat Otonom.

Masyarakat kota Malang yang seharusnya menjadi bagian terpenting dari proses dan substansi Perda kota Malang, seringkali tidak mempunyai akses yang baik untuk sekedar mengetahui tentang nama, ruang lingkup pengaturan, isi, bentuk dari Perda-Perda yang dibuat dan diberlakukan di kota Malang. Berdasarkan pengamatan dan studi awal yang dilakukan pada 2007, terdapat beberapa factor yang menyebabkan masyarakat kota Malang, tidak mengetahui tentang nama, isi, bentuk, ruang lingkup Perda yang dibuat dan berlaku di kota Malang, yakni : a). akses masyarakat untuk mendapatkan Perda sulit, b). sosialisasi sangat kurang (dari mulai proses pembuatan sampai dengan pemberlakuannya), c). masyarakat umumnya pasif dan *cuek*—tidak peduli, d). stake holder Perda tersebut tingkat pendidikan rendah, e). persepsi masyarakat terhadap keberadaan Perda negative, yakni terbangun opini isi Perda adalah Retribusi dan beban bagi masyarakat, e). *stakeholder* lebih suka mentaati janji dengan kolega bisnisnya daripada mentaati Perda, dan f). apabila mentaati Perda birokrasinya berbelit, memakan waktu lama, dan biaya mahal.

Fakta empiris tersebut memang menjadi salah satu informasi yang masih membutuhkan kajian mendalam khususnya masalah: pengetahuan, pemahaman, persepsi dan respon, kesadaran, serta factor-faktor penyebabnya masyarakat kota Malang untuk taat atau tidak taat terhadap Perda khususnya tentang Retribusi dan Bangunan.

Pengetahuan Dan Pemahaman Masyarakat Kota Malang Terhadap Perda Tentang Retribusi Dan Bangunan Di Kota Malang

Berdasarkan penjelasan dan gambaran yang ada dapat dikemukakan bahwa tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat kota adalah sangat rendah. Rendahnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat, lebih disebabkan mereka tidak tahu ada ketentuan Perda sebagaimana dikemukakan diatas. Sekalipun masyarakat kota Malang sebageian besar berpendidikan cukup, tetapi atensi masyarakat Malang tidak begitu peduli dengan aturan atau Perda sebagaimana yang menjadi fokus kajian ini.

Mereka hampir semua mengatakan bahwa mereka tidak begitu peduli terhadap Perda tersebut, karena dari namanya saja yakni tentang Retribusi, yang tergambar dalam pikiran mereka adalah pasti uang dan masyarakat wajib membayarnya.

Tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat yang sangat rendah tersebut juga menjadi salah satu tolok ukur rendahnya tingkat kepedulian mereka terhadap upaya penegakan Perda dimaksud. Bahkan dalam keterangan beberapa masyarakat mengatakan bahwa mereka tidak mau tahu ada Perda tentang Retribusi, karena bagi mereka tahu Perda tentang Retribusi malah justru tidak menguntungkan. Mereka pasti kalau sudah mengetahui ada Perda tentang Retribusi dan Bangunan diwajibkan untuk mematuhi. Padahal untuk mematuhi mereka harus membayar, sementara bangunan dan usaha mereka masih baru merintis sehingga belum bisa modalnya dan keuntungannya dipergunakan untuk mengurus ijin tersebut. Secara lugas masyarakat juga ada yang pernah memberikan penjelasan bahwa dia pernah suatu ketika bermaksud menghardik petugas yang datang ketempat usahanya dengan alasan mau memungut retribusi. Kemudian pengusaha kecil dan home industri tersebut bilang...”mestinya pemerintah memberi penghargaan saya karena saya sudah membantu pemerintah mengentas kemiskinan dengan menyediakan lapangan pekerjaan bagi para penganggur. Masyarakat tersebut dengan lantang menjelaskan bahwa dia siap untuk dipanggil dan sekaligus siap untuk tidak mau membayar dan mengurus ijin. Kalau dipaksakan maka usahanya akan ditutup dan yang rugi adalah pekerja yang bekerja pada usahanya”.

Penjelasan jawaban masyarakat sebagaimana yang tergambar juga menunjukkan bahwa masyarakat sebenarnya kurang berkenan apabila ada Perda yang isinya selalu membebani masyarakat. Tidak pada tempatnya apabila pemerintah membebani masyarakat yang jelas-jelas beritikad baik untuk berusaha demi kelangsungan hidup mereka. Menurut masyarakat aturan apapun seharusnya sifatnya membantu mengurangi beban masyarakat tidak justru membuat masyarakat semakin apatis terhadap pemerintah.

Persepsi Dan Respon Masyarakat Kota Malang Terhadap Perda Tentang Retribusi Dan Bangunan Di Kota Malang.

Menurut masyarakat, persepsi dan respon mereka terhadap substansi Perda tentang Retribusi dan Bangunan kurang baik. Mereka memahami bahwa Perda-Perda tersebut isinya hanya memberikan beban dan masalah ekonomi kepada masyarakat. Mereka mengatakan Perda tentang Retribusi dan Bangunan isinya pasti bayar uang ke pemerintah. Menurut mereka Perda tentang retribusi dan bangunan dibuat hanya untuk kepentingan pemerintah kota Malang, khususnya menaikkan PAD nya. Sementara masyarakat tidak pernah menjadi pertimbangan dalam pembuatan dan tujuan Perda tersebut.

Mereka mengatakan demikian karena mereka tidak dilibatkan dalam membuat Perda tersebut. Tidak pernah dijelaskan dahulu, tidak diajak dialog dahulu, tiba-tiba masyarakat diharuskan memenuhi ketentuan yang dalam Perda. Bahkan masyarakat menjelaskan bahwa masalah ukuran bangunan, tinggi kamar, ventilasi, penangkal petir dan lain-lain, adalah tidak diatur dalam Perda, karena masyarakat lebih tahu akan kebutuhan sebuah bangunan yang dibangun dan dimanfaatkan. Perda terlalu *bertelete-tele* dalam membuat aturan dan ketentuan. Hal-hal yang seharusnya tidak perlu diatur dan cukup menjadi wilayah kebebasan masyarakat untuk menentukannya, malah dalam Perda menjadi larangan dan kewajiban.

Perspeksi dan respon masyarakat terhadap Perda retribusi dan Bangunan, jelas bahwa Perda tersebut belum perlu dibuat dan apalagi diterapkan. Karena tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat rendah terhadap isi Perda tersebut, maka respon masyarakat untuk mematuhi ketentuan Perda tersebut juga rendah sekali. Mereka merasa tidak perlu tahu dan tidak perlu merespon isi Perda tersebut karena menurut mereka Perda tersebut isinya asing dan berlebihan. Fakta empiris tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat banyak masalah terkait dengan substansi hukum Perda maupun penegakannya.

Ketaatan (Kesadaran) Masyarakat Kota Malang Terhadap Perda Tentang Retribusi Dan Bangunan Di Kota Malang

Melihat dari gambaran yang ada, maka dapat dikemukakan bahwa tingkat ketaatan masyarakat kota Malang terhadap Perda tentang Retribusi dan Bangunan sangat rendah. Hal ini lebih disebabkan oleh factor rendahnya tingkat pengetahuan dan pemahaman mereka terhadap substansi Perda. Rendahnya tingkat pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap substansi Perda karena mereka tidak pernah dilibatkan dalam proses pembuatannya dan sosialisinya sangat kurang. Hampir semua masyarakat mengatakan tidak pernah ada sosialisasi terhadap Perda tersebut.

Mengukur tingkat kesadaran/ketaatan masyarakat terhadap Perda tentang Retribusi dan Bangunan, bisa juga dilihat dari rendahnya persepsi dan respon masyarakat terhadap perda tentang retribusi dan Bangunan tersebut. Masyarakat bersikap acuh tak acuh terhadap ketentuan Perda tersebut. Bukti lainnya adalah sangat sedikitnya masyarakat yang mengurus ijin sebagaimana yang ditentukan dalam Perda tentang Retribusi dan Bangunan.

Kesadaran masyarakat terhadap Perda tentang retribusi dan Bangunan juga memberikan gambaran lain, bahwa membuat hukum harus sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Tidak akan bisa efektif sebuah hukum kalau proses dan substansinya tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Kenyataan ini dibuktikan dengan jawaban masyarakat yang menjelaskan bahwa Perda tentang Retribusi dan Bangunan dipahami sebagai beban dan pengaturannya berlebihan. Substansi hukum yang demikian jelas sulit untuk bisa ditegakkan. Masyarakat pun juga akan sangat berat untuk bisa menyadari pentingnya serta tujuan pokok dibuatnya Perda tersebut.

Masyarakat dalam konteks demikian masih diposisikan sebagai obyek dari Perda dan bukan menjadi subyek dalam Perda. Seharusnya masyarakat harus diposisikan sebagai subyek dalam proses pembuatan sampai dengan proses penegakannya. Dengan demikian Perda tersebut akan tidak mengalami masalah dalam penegakannya di masyarakat.

Proses pemahaman dan sosialisasi seara sistemik, akan menjadi media yang baik bagi masyarakat untuk bisa mengetahui dan memahami substansi Perda tersebut, dibandingkan dengan tindakan aparaturnya Negara yang langsung memberikan *punishment* terhadap masyarakat yang tidak mematuhi Perda tersebut. Masyarakat kota Malang dengan tingkat pendidikan dan ekonomi yang relative cukup, tidak bisa dipandang sebagai obyek dalam proses pembuatan dan penegakan Perda tersebut. Potensi social, pendidikan dan ekonomi yang relative baik tersebut seharusnya menjadi media efektif bagi aparaturnya Negara dalam upaya menyadarkan masyarakat akan arti pentingnya Perda tersebut. Karena ketidakpatuhan masyarakat terhadap Perda tentang Retribusi dan Bangunan tersebut merupakan wujud lain dari kesadaran hukum masyarakat.

Faktor-Faktor Yang Mendorong Ketaatan Masyarakat Kota Malang Terhadap Perda Tentang Retribusi Dan Bangunan Di Kota Malang

Berdasarkan pada hasil kajian, dapat dikemukakan bahwa factor-faktor yang menjadi penyebab masyarakat tidak taat atau taat terhadap Perda tentang Retribusi dan Bangunan adalah sebagai berikut :

- Faktor Pengetahuan dan Pemahaman yang rendah
- Faktor tidak dilibatkan dalam proses pembuatannya.
- Faktor biayanya mahal.
- Faktor prosedurnya rumit dan tidak mudah
- Faktor waktu pengurusan lama.
- Faktor sosialisasi tidak ada.
- Faktor kegunaan ijin dan retribusi tidak jelas.
- Faktor Substansi Perda berlebihan dan njlimet.
- Faktor bahwa Perda tersebut dibutuhkan bagi masyarakat.
- Faktor bahwa kepentingan ekonomi masyarakat wajib diperhatikan
- Faktor menghambat peluang usaha secara mandiri dengan modal dan akses pasar mandiri.

Berbagai macam faktor tersebut memang masih perlu mendapat kajian

secara mendalam. Karena bisa jadi faktor-faktor tersebut adalah faktor yang berlaku secara alternatif dan bukan secara imperatif. Sebab tingkat kesadaran dan ketaatan masyarakat kota Malang terhadap Perda tentang retribusi dan Bangunan, tidak cukup hanya dilihat dari adanya banyak faktor tersebut. Tetapi juga harus didalami pula mengapa Perda tersebut perlu dibuat oleh pemkot Malang sementara masyarakat merasa belum membutuhkan adanya aturan dan ketentuan sebagaimana dalam substansi Perda tersebut.

Dua pandangan baik dari masyarakat maupun dari pemerintah, tetap harus menjadi bagian tak terpisahkan dari upaya sistematis pembenahan substansi, proses, dan penegakan Perda tersebut. Faktor-faktor tersebut bisa saja sebagian sudah diakomodasi dalam substansi Perda tetapi tetap harus menjadi *entry point* dalam melakukan revisi Perda sampai dengan upaya penegakannya. Penempatan masyarakat sebagai subyek dalam proses sampai dengan penegakannya adalah pilihan yang tepat untuk mendudukan masalah ketaatan masyarakat kota Malang terhadap Perda tentang retribusi dan Bangunan.

Faktor-faktor penyebab masyarakat tidak taat pada Perda tentang retribusi dan Bangunan sebagaimana tersebut di atas, juga menunjukkan betapa masalah substansi dan penegakan hukum tentang Perda tersebut banyak mengalami kendala. Melihat banyaknya faktor tersebut harus dipahami sebagai upaya menunjukkan kepada hakekat kesadaran hukum masyarakat kota Malang terhadap Perda tentang retribusi dan Bangunan. Tidak dalam konteks menunjukkan bahwa Perda-Perda tersebut harus dicabut dan atau diganti dengan yang baru sama sekali. Ibarat penyakit, maka faktor-faktor tersebut adalah gejalanya dan segera harus dilakukan pengobatan dan pencegahannya agar tidak semakin kronis dan menimbulkan banyak dampak sosial, hukum, ekonomi, politik dan budaya di masyarakat kota Malang.

DAFTAR PUSTAKA

Abdurrahman, Muslan: Ketidakpatuhan TKI terhadap Peraturan Perundangan tentang Penempatan TKI ke luar negeri, Disertasi PSIH Undip Semarang, 2006.

Craib, Ian: Teori-teori Sosial Modern dari Parson sampai Habermas, Rajawali Press, 1994.

Doyle, Paul Johnson, I-II, Teori Sosiologi Klasik dan Modern, Gramedia, 1990.

Friedmann, Lawrence: *Law and Society, An Introduction*, 1977.

Howard, CC, and Mummers: *Law : Its Nature and Limits*, New Jersey, Prentice- Hall, 1965.

Peters, AAG dan Koesriani, I,II,III, Hukum dan Perkembangan Sosial.

Raharjo, Satjipto: Hukum dan Perubahan Sosial, Alumni, 1979

Soekanto, Soejono: Kesadaran hokum dan Kepatuhan Hukum, Rajawali Press, 1982.

Soekanto, Soejono: Penagakan Hukum, Bina Cipta, 1983.

Sunaryo, Sidik: Kebutuhan Hukum Perda Pendidikan Kota Malang, DPP UMM, 2003.

Sunaryo, Sidik, Tipologi Hukum Perda Era Reformasi Kota Malang, DPP-UMM, 2002.

Sunaryo, Sidik: Penegakan Hukum Pendaftaran Tanah, Studi Kasus Tentang Masalah-masalah yang timbul dari Struktur dan Kultur di Kecamatan Deket kabupaten Lamongan, Tesis PPS UMM, 1996.

Sulardi, Karakteristik Perda Kota Pasuruan, DPP-UMM, 2001.