

Harga Sebuah Peraturan Daerah

Analisis Biaya dan Manfaat dalam Pembentukan Kebijakan Publik

Rivandra Royono

ABSTRAK

Tiap kebijakan publik membutuhkan biaya dan masyarakatlah yang harus menanggung biaya tersebut. Para pembuat kebijakan harus memastikan agregat manfaat yang diperoleh masyarakat secara keseluruhan dari suatu kebijakan publik lebih besar dari—atau setidaknya sepadan dengan—biaya yang harus mereka tanggung. Analisis biaya dan manfaat merupakan bantu bagi pembuat kebijakan untuk menilai untung-rugi suatu kebijakan publik. Dalam konteks penyusunan peraturan daerah, analisis ini akan membumikan pertimbangan kelayakan peraturan dan membawanya ke ranah yang lebih dimengerti masyarakat lokal. [*]

Pada pertengahan tahun 2000-an, Bupati Pandeglang, Banten, mengusung rancangan peraturan daerah yang mewajibkan semua sekolah di kabupaten tersebut untuk menerapkan sistem kelas khusus untuk siswa laki-laki dan siswa perempuan. Bahkan kemudian beliau mengusulkan segregasi yang lebih luas lagi untuk sistem pendidikan Pandeglang dengan menerapkan sistem *sekolah* khusus siswa laki-laki yang terpisah dari sekolah khusus siswa perempuan.

Sementara itu tak jauh dari Pandeglang, di Tangerang, telah ditetapkan sebuah peraturan daerah yang memberikan kewenangan bagi pihak penegak hukum untuk menahan para perempuan yang

mereka *curigai* sebagai pelacur.¹ Tidak berapa lama setelah peraturan tersebut berlaku, pihak berwajib Tangerang menahan dan mengadili, antara lain, seorang ibu rumah tangga yang sedang minum teh botol di warung dekat rumahnya pada sore hari, seorang pekerja perempuan yang pulang kerja, dan seorang istri guru sekolah yang sedang menunggu kendaraan umum, atas dugaan melacur (*Kompas* 2 Maret 2006).

Tampak tidak terpengaruh oleh insiden-insiden di atas, para pembuat kebijakan di Depok, Jawa Barat, tengah menggodok rancangan peraturan daerah antimaksiat, yang menggunakan peraturan daerah antipelacuran milik Tangerang sebagai model.

Sejak diberlakukannya desentralisasi di Indonesia, daerah-daerah di negara ini memperoleh kewenangan yang cukup luas untuk menetapkan peraturan-peraturan daerah secara otonom, baik yang berkaitan dengan kebijakan fiskal maupun kebijakan yang meregulasi tatanan hidup masyarakat lokal.² Dengan kewenangan ini, diharapkan daerah dapat menetapkan peraturan-peraturan yang akan berujung pada tujuan utama dari ditetapkannya suatu kebijakan publik di manapun di dunia: kesejahteraan sosial masyarakat.

Namun demikian, sampai sekarang masih saja ditemukan ratusan peraturan-peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan yang lebih penting lagi, bertentangan dengan kepentingan umum.

Pada awal tahun 2000-an, peraturan-peraturan daerah yang bermasalah ini cenderung didominasi oleh peraturan-peraturan daerah yang berkaitan dengan kebijakan fiskal lokal.³ Peraturan-peraturan daerah tersebut berpotensi—beberapa dari mereka bahkan telah—memberikan disinsentif yang besar bagi dunia usaha lokal, terutama

¹ Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 8 tahun 2005

² Peraturan Daerah, sesuai dengan UU nomor 10 tahun 2004, menempati struktur tata urutan perundang-undangan di bawah Undang-undang Dasar, UU, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden. Setelah memasuki tahun ketujuh era desentralisasi, jenis perundang-undangan inilah yang jumlahnya paling banyak dikeluarkan

³ Hukumonline.com memberitakan bahwa Menteri Keuangan pada bulan Desember 2001 telah merekomendasikan kepada Mendagri untuk membatalkan 80 peraturan daerah yang mengatur urusan pajak daerah, retribusi daerah dan sumbangan untuk daerah dari pihak ketiga.

dengan beban pajak daerah dan retribusi daerah.

Kini, beberapa tahun setelahnya, peraturan-peraturan daerah yang meregulasi tatanan kehidupan masyarakat lokal turut meramaikan arena peraturan daerah bermasalah di Indonesia. Peraturan-peraturan daerah tersebut banyak diklaim meregulasi hal-hal yang tidak perlu diregulasi, tidak relevan dengan masalah yang ada, atau mengabaikan hak-hak minoritas.

Banyaknya peraturan daerah yang bermasalah ini terutama disebabkan oleh pendekatan yang digunakan dalam proses pembuatan kebijakan di daerah yang menyebabkan rendahnya akuntabilitas para pembuat kebijakan lokal, terutama terhadap mereka yang paling berkepentingan: masyarakat lokal.

Sebuah penelitian yang dilakukan oleh The Asia Foundation pada 2003 menunjukkan bahwa pendekatan yang dilakukan oleh daerah-daerah di Indonesia dalam merumuskan suatu kebijakan publik masih belum bergerak dari pendekatan kuno yang diterapkan di era sentralisasi, dalam arti bahwa pemerintah dan legislator masih berperan dominan dan proses tersebut cenderung bersifat dari atas ke bawah (*top-down*) ketimbang dari bawah ke atas (*bottom-up*).

Perbedaannya hanyalah kini kewenangan dan proses pembuatan keputusan tersebut telah bergeser dari pusat ke daerah. Pembuat kebijakan lokal jarang sekali memberikan informasi yang lengkap kepada publik berkaitan dengan kebijakan yang tengah disusun. Inilah yang menyebabkan rendahnya akuntabilitas mereka. Sehubungan dengan itu, satu informasi krusial yang boleh dikatakan tidak pernah diberikan oleh pembuat kebijakan lokal kepada publiknya adalah *berapa besar biaya yang harus dibayar masyarakat untuk menerapkan suatu peraturan daerah*.

Tulisan ini akan menawarkan satu persepektif ekonomi yang perlu diintegrasikan dalam proses pembuatan kebijakan publik: analisis biaya dan manfaat. Sebagaimana akan dapat disimpulkan dari tulisan ini, analisis biaya dan manfaat sebenarnya perlu dilakukan untuk *setiap* proses pembuatan kebijakan publik, dari undang-undang yang berlaku secara nasional sampai ke peraturan-peraturan yang bersifat lokal. Namun dalam konteks Indonesia saat ini, peran analisis biaya-manfaat menjadi jauh lebih penting lagi dalam proses pembuatan peraturan daerah.

Ada dua argumen utama yang melatarbelakangi pendapat di atas. Pertama, peraturan daerah, tidak seperti peraturan yang bersifat nasional, akan memberikan dampak langsung kepada masyarakat lokal dalam waktu yang relatif singkat; dengan demikian, masyarakat lokal memiliki kepentingan yang sangat tinggi untuk mengetahui dan menimbang apakah manfaat yang akan mereka peroleh dari suatu peraturan daerah memang sepadan dengan biaya yang harus mereka tanggung. Kedua, sementara proses pembuatan kebijakan publik pada tingkat nasional akan melewati proses pertimbangan, perdebatan dan diskusi yang komprehensif, di mana para pembuat kebijakan yang jumlahnya ratusan akan mengkritisi satu sama lain sementara para ahli dan pelbagai elemen masyarakat akan memonitor mereka secara terus-menerus, proses pembuatan peraturan daerah berlangsung relatif singkat dengan keterlibatan masyarakat yang relatif rendah dan mekanisme pengawasan yang lemah dari para pemegang kepentingan. Lemahnya pengawasan dan partisipasi dari masyarakat lokal ini sangatlah mungkin juga disebabkan oleh rendahnya kemampuan mereka dalam menganalisis dan mengkritisi rancangan peraturan daerah yang disodorkan oleh para perwakilan mereka di daerah.

Oleh karena itu—lebih urgen jika dibandingkan dengan proses pembuatan kebijakan pada tingkat nasional—proses pembuatan peraturan daerah memerlukan suatu mekanisme yang dapat memperkuat kapasitas masyarakat lokal untuk melakukan pengawasan yang lebih baik. Sebagaimana akan ditunjukkan dalam tulisan ini, analisis biaya-manfaat dapat membantu penguatan kapasitas tersebut.

Mengingat konsep menghitung biaya dan manfaat dari suatu kebijakan publik boleh dikatakan masih merupakan hal yang asing bagi banyak orang di Indonesia, tulisan ini akan menggunakan pendekatan yang tidak terlalu umum; alih-alih memulai dengan *konsep* mengenai analisis biaya-manfaat, tulisan ini akan diawali diskusi dengan memberikan *ilustrasi* analisis biaya-manfaat dari suatu kebijakan, dimulai dengan kebijakan yang lebih berat pada aspek ekonomi, dan dilanjutkan dengan kebijakan yang mengatur tatanan kehidupan masyarakat pada tataran publik. Barulah pada bagian berikutnya, suatu penjelasan singkat mengenai apa sesungguhnya yang dimaksud dengan analisis biaya dan manfaat akan diberikan, di mana tulisan ini akan menunjukkan betapa pentingnya alat tersebut dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Sebuah gambaran mengenai metode penghitungan biaya dan manfaat—tanpa terlalu banyak menyodorkan konsep dan jargon ekonomi secara mendetil—dalam konteks penyusunan kebijakan publik akan diberikan setelahnya. Terakhir, tulisan ini akan menunjukkan bagaimana penerapan analisis biaya-manfaat akan mampu meningkatkan akuntabilitas para pembuat kebijakan lokal terhadap masyarakat yang memberikan mereka mandat.

Setiap Keputusan Ada Harganya

Mari kita lihat terlebih dahulu contoh proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh sebuah perusahaan komersil. Semua perusahaan di dunia secara terus-menerus harus membuat keputusan apakah mereka akan mengambil suatu jenis investasi atau tidak. Bentuk investasi ini bisa bermacam-macam: membuka toko baru, memproduksi barang baru, melakukan kampanye iklan, melakukan merger, mengakuisisi sebuah pabrik, dan lain sebagainya. Setiap bentuk investasi ini akan membutuhkan biaya dan memberikan keuntungan atau laba yang berbeda-beda. Seringkali, biaya dan keuntungan yang diperoleh tidak datang pada saat yang bersamaan; bahkan bisa saja biaya atau keuntungan terbesar yang dibutuhkan atau diperoleh baru datang dalam rentang waktu beberapa puluh tahun.

Karena suatu perusahaan komersil didorong oleh keinginan memperoleh laba sebesar-besarnya, maka setiap keputusan investasi harus didasarkan pada suatu analisis yang dapat membandingkan besar biaya yang dibutuhkan dan besar laba yang diperoleh. Di sinilah analisis biaya-manfaat memainkan perannya. Sebelum memutuskan apakah akan melakukan suatu investasi, perusahaan akan melihat dulu semua alternatif yang ada dan lalu menghitung total biaya dan manfaat dari setiap alternatif. Pada akhirnya, perusahaan akan mampu mengambil keputusan terbaik dan menanamkan modalnya pada bentuk investasi yang manfaatnya—atau keuntungan dan labanya—paling besar jika dibandingkan dengan biaya yang dibutuhkan.

Suatu pemerintah yang baik juga akan melewati proses yang serupa ketika mengevaluasi suatu proyek. Sebagaimana perusahaan komersil, pemerintah juga secara terus-menerus membuat keputusan untuk melakukan berbagai bentuk investasi: membangun jembatan,

mengangkat lebih banyak guru, melaksanakan program pemberdayaan usaha kecil dan menengah, atau mengadakan sistem transportasi masal.

Dan, sebagaimana perusahaan komersil, pemerintah juga melakukan analisis biaya-manfaat untuk proyek-proyek yang akan dilakukan tersebut.

Perbedaan mendasar antara analisis biaya-manfaat yang dilakukan perusahaan komersil dan yang dilakukan pemerintah adalah jika perusahaan komersil lebih mementingkan *laba* yang akan diperoleh dari suatu proyek, maka pemerintah akan lebih mementingkan *manfaat sosial* yang akan diperoleh (Stiglitz 2000). Sebagai contoh, beberapa jenis manfaat yang akan diperhitungkan pemerintah dalam memutuskan apakah akan melaksanakan suatu proyek publik adalah penurunan tingkat polusi di suatu daerah, perlindungan satwa liar, atau penurunan tingkat kejahatan. Pada saat yang bersamaan, pemerintah juga akan perlu mempertimbangkan bentuk-bentuk *biaya sosial* yang jauh lebih kompleks dibandingkan jenis biaya yang umum dipertimbangkan oleh perusahaan komersil. Pemerintah, misalnya, akan mempertimbangkan dampak lingkungan dari pembangunan suatu bendungan.

Satu hal yang perlu diingat di sini setiap proyek yang dilaksanakan pemerintah, masyarakatlah yang menanggung biayanya, baik dalam bentuk pajak maupun biaya sosial yang langsung terbebankan pada individu. Jadi jelaslah bahwa sebelum membuat keputusan untuk melakukan suatu bentuk investasi publik, pemerintah perlu melakukan analisis biaya-manfaat untuk memastikan bahwa manfaat yang diperoleh masyarakat lebih besar daripada biaya yang harus mereka tanggung.

Penghitungan biaya dan manfaat dalam proses pembuatan keputusan untuk melakukan proyek pemerintah yang didanai publik sebagaimana diilustrasikan di atas boleh dikatakan cukup dimengerti oleh para pembuat kebijakan. Tidak akan terlalu sulit untuk menjelaskan pada para walikota, bupati dan anggota DPRD bahwa tiap kali mereka ingin membangun sekolah baru di daerah mereka, misalnya, mereka perlu terlebih dahulu menghitung dan membandingkan biaya yang diperlukan serta manfaat yang akan diperoleh masyarakat.

Namun demikian, dalam konteks pembuatan kebijakan publik, sebenarnya konsep “biaya dan manfaat” tidak hanya terbatas pada proyek-proyek publik saja. Konsep yang sama juga berlaku untuk kebijakan-kebijakan publik yang lebih terkait pada regulasi tatanan

kehidupan bermasyarakat. Kebijakan-kebijakan yang mengkriminalisasi suatu tindakan, misalnya, akan membebankan biaya yang nyata pada masyarakat. Konsep inilah yang jarang dimengerti oleh para pembuat kebijakan publik, apalagi di tingkat daerah di Indonesia.

Biaya Yang Dibutuhkan Sebuah Kebijakan Publik

Kini kita sudah dapat melihat bahwa dalam konteks investasi publik, setiap keputusan atau kebijakan akan membutuhkan biaya. Bagaimana dalam konteks peraturan yang meregulasi tatanan kehidupan? Pada dasarnya, aturan yang sama tetap berlaku: setiap kebijakan publik—atau dalam hal ini peraturan daerah—akan membutuhkan biaya, dan tiap kebijakan yang berbeda akan memberikan manfaat yang berbeda. Pada bagian berikut, tulisan ini akan memberikan ilustrasi lebih lanjut mengenai penghitungan biaya dan manfaat dari sebuah peraturan daerah.

Saat ini tampaknya kebanyakan pembuat kebijakan di Indonesia—dan juga sebagian besar populasi Indonesia—mengira bahwa legislasi merupakan semacam tinta ajaib di atas kertas bertuah; hanya dengan sekedar mengatur secara hukum bahwa seseorang tidak boleh berciuman di tempat umum, misalnya, maka otomatis orang-orang akan berhenti melakukan perbuatan tersebut. Seandainya memang demikian, tentu seharusnya tidak akan ada lagi pencurian, perampokan, ataupun korupsi di Indonesia, karena hukum di negara ini telah melarang semua tindakan tersebut. Tentu saja tidaklah demikian kenyataannya. Agar suatu peraturan daerah dapat menjadi efektif, peraturan tersebut harus ditegakkan. Penegakan ini memerlukan ketersediaan sumber daya manusia, administrasi, fasilitas, dan infrastruktur, yang semuanya membutuhkan biaya.

Untuk peraturan yang berhubungan dengan urusan fiskal, seperti penetapan besar pajak dan retribusi, penghitungan biaya-manfaat boleh dikatakan dapat dilakukan dengan cukup mudah. Namun demikian, bahkan kebijakan yang meregulasi tatanan kehidupan bermasyarakat pun sebenarnya membutuhkan biaya, meskipun penghitungannya relatif lebih rumit.

Untuk lebih memberikan gambaran yang lebih jelas, mari kita lihat rancangan peraturan daerah antimaksiat Depok, khususnya yang terkait dengan usaha menghilangkan pelacuran dari daerah tersebut. Rancangan tersebut mengatakan bahwa setiap orang yang kelakuannya

membuatnya *dicurigai* sebagai pelacur dapat ditangkap dan diproses oleh pihak berwajib. Selain itu, rancangan peraturan ini juga memberikan kewenangan kepada Walikota Depok untuk menutup dan menyegel tempat-tempat yang “patut diduga menurut penilaian dan keyakinannya digunakan sebagai tempat pelacuran.”⁴ Sekali lagi, mari kita kesampingkan dulu berbagai masalah yang terkait dengan aspek hukum dari rancangan peraturan ini dan fokus pada biaya yang dibutuhkan dan manfaat yang diperoleh.

Satu cara yang dapat dipakai untuk menghitung biaya yang dibutuhkan oleh peraturan daerah ini—yang pada dasarnya adalah peraturan pidana yang membutuhkan efek jera—adalah dengan membaginya ke tiga kategori: pertama, biaya administrasi hukum serta upah para penegak hukum yang dibutuhkan untuk menegakkan peraturan tersebut; kedua, biaya yang dibutuhkan untuk memenjarakan para pelanggar; dan ketiga, biaya yang timbul dari hilangnya pemasukan individu-individu yang dipenjara atau kehilangan mata pencahariannya sebagai efek samping dari kebijakan tersebut.

Bagian berikut akan memberikan perkiraan kasar yang masuk akal atas biaya yang diperlukan untuk penerapan peraturan daerah antimaksiat ini; agar lebih spesifik, mari kita coba hitung biaya penerapan peraturan ini selama 10 tahun.

Pertama, mari kita coba hitung biaya administrasi untuk memproses orang-orang yang terjaring dan ditahan oleh pihak berwajib karena dianggap telah melanggar peraturan tersebut. Saat ini referensi untuk biaya total pemrosesan dan administrasi untuk menahan seorang tersangka di Indonesia masih sulit diperoleh. Namun, kita mengetahui bahwa upah seorang penegak hukum di Indonesia berada dalam rentang Rp. 600.000 sampai Rp 4 juta per bulan, sementara anggaran untuk memproses suatu kasus berada dalam rentang Rp. 52.000,00 sampai Rp. 2,5 juta per kasus (*The World Bank*; 2005).

Jika kita ambil papan bawah untuk upah penegak hukum, dan mengasumsikan bahwa tiap bulannya mereka memproses 30 orang (rata-rata satu orang per hari), maka biaya dalam bentuk upah bagi penegak hukum adalah Rp. 20.000 per orang. Dengan menambahkan biaya administrasi paling rendah untuk satu kasus, maka total biaya

⁴ Rancangan Peraturan Daerah Anti Maksiat Kota Depok, Pasal 4 dan 5.

administrasi dan pemrosesan adalah Rp. 72.000 per orang.

Belajar dari Tangerang yang menangkap cukup banyak orang bahkan pada bulan-bulan pertama diterapkannya peraturan serupa, mari kita asumsikan bahwa ada rata-rata 10 orang yang ditahan dan diproses setiap bulannya karena melanggar peraturan ini. Berarti, dalam rentang 10 tahun akan ada 1.200 orang yang ditahan dan diproses, dengan biaya administrasi Rp. 72.000 per orang. Dengan demikian, *total biaya administrasi dan pemrosesan adalah Rp. 86.400.000.*

Kedua, kita perlu memperkirakan biaya yang dibutuhkan untuk memenjarakan orang. Pada bulan September 2005, *Kompas* melaporkan bahwa anggaran untuk makan narapidana di Indonesia adalah sekitar Rp. 5.300 per orang per sekali makan. Dengan maksimum penjara 3 bulan, maka untuk 3 kali makan sehari, tiap orang akan membutuhkan biaya sebesar Rp. 477.000 per orang. Mari kita asumsikan bahwa ada 5 orang per tahun yang dipenjara karena melanggar peraturan ini. Berarti, dalam rentang 10 tahun akan ada 50 orang yang dipenjara dengan biaya Rp. 477.000 per orang. Dengan demikian, *total biaya untuk penjara adalah Rp. 23.850.000.*

Jenis biaya yang ketiga dan terakhir ini akan sedikit lebih rumit untuk dikalkulasikan. Intinya adalah, akan ada sejumlah orang di Depok yang akan mengurungkan niatnya untuk bekerja, karena takut ditahan ketika pulang kerja malam hari. Belajar dari kasus Tangerang, skenario ini sangat mungkin terjadi khususnya pada perempuan, karena merekalah yang akan paling rentan untuk ditahan, tidak masalah apakah pada akhirnya mereka dinyatakan bersalah atau tidak. Hal ini akan menciptakan disinsentif yang cukup besar bagi perempuan untuk bekerja.

Selain itu, seorang pekerja yang ditahan selama beberapa hari oleh pihak berwajib, meskipun pada akhirnya dilepaskan kembali karena terbukti tidak bersalah, akan memiliki kemungkinan besar untuk kehilangan pekerjaannya. Jika kita mengambil upah buruh perempuan rata-rata sebesar Rp. 15 juta per tahun, dan mengasumsikan pada tahun pertama diterapkannya peraturan ini akan ada 10 saja perempuan—dari beratus-ratus pekerja perempuan di Depok—yang memutuskan untuk atau terpaksa berhenti bekerja, maka dalam rentang 10 tahun, Depok akan kehilangan pendapatan sebesar 10 perempuan dikalikan 10 tahun dikalikan Rp. 15 juta. Dengan demikian, *biaya dalam bentuk*

pendapatan yang hilang adalah sebesar Rp. 1,5 milyar.

Dengan menjumlahkan ketiga jenis biaya tersebut, maka biaya untuk mengakkan peraturan daerah antimaksiat ini di Depok selama sepuluh tahun adalah sekitar Rp. 1,6 milyar.

Apakah dengan biaya ini pelacuran dapat dihilangkan sepenuhnya dari Depok? Mengingat selama ini pelacuran bukanlah suatu tindakan yang dapat diberantas hanya dengan menahan dan memenjarakan para pelakunya, rasanya sulit untuk mempercayai bahwa peraturan daerah ini akan seratus persen efektif mampu menghilangkan pelacuran dari Depok. Katakanlah dengan menerapkan peraturan ini, Depok mampu menurunkan tingkat pelacuran yang terjadi sebesar 70 persen; tolong dicatat bahwa ini adalah suatu asumsi yang luar biasa optimistik.

Maka kesimpulannya, dengan menerapkan peraturan daerah ini, *masyarakat Depok akan perlu membayar harga sebesar Rp. 1,6 milyar dalam rentang waktu 10 tahun untuk menurunkan tingkat pelacuran sebesar 70 persen.* Apalagi sebenarnya yang bisa dilakukan oleh masyarakat Depok dengan uang sebesar Rp. 1,6 milyar selama 10 tahun? Mereka bisa, antara lain, merenovasi habis-habisan dan melengkapi fasilitas 10 sekolah; atau memberikan pelatihan bagi sekitar 1.000 guru; atau menciptakan lapangan kerja untuk 5.000 orang; atau memberikan pinjaman lunak bagi sekitar 1.000 perusahaan kecil dan menengah. Jadi, apakah harga di atas sepadan dengan manfaat yang diperoleh sekiranya peraturan daerah antimaksiat diterapkan? Ini adalah pertanyaan yang hanya bisa dijawab oleh masyarakat Depok.

Analisis Biaya-Manfaat dan Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Dari semua ilustrasi yang diberikan pada bagian sebelumnya, jelaslah kini bahwa analisis biaya-manfaat sudah selayaknya menjadi bagian yang terintegrasi dalam proses penyusunan kebijakan publik, termasuk peraturan daerah. Tapi, di manakah sebenarnya posisi analisis biaya-manfaat dalam proses pembuatan kebijakan publik, khususnya peraturan daerah?

Sayangnya, tidak ada suatu peraturan agung yang dapat menunjukkan langkah demi langkah yang perlu diambil dalam proses pembuatan kebijakan publik. Namun demikian, tulisan ini akan mengusulkan suatu panduan umum yang dirangkum dari pendapat banyak ahli dan berbagai literatur sebagai acuan bagi para pembuat

kebijakan.

Pada dasarnya, suatu proses pembuatan kebijakan publik perlu mencakupi: 1) identifikasi masalah, yang dilanjutkan dengan perancangan kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut; 2) peninjauan atas relevansi rancangan kebijakan dan apakah rancangan kebijakan tersebut akan mampu mengatasi masalah yang telah diidentifikasi; 3) jaminan bahwa hak-hak warga sipil, khususnya minoritas, tidak terlanggar oleh kebijakan tersebut sekiranya diimplementasikan; dan 4) analisis biaya dan manfaat atas kebijakan yang diusulkan (Henrard, 2002; Ray, 2003; Stiglitz, 2000).

Sebagai negara demokrasi yang masih sangat muda, dan diperparah oleh rendahnya kapasitas para pembuat kebijakan lokal, Indonesia seringkali mengabaikan tiga elemen pertama dalam panduan pembuatan kebijakan di atas; telah banyak makalah dan artikel yang membahas lemahnya kemampuan pembuat kebijakan Indonesia, khususnya di tingkat lokal, dalam mengidentifikasi masalah, melakukan peninjauan atas rancangan kebijakan, dan memastikan hak-hak warga sipil dan minoritas tetap terlindungi sekiranya suatu rancangan kebijakan diterima.

Sementara itu, elemen yang keempat, analisis biaya-manfaat, cenderung tidak diacuhkan sama sekali. Dalam bagian berikut, tulisan ini akan memberikan penjelasan singkat mengenai apa yang dimaksud dengan analisis biaya-manfaat dan mengapa ia sebenarnya sangat diperlukan dalam proses pembuatan kebijakan, terlebih lagi di negara dengan sistem sosial-budaya yang begitu beragam dan kompleks seperti Indonesia.

Satu hal yang perlu diterima dengan lapang dada oleh para pembuat kebijakan Indonesia adalah tidak ada seorang pun yang mampu menyatakan secara pasti tanpa keraguan sedikitpun dampak apa saja yang akan dibawa oleh suatu kebijakan publik. Kehidupan bermasyarakat sangatlah rumit dan dipengaruhi oleh segala tatanan sosial, ekonomi dan budaya yang berlaku di masyarakat tersebut. Setiap usaha meregulasi kehidupan masyarakat—baik dari sisi ekonomi maupun sosialnya—dapat memberikan pelbagai macam dampak, beberapa dari mereka boleh jadi tidak diperkirakan sebelumnya.

Dengan demikian, tantangan terbesar bagi para pembuat kebijakan adalah mengevaluasi dampak potensial dari suatu kebijakan di tengah

kompleksnya struktur sosial-ekonomi-budaya di dalam masyarakat. Bahkan kebijakan-kebijakan yang disusun dengan niat paling mulia sekalipun dapat berujung pada menurunnya kesejahteraan sosial karena munculnya dampak yang tidak diharapkan atau, ketika dampak yang muncul berakibat pada konsekuensi yang tidak diperkirakan sebelumnya. Tantangan ini semakin diperbesar dengan kenyataan bahwa Indonesia adalah satu negara dengan sistem sosial-ekonomi-budaya yang paling beragam dan paling rumit di dunia.

Oleh karena itu, para pembuat kebijakan memerlukan suatu alat yang yang dapat membantu mereka menstrukturisasi semua informasi, sehingga kerumitan yang ada di dunia nyata dapat sedikit disederhanakan, namun dengan tetap memperhitungkan dampak dari kerumitan tersebut (NCEDR Homepage). Di sinilah analisis biaya-manfaat dapat memainkan peranannya.

Secara singkat, analisis biaya-manfaat merupakan suatu alat analisis yang dikembangkan untuk mengkalkulasi semua biaya yang dibutuhkan untuk melakukan suatu tindakan, mengkonversikan keseluruhan biaya tersebut ke dalam nilai rupiah, melakukan hal yang sama dengan semua manfaat yang dapat diperoleh dari tindakan tersebut, dan kemudian membandingkan keduanya. Satu hal yang perlu diingat, sebagaimana telah diilustrasikan pada bagian sebelumnya, biaya dan manfaat dari suatu tindakan tidak selalu dibayarkan atau diperoleh pada saat tindakan tersebut dilakukan. Biaya yang dikeluarkan dan manfaat yang diperoleh sangatlah mungkin baru menjadi nyata bertahun-tahun, bahkan berpuluh-puluh tahun, setelah suatu tindakan diambil.

Perusahaan-perusahaan komersil di dunia selalu menggunakan analisis biaya-manfaat untuk mempertimbangkan kelayakan suatu proyek. Berapa besar biaya yang dibutuhkan untuk memproduksi suatu barang baru? Berapa besar keuntungan yang dapat diperoleh dari barang tersebut? Berapa besar biaya ekspansi produksi? Berapa besar keuntungan yang dapat diperoleh dari ekspansi tersebut? Perusahaan komersil baru akan mengambil suatu tindakan jika mereka menemukan bahwa keuntungan yang mereka dapatkan lebih besar dari biaya yang dibutuhkan.

Dalam konteks peraturan daerah, biaya dan manfaat dari setiap kebijakan tersebut akan dibebankan pada masyarakat lokal.

Ringkasnya, ada dua hal yang perlu diingat ketika kita berbicara mengenai biaya dan manfaat dari sebuah peraturan daerah. Pertama, *masyarakatlah yang membiayai setiap kebijakan yang diterapkan*. Kedua, karena setiap kebijakan membutuhkan biaya, maka pada prinsipnya *setiap biaya yang dibutuhkan tersebut dapat dialokasikan ke pos-pos lain sekiranya kebijakan tadi tidak jadi diterapkan*.

Oleh karena itu, sebagaimana para pemilik saham dan jajaran pimpinan suatu perusahaan akan selalu mempertimbangkan apakah suatu proyek layak dijalankan atau tidak dengan membandingkan biaya dan manfaatnya, masyarakat lokal juga sepaturnyalah mempertimbangkan apakah suatu peraturan daerah layak diterapkan atau tidak dengan membandingkan biaya dan manfaatnya. Apakah Rp. 1,6 milyar harga yang pantas untuk mengurangi pelacuran sebesar kira-kira 70 persen? Apakah tidak lebih baik jika dana sebesar itu digunakan untuk memberikan pelatihan bagi 1.000 guru, atau memperbaiki 10 gedung sekolah, atau membuka 5.000 lapangan kerja, atau memberikan pinjaman lunak bagi 1.000 usaha kecil dan menengah yang baru berdiri? Inilah pertanyaan-pertanyaan yang seharusnya diajukan oleh masyarakat lokal ketika pemerintah dan legislator di daerah mereka mengusung suatu kebijakan baru.

Sebagai kesimpulan, masyarakat memiliki hak penuh untuk menolak suatu kebijakan jika mereka merasa biaya yang dibutuhkan tidak sepadan dengan manfaat yang diperoleh, atau jika mereka merasa bahwa biaya yang dibutuhkan untuk kebijakan tersebut sebenarnya lebih bermanfaat jika dialokasikan ke tempat lain. Akan tetapi, sebelum masyarakat dapat membuat pilihan tersebut, mereka haruslah diberikan informasi sepenuhnya akan biaya-manfaat dari suatu kebijakan, dan berkaitan dengan itu, pemerintah dan legislator daerah berkewajiban melakukan analisis biaya-manfaat dalam setiap proses penyusunan kebijakan.

Metode Penghitungan Biaya dan Manfaat

Setelah melihat ilustrasi penghitungan biaya dan manfaat dari suatu kebijakan publik serta membahas posisi analisis biaya-manfaat dalam proses pembuatan peraturan daerah, kita juga perlu sedikit membicarakan metode penghitungan biaya-manfaat berkaitan dengan

pembuatan kebijakan publik.⁵ Banyak sekali sebenarnya literatur dan situs web di mana informasi mengenai metode penghitungan biaya-manfaat ini dapat diakses.

Terdapat banyak ragam metode penghitungan biaya-manfaat yang telah dikembangkan dan diskusi mendetil mengenai metode-metode ini akan menggeser sifat tulisan ini menjadi makalah ekonomi. Oleh karena itu, tulisan ini hanya akan memberikan ringkasan atas apa saja yang harus diperhatikan dalam melakukan penghitungan biaya-manfaat untuk kebijakan publik.

Analisis biaya-manfaat yang dilakukan perusahaan komersil—ketika mereka hendak memutuskan apakah akan menjalankan suatu proyek—akan memperhitungkan semua biaya, baik biaya langsung maupun biaya tidak langsung, dan *keuntungan* atau *profit* yang akan mereka peroleh dari proyek tersebut. Untuk kebijakan publik, penghitungan biaya-manfaat yang perlu dilakukan akan berbeda dan sedikit lebih rumit, terutama karena yang perlu diperhitungkan di sini adalah *biaya dan manfaat sosial* (Stiglitz; 2000). Akan banyak manfaat sosial yang sulit diukur dengan uang, khususnya jika kita berbicara mengenai manfaat berupa “barang yang tidak dijual di pasar” seperti udara bersih, pemandangan yang indah, atau, seperti dalam ilustrasi pada bagian sebelumnya, moralitas publik atau penegakan norma masyarakat.

Di samping itu, akan banyak juga biaya tidak langsung yang mungkin tidak terpikirkan sebelumnya, misalnya biaya kesempatan yang hilang, sebagaimana diilustrasikan pada bagian sebelumnya ketika tulisan ini mengidentifikasi biaya berupa pendapatan di masa depan yang hilang ketika melakukan analisis biaya-manfaat untuk rancangan peraturan daerah antimaksiat Depok. Biaya dan manfaat sosial inilah yang akan mendominasi analisis biaya-manfaat untuk kebijakan publik.

⁵ Analisis biaya-manfaat untuk kebijakan publik yang dipergunakan sebagai ilustrasi dalam tulisan ini merupakan bentuk analisis biaya-manfaat yang sangat disederhanakan. Penjelasan ringkas mengenai apa yang harus diperhatikan dalam melakukan analisis biaya-manfaat yang sebenarnya akan diberikan dalam bagian ini. Bagi yang ingin mengetahui secara lebih mendetil, dianjurkan untuk merujuk ke literatur-literatur mengenai analisis biaya-manfaat, yang beberapa di antaranya dijadikan referensi untuk tulisan ini.

Dalam situs webnya, National Center for Environmental Decision-making Research (NCEDR) mengusulkan bahwa pada dasarnya, ada tiga jenis biaya dan manfaat yang perlu diperhatikan ketika kita mencoba melakukan analisis biaya-manfaat untuk kebijakan publik: 1) biaya dan manfaat langsung yang terpasarkan; 2) biaya dan manfaat langsung yang tidak terpasarkan; dan 3) biaya dan manfaat tidak langsung yang tidak terpasarkan.⁶

Manfaat langsung yang terpasarkan adalah nilai manfaat yang diperoleh secara pribadi oleh tiap individu dari suatu kebijakan atau proyek publik. Misalnya, jika sebuah kabupaten berniat membangun jembatan, maka manfaat yang terpasarkan dinilai dari berapa harga yang tiap individu di masyarakat bersedia bayarkan untuk menggunakan jembatan tersebut. Sementara itu biaya langsung yang terpasarkan dapat diukur dengan mudah. Singkatnya, ini adalah biaya yang diperlukan untuk membangun jembatan tersebut, misalnya biaya pengadaan material dan biaya jasa buruh yang diperlukan untuk membangun jembatan tersebut. Biaya administrasi pemrosesan dan biaya untuk memenjarakan pelanggar suatu peraturan sebagaimana diilustrasikan pada bagian sebelumnya juga termasuk biaya langsung yang terpasarkan.

Biaya-manfaat langsung yang tidak terpasarkan adalah jenis biaya-manfaat yang berhubungan dengan barang atau jasa yang sering dikonsumsi secara langsung oleh masyarakat, namun tidak pernah ada yang menjual. Rancangan peraturan daerah antimaksiat Depok, misalnya, dapat memberikan manfaat langsung yang tidak terpasarkan pada masyarakat berupa perasaan nyaman berjalan-jalan di malam hari tanpa perlu risih melihat penjaja seks komersil yang sedang menawarkan jasa. Sementara itu, dalam contoh lainnya, penebangan pohon di ruas-ruas jalan di Jakarta untuk proyek bus jalur khusus membebaskan biaya langsung yang tidak terpasarkan pada masyarakat berupa hilangnya pemandangan dan keteduhan pepohonan yang hijau. Jenis biaya-manfaat ini tetap dapat

⁶ Istilah “terpasarkan” merupakan istilah ekonomi yang merujuk ke barang atau jasa yang memang tersedia di pasaran dan memiliki harga yang jelas. Sebaliknya, barang atau jasa yang “tidak terpasarkan” adalah barang atau jasa yang umum dikonsumsi, namun tidak pernah dijual, sehingga tidak memiliki harga yang jelas. Beberapa contoh barang yang tidak terpasarkan adalah udara bersih, pemandangan yang indah, atau bekerja di tempat yang menjamin keselamatan kerja.

diukur dengan uang dengan menggunakan berbagai metode yang telah dikembangkan oleh para ahli ekonomi dan matematika (NCEDR Homepage).

Jenis biaya dan manfaat yang terakhir, biaya-manfaat tidak langsung yang tidak terpasarkan, dapat timbul sebagai akibat atau dampak tidak langsung dari suatu kebijakan. Penghitungan biaya-manfaat ini boleh dikatakan lebih rumit daripada dua jenis biaya-manfaat lainnya, karena seringkali penyusun kebijakan tidak mampu memprediksi dampak tidak langsung, yang biasanya bersifat jangka panjang, dari kebijakan yang ingin diterapkan. Namun seringkali, biaya-manfaat jenis inilah yang akhirnya memberikan sumbangsih paling besar dalam analisis biaya-manfaat.

Hilangnya pendapatan masyarakat Depok secara keseluruhan dikarenakan tidak bekerjanya 10 perempuan sebagai dampak tidak langsung dari diterapkannya peraturan daerah antimaksiat merupakan satu contoh biaya tidak langsung yang tidak terpasarkan.

Akuntabilitas Publik

Setelah berbicara panjang lebar mengenai analisis biaya-manfaat dalam proses pembuatan kebijakan publik, apa sebenarnya keuntungan yang dapat diperoleh darinya? Pada bagian berikut, tulisan ini akan mengajukan argumen terakhir mengapa alat analisis ini akan memberikan kemaslahatan yang besar bagi masyarakat Indonesia sekiranya diterapkan dalam pembuatan kebijakan publik, khususnya peraturan daerah.

Seperti yang telah dibicarakan pada awal tulisan ini, masalah terbesar di Indonesia berkaitan dengan kewenangan pemerintah dan legislator daerah untuk membuat kebijakan publik lokal adalah kurangnya kemampuan mereka untuk merancang peraturan daerah yang paling mampu meningkatkan kesejahteraan sosial bagi masyarakatnya. Keluhan yang paling sering diajukan adalah bagaimana pemerintah pusat tidak mampu mengawasi semua peraturan daerah yang diusung oleh daerah-daerah di Indonesia, sehingga banyak peraturan daerah yang lolos yang sebenarnya tidak sesuai dengan hukum di atasnya dan, lebih penting lagi, tidak menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal.

Pemerintah pusatlah yang lebih sering diberi beban untuk memastikan pemerintah dan legislator daerah tidak semena-mena menggunakan wewenang mereka untuk menyusun kebijakan lokal. Namun, jika kita mengingat kenyataan bahwa ada lebih dari 400 kota dan kabupaten di seluruh Indonesia, tentunya akan sangat sulit bagi pemerintah pusat untuk memantau dan meninjau setiap peraturan daerah yang diajukan dan diloloskan oleh legislator daerah.

Sebenarnya, cara yang lebih baik untuk memastikan bahwa peraturan daerah yang diloloskan oleh legislator daerah memang memiliki kemungkinan besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal adalah dengan memberikan kuasa pengawasan kepada mereka yang paling berkepentingan: masyarakat lokal itu sendiri. Ide bahwa pengawasan lokal akan lebih efektif daripada pengawasan pusat sudah sering diajukan dalam berbagai opini. Namun demikian, kita pun perlu mengerti bahwa masyarakat awam dapat mengalami kesulitan menilai apakah para pembuat kebijakan lokal telah mengidentifikasi masalah dengan baik dan benar, atau apakah rancangan kebijakan yang diusulkan memang relevan dan mampu mengatasi masalah yang telah diidentifikasi.

Kita juga akan sulit mengharapkan masyarakat awam mampu menunjukkan apakah suatu rancangan peraturan daerah yang diajukan sesuai atau tidak dengan peraturan di atasnya. Namun jika masyarakat mendapatkan informasi mengenai biaya yang dibutuhkan serta manfaat yang diperoleh suatu peraturan daerah, maka mereka akan lebih mampu menilai kelayakan peraturan tersebut. Pertimbangan biaya dan manfaat adalah suatu hal yang sebenarnya dilakukan setiap saat oleh semua orang, ketika mereka memutuskan akan makan apa hari ini, atau apakah sudah perlu membeli baju baru, atau apakah perlu mengambil kredit motor.

Analisis biaya-manfaat dari suatu peraturan daerah akan membumikan pertimbangan kelayakan kebijakan publik dan membawanya ke ranah yang lebih dimengerti oleh masyarakat awam. Dengan demikian, alat analisis ini akan mampu memberdayakan masyarakat lokal untuk melakukan pengawasan atas para pembuat kebijakan di daerah mereka masing-masing.

Tentu saja semua ini juga bergantung pada itikad para pembuat kebijakan lokal dalam membuka diri dan mengundang partisipasi

masyarakat lokal dalam perumusan peraturan daerah. Pemberian informasi, konsultasi, dan pengajakan partisipasi publik adalah tiga hal yang perlu ditanamkan dalam benak pemerintah dan legislator lokal sebagai tindakan wajib dalam setiap proses pembuatan peraturan daerah (OECD; 2001). Namun di sisi lain, masyarakat juga dapat diberdayakan untuk menuntut akuntabilitas para pembuat keputusan.

Jadi, ketika Bupati Pandeglang mengatakan kepada masyarakat kabupatennya bahwa beliau dan para penyusun kebijakan lainnya telah melakukan “kajian yang mendalam” atas usulan kebijakan segregasi pendidikan di daerah tersebut, sudah selayaknyalah bagi masyarakat Pandeglang untuk bertanya, “Berapa biaya yang harus kami bayar untuk kebijakan ini, Pak? Apakah sepadan dengan manfaat yang akan kami peroleh?”

Kesimpulan

Tulisan ini telah menawarkan satu alat analisis yang perlu diintegrasikan dalam proses pembuatan kebijakan publik, khususnya peraturan daerah. Diawali dengan ilustrasi analisis biaya-manfaat yang sederhana, tulisan ini telah menunjukkan bahwa setiap peraturan daerah akan menimbulkan biaya. Berikutnya, tulisan ini telah menunjukkan posisi penting dari analisis biaya-manfaat dalam pembuatan peraturan daerah; meskipun konsep ini masih cukup asing dalam proses pembuatan kebijakan publik di Indonesia, tulisan ini telah mengajukan argumen bagaimana analisis biaya-manfaat dapat meningkatkan mutu kebijakan publik serta meningkatkan partisipasi masyarakat lokal dalam pembuatannya. Penjelasan singkat mengenai metode penghitungan biaya-manfaat juga telah diberikan, dan dapat dijadikan acuan dasar untuk melakukan analisis biaya-manfaat atas suatu kebijakan publik. Akhirnya, tulisan ini telah menunjukkan bagaimana analisis biaya-manfaat merupakan salah satu cara untuk memberdayakan masyarakat lokal dalam memonitor para pembuat kebijakan di daerahnya masing-masing, serta meningkatkan partisipasi publik dalam proses pembuatan peraturan daerah.

Daftar Pustaka

- Henrard, K., 2002, *Minority Protection in Post-Apartheid Africa*, Greenwood.
- 'Hukumonline' [online] Dapat dilihat di <http://hukumonline.com> [1/10/2006]
- Kompas*, 9 Juni 2005, *Bukan Main Pendapatan Para Eksekutif Properti*
- Kompas*, 2 Maret 2006, *Hati-hati Minum di Jalan, Bisa Ditangkap*
- 'NCEDR Homepage' [online] Dapat dilihat di <http://sunsite.utk.edu/ncedr> [29/9/2006]
- OECD, 2001, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, Public Management Policy Brief No. 10, July 2001.
- Peraturan Daerah Kota Tangerang nomor 8 tahun 2005.
- Rancangan Peraturan Daerah Anti Maksiat Kota Depok, 2006.
- Ray, D., 2003, *Desentralisasi, Reformasi Peraturan dan Iklim Usaha*, Partnership for Economic Growth – USAID
- Sinombor, S., 2005, *Masak Iya Pemerintah Setega Itu?*. Artikel *Kompas*, 21 September 2005. Dapat dilihat di <http://kompas.com> [18/4/2006]
- Settles D., Turner M., Martin K., 2005, *Dropping Out and Losing Out: The Costs of Dropping Out in Kentucky*, University of Kentucky.
- Stiglitz, J. E., 2000, *Economics of the Public Sector*, W. W. Norton & Company Inc.
- The Asia Foundation, 2003, *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal: Laporan Ketiga*, The Asia Foundation.
- The World Bank, 2005, *Village Justice in Indonesia*. The World Bank. Dapat dilihat di <http://www.justiceforthe poor.or.id> [18/4/2006]

Banyaknya peraturan daerah yang mengatur moralitas dan persoalan perempuan, menurut Ratna Batara Munti, tak lebih dari sekadar politisasi agama tertentu. Ini bisa terlihat di sejumlah daerah partai yang beraliran nasional macam Golkar juga mengusung moralitas ini sebagai isu yang perlu diatur. Ratna, direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Apik, juga menilai adanya standar ganda rezim Susilo Bambang Yudhoyono sekarang terhadap peraturan daerah macam ini.

Ratna Batara Munti:

“Perda Moralitas Bentuk Politisasi Agama”

Bagaimana tanggapan Anda terhadap banyaknya peraturan daerah yang mengatur perempuan?

Saya melihat ini sebagai *trend* seiring adanya otonomi daerah yang memungkinkan daerah membuat peraturan sendiri. Kesempatan ini sebenarnya bisa dijadikan peluang untuk memberdayakan daerah mengatasi persoalan-persoalan riil yang dihadapi masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, perdagangan perempuan-anak, atau tingkat kematian ibu yang tinggi akibat gizi kurang. Ternyata bukan seperti yang kita bayangkan. Justru kondisi ini digunakan untuk politisasi tubuh perempuan oleh negara. Daerah, dalam hal ini, bisa disamakan dengan negara. Misalnya, prostitusi tidak dilihat dari contoh nyata akibat kemiskinan, keterbelakangan, namun diarahkan bagaimana menarik simpati publik. Yang ini malah makin menyudutkan korban. Karena cara berpikir yang tidak tepat itu, maka peraturan daerah yang dihasilkan akhirnya tidak menyelesaikan masalah di masyarakat.

Mengapa hal ini terjadi?

Saya kira sejak dulu negara ingin mengontrol hal ini. Pertama, bisa dilihat dari regulasi yang tidak memberikan perlindungan yang memadai. Artinya, negara mengabaikan kekerasan terhadap perempuan. Kedua, negara melakukan kontrol langsung, misalnya, lewat kontrol atas reproduksi perempuan. Kita bisa melihatnya dalam program Keluarga Berencana (KB) yang dalam prakteknya sangat diskriminatif terhadap perempuan. Dan sekarang, kecenderungannya tidak hanya negara tapi oleh masyarakat melalui regulasi di tingkat lokal. Parahnya, ini terkait dengan politisasi agama.

Di mana letak kelemahan peraturan daerah macam itu?

Pertama dari sisi cara pandang dan kedua dari sisi legal drafting. Bila dari drafting, sudah jelas dinyatakan dalam UU 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa peraturan daerah harus merujuk konstitusi dan UU payung seperti UU Hak Asasi Manusia. Mereka mengabaikan. Sementara jika tak ada cara pandang, juga susah. Mereka cenderung akan mendasarkan pada emosional tanpa nilai-nilai yang melandasi. Bila tidak punya perspektif jender, maka peraturan yang mereka buat akan bias.

Apakah keberadaan peraturan daerah tersebut bisa dikatakan melanggar HAM?

Jelas. Negara ini sudah banyak meratifikasi pelbagai konvensi hak asasi manusia dan antidiskriminasi terhadap perempuan yang di dalamnya menyatakan tidak boleh memberikan perlakuan yang berbeda, pemenuhan hak asasi perempuan. Memang sekarang Indonesia belum meratifikasi *Optional Protocol Convention on the Elimination on All Forms of Discrimination Against Woman* (CEDAW), mekanisme internasional yang bisa membawa persoalan-persoalan yang tidak dapat ditangani dengan mekanisme nasional ke internasional. Intinya, mekanisme tersebut berusaha memaksimalkan mekanisme nasional. Kalau itu tidak efektif atau sering terjadi bisa dimungkinkan mekanisme internasional. Dengan catatan negara sudah meratifikasi protokol optional itu. Ini tanggung jawab internasional di mana kita sebagai bagian dari komunitasnya. Jadi pendekatannya tidak boleh partikularis dalam penyelesaian masalah ini.

Peraturan daerah berada di urutan bawah hierarki peraturan perundang-undangan yang ada, tapi banyak perda yang melanggar konstitusi atau UU. Pendapat Anda?

Ini menunjukkan lemahnya kontrol Departemen Dalam Negeri, selain menunjukkan kalau mereka tidak paham. Saya melihat memang ini bagian dari disain untuk membodohkan masyarakat. Kita jadi tidak kritis karena informasi yang kita terima juga meninabobokan.

Di daerah tertentu, peraturan daerah semacam ini selain didukung partai yang berbasis agama, juga didukung oleh partai yang berideologi nasionalis seperti Golkar?

Iya memang dan itu menunjukkan secara gamblang adanya politisasi terhadap agama tertentu yang pemeluknya mayoritas di Indonesia. Menurut saya, peran partai berbasis agama perlu meninggalkan cara-cara konvensional yang menonjolkan simbol-simbol keagamaan. Mereka perlu tampil bertarung lebih maju dengan mengaitkan nilai-nilai keagamaan dengan persoalan-persoalan sosial. Saya kira Partai Keadilan Sejahtera sudah memulai hal itu. Ini baik sekali. Menurut saya seharusnya nilai-nilai agama itu menjadi dasar merespon untuk mengatasi persoalan rakyat macam kemiskinan, imperialisme global, atau kerusakan alam.

Di mana letak kontrol *civil society* dalam hal ini?

Kami melakukan upaya mengkritisi peraturan daerah tersebut. Selain lewat kelembagaan, kami juga melakukan melalui jaringan seperti di Tangerang kita bikin KANTIP, koalisi anti perda diskriminatif. Kami juga mengampanyekan peraturan daerah yang tidak kondusif terhadap pemberdayaan perempuan yang implikasinya cenderung tidak manusiawi. Dan dari sisi legislasi tidak memenuhi syarat pembuatan peraturan daerah. Kami juga mengajukan *juducial review* Perda no 8 Kota Tangerang dengan harapan hasilnya positif dan dapat mempengaruhi peraturan yang lain.

Bagaimana dengan anggota parlemen perempuan terhadap isu kesetaraan perempuan?

Kita memang baru sebatas *affirmatif action*, tindakan afirmatif untuk mempercepat persamaan. Kita baru melangkah ke arah sana.

Tapi memang bila soal kualitas itu tidak mudah karena *start*-nya berbeda.

Banyak juga peraturan daerah soal pajak dan investasi yang dicabut, tapi mengapa tidak untuk peraturan daerah yang mengatur moralitas ini?

Sebenarnya departemen dalam negeri punya kewenangan untuk mengevaluasi dan mencabut perda yang bertentangan dengan aturan di atasnya. Namun saya menangkap adanya standar ganda pemerintah dalam hal ini. Pemerintah sangat mengakomodasi liberalisasi ekonomi sebagai kebijakan atau politik ekonomi. Ini harusnya juga dievaluasi. Keterlibatan Indonesia dalam politik ekonomi makro justru terlihat makin mepurukkan perekonomian.

Kemungkinan-kemungkinan apa yang bisa dilakukan masyarakat sipil dengan kondisi seperti ini?

Masyarakat sipil harus lebih menyadarkan masyarakat atas hak-hak warga negara. Negara kita negara konstitusional. Kitab utama sebagai warga negara adalah konstitusi yang di dalamnya melindungi keberagaman dan tidak berlaku diskriminatif terhadap kelompok lain. Rakyat harus benar-benar mengerti itu dan tidak lagi seperti massa mengambang. Salah satu jalannya adalah lewat pendidikan kewarganegaraan sehingga mereka tahu apa yang harus melakukan dan hak-haknya. Kalau tidak, mereka akan jadi sekumpulan massa yang dimanfaatkan begitu saja demi kepentingan tertentu. Tidak ada kontrol.

Dengan alasan maraknya pelacuran di Kota Tangerang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Kota Tangerang, mengesahkan Peraturan Daerah nomor 8 Kota Tangerang tentang Larangan Pelacuran. Krisna Gunata, ketua DPRD Kota Tangerang dari Partai Golkar, mengakui persoalan pelacuran memang tidak serta merta karena menyangkut moralitas semata. Ada juga motif ekonomi.

Krisna Gunata:

“Kami Sadar Hukum Baru Pasti Ada Masalah“

Bisa dijelaskan latar belakang pengesahan Perda nomor 8 Kota Tangerang?

Kota Tangerang merupakan daerah penyangga ibukota yang menerima imbasnya secara langsung. Tentunya kami selaku pemerintah daerah berupaya menciptakan masyarakat yang berakhlakul karimah. Kami perlu mengeliminasi hal-hal yang tidak baik. Jadi dalam rangka untuk mengurangi, kalau untuk menghapuskan tidak mungkin. Tapi paling tidak ini untuk mengeliminasi. Oleh karena itu, ketika pemerintah daerah punya keinginan, kita minta kemungkinan-kemungkinan masukan semua pihak untuk membuat dasar hukumnya.

Siapa inisiator pembentukan peraturan daerah ini?

Pemerintah daerah, tapi ketika pembahasan itu bersama.

Anda melihat soal pelacuran itu motifnya karena akhlak atau persoalan lain, persoalan ekonomi misalnya?

Memang motif ekonomi itu amat berpengaruh.

Dalam peraturan daerah menyebut secara eksplisit perempuan sebagai pelaku. Ini sangat bias.

Iya, tapi perlu diingat ini bukan semata-mata untuk merendahkan martabat wanita, malah sebaliknya. Bagaimana wanita itu dipandang positif dan untuk melakukan hal ini kita harus membangun akhlaknya. Dan terus terang saja, sebelum disahkan, kami sudah berkonsultasi dengan tokoh-tokoh masyarakat, tokoh semua agama yang ada di Kota Tangerang. Kami tanya apakah ada salah satu agama yang keberatan dengan rancangan ini? Alhamdulillah semua mengatakan tidak. Yang penting bagaimana menciptakan masyarakat yang berakhlakul karimah. Berakhlak baik.

Masalahnya kenapa harus perempuan? Apakah semua masalah yang terkait dengan pelacuran pelakunya selalu perempuan?

Masalah pelacuran kan perempuan, tapi aturan itu memasukkan wadam.

Apakah sebelumnya sudah dipikirkan impak dari penerapan peraturan ini yang ternyata diberitakan salah sasaran?

Kami memang sangat menyadari hal itu. Sebagai produk hukum yang baru pasti ada sedikit masalah. Ada yang tidak tahu. Awalnya ada anggapan yang berbeda-beda. Tapi itu teknis pelaksanaannya saja. Kita harus akui pada pelaksanaannya masih banyak kekurangan. Ini membuat *image* sebagian masyarakat yang terkena ketertiban, beranggapan ini sangat merugikan wanita. Tapi setelah dibaca, tidak ada yang mengurangi hak-hak wanita dan pelaksanaan penertiban itu merugikan.

Ini secara teknisnya. Bagaimana dengan disain aturan yang mengkriminalkan perempuan?

Ini yang tadi saya katakan sebagai aturan yang baru, mungkin ada hal yang kurang..

Jadi ada kemungkinan segera direvisi?

Ini sudah jadi produk. Kemungkinan-kemungkinan itu selalu ada. Tapi yang jelas, yang lain itu apriori saja. Memang sempat ada kekuatiran, tapi setelah diadakan evaluasi itu berjalan baik.

Apakah munculnya peraturan daerah itu mencontoh aturan serupa di daerah lain?

Kalau mencontoh persis tidak. Ketika kita dalam melakukan pembahasan itu, kita melakukan studi banding di daerah lain yang memang ada peraturan yang hampir sama dengan peraturan daerah itu.

Apakah motif penetapan perda ini karena politisasi agama tertentu?

Tidak. Munculnya perda ini benar-benar murni untuk masyarakat umum, walau masyarakat kita heterogen. Tidak mengenal minoritas dan mayoritas. Dari masyarakat apa pun kita punya kewajiban membangun akhlak yang baik.

Anda dari Partai Golkar, partai nasionalis. Munculnya peraturan daerah macam ini jadi isu yang diangkat partai nasionalis ini?

Kita tidak melihat ini dari kepentingan tertentu. Murni ini karena kepentingan masyarakat umum.

Bukankah aturan macam ini sudah diatur dalam KUHP dan UU Antidiskriminasi terhadap perempuan. Kenapa masih diatur?

UU kurang detail menyangkut kewenangan penegak hukum. Seringkali aparat penegak hukum kesulitan menegakkan aturan KUHP sehingga harus ada peraturan yang lebih spesifik yang menjadi dasar hukum peraturan ini.

Ada anggapan peraturan daerah seperti ini tidak jadi solusi riil masalah di masyarakat. Pendapat anda?

Terus terang saja kita sangat memperhatikan kebutuhan-kebutuhan dasar masyarakat. Kalau kita melihat realisasi APBD Kota Tangerang dari tahun ke tahun, masalah pendidikan saja, kita sangat maklum atas keluhan-keluhan orang tua murid soal biaya sekolah. Lewat tahun anggaran 2005, kami sudah membangun kurang lebih 221 buah sekolah untuk satu tahun anggaran.

Di kota tangerang ada peraturan daerah *Antitrafficking*?

Belum ada.

Mengapa?

Jujur kita baru dalam tahap mengkaji.