

# Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi

P. Agung Pambudhi

## ABSTRAK

Peraturan daerah (perda), utamanya perda pajak dan retribusi daerah macam pungutan ganda, retribusi tanpa timbal-balik jasa, sumbangan wajib, atau pelanggaran kewenangan pemerintah, mengakibatkan ekonomi biaya tinggi karena perda tersebut mendistorsi aktivitas perekonomian. Tambahan beban biaya pasca program otonomi daerah (otda) ini menambah parah kondisi Indonesia yang saat ini amat tidak kompetitif untuk menarik investasi. Kondisi di atas menunjukkan lemahnya upaya perbaikan iklim investasi di Indonesia. Reformasi peraturan dan birokrasi tidak berjalan. [\*]

## Latar Belakang

Persoalan pentingnya investasi untuk meningkatkan aktivitas perekonomian yang hasil akhirnya diharapkan meningkatkan kesejahteraan warga, amat sering diperbincangkan. Dari dokumen-dokumen resmi perencanaan pembangunan hingga pidato pejabat pemerintah di tingkat nasional maupun daerah selalu disinggung mengenai hal tersebut. Pelbagai seminar dan tulisan para pengamat dengan sudut pandang yang beragam, tidak kurang jumlahnya yang mengangkat tema pentingnya investasi. Selain investasi pemerintah yang dialokasikan dalam anggaran pemerintah pusat – daerah, investasi swasta memainkan peran amat penting untuk menggerakkan dinamika perekonomian.

Pentingnya peran investasi swasta amat jelas tergambar dari terbatasnya kemampuan keuangan pemerintah. Sebagai gambaran singkat, menurut perhitungan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) pada 2006, untuk mencapai tingkat pertumbuhan 6,1 persen tahun 2006 diperlukan total investasi sekitar Rp. 652,9 triliun. Dari total kebutuhan investasi tersebut hanya sejumlah Rp. 101,6 triliun yang dapat disediakan dari anggaran pemerintah, selebihnya sekitar Rp. 551,3 triliun diharapkan dari investasi swasta untuk mencapai target pertumbuhan tersebut. Dalam skala dunia, *World Development Report* bahkan menyebutkan bahwa 90 persen lapangan kerja di dunia diciptakan oleh pelaku usaha swasta.

Maka jelas amat penting peran investasi swasta. Untuk itu mutlak diperlukan iklim investasi yang kompetitif untuk menarik investor menanamkan modalnya di Indonesia.

Instruksi Presiden (Inpres) nomor 3 tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi yang dikeluarkan awal 2006 adalah salah satu upaya untuk menarik minat investor tersebut. Dari 85 kebijakan dalam Inpres tersebut, tiga di antaranya terkait upaya perbaikan kualitas peraturan daerah. Hal ini setidaknya menunjukkan bahwa pemerintah menganggap persoalan perda penting bagi penciptaan iklim investasi yang kompetitif, selain perbaikan kebijakan dalam hal perpajakan nasional, kepabeanan, investasi, dan agenda-agenda besar lainnya.

Perhatian pemerintah terhadap perda ini sejalan dengan rekomendasi pelbagai pihak. Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia dalam rekomendasinya berjudul “Revitalisasi Industri dan Investasi” (2004) mengemukakan 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha di Indonesia yaitu: a) perpajakan, b) kepastian dan penegakan hukum, 3) ketenagakerjaan, 4) infrastruktur fisik, dan 5) otonomi daerah. Dalam permasalahan otonomi daerah, hal yang paling disorot adalah mengenai perda – khususnya perda yang mengatur tentang pungutan daerah (pajak, retribusi, dan bermacam bentuk pungutan daerah lainnya). Demikian juga JETRO (Japan External Trade Organization) menyampaikan permasalahan investasi di Indonesia yang diformulasikan sebagai 3L dan 1I yaitu: *law, labour, local* dan *investment policy*; yang juga terkait *local* di antaranya menyangkut soal perda.

Secara lebih terstruktur berdasarkan hasil studi kebijakan perda yang dilakukan secara reguler, KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) telah mengangkat permasalahan perda yang menghambat aktivitas usaha dan investasi ini sejak 2001, awal dimulainya pelaksanaan eksperimen besar Indonesia yang disebut otonomi daerah. Maka sebenarnya bahwa persoalan mengenai perda telah ada lama seumur pelaksanaan otonomi daerah.

Atas latar belakang tersebut di atas, kiranya penting untuk melihat eksistensi perda dalam kaitannya dengan investasi dan iklim usaha. Tulisan ini mencoba menjawab beberapa pertanyaan berikut: 1) jenis-jenis perda apa yang terkait kepentingan investasi, 2) apa saja jenis permasalahan perda, 3) apa sumber permasalahan perda, dan 4) bagaimana upaya perbaikan kualitas dan implementasi perda.

### **Jenis-jenis Peraturan Daerah (Perda)**

Pembahasan mengenai perda yang berimplikasi pada kinerja untuk menarik investasi (baca: termasuk di dalamnya penciptaan iklim usaha yang baik) setidaknya dapat dikategorikan dalam dua kelompok yakni: perda yang langsung dan tidak langsung terkait dengan aktivitas perekonomian.

Perda pungutan pajak dan retribusi daerah masuk dalam kelompok pertama karena secara langsung keberadaan perda tersebut menyebabkan biaya dalam struktur pembiayaan perusahaan. Sedangkan perda mengenai struktur organisasi tata kelola pemerintahan (daerah) termasuk kategori kedua yang meskipun tidak secara langsung, namun tetap ada kaitannya dengan kinerja menarik investasi.

Struktur kelembagaan pemerintah daerah akan menentukan efisiensi dan efektivitas pelayanan investasi; saling keterkaitan kerja antar institusi teknis pemda dalam beberapa hal bahkan menjadi faktor utama penentu kinerja pelayanan investasi. Misalnya, kinerja pemda yang memiliki instansi yang menangani pelayanan perizinan usaha terpadu (*one stop service* – OSS) kemungkinan besar lebih baik dibandingkan dengan pemda yang menyerahkan pelayanan tiap jenis perizinan usaha (IMB, izin lokasi, HO) pada masing masing instansi teknis pemda (dinas perdagangan – pariwisata – tenaga kerja).

Selain perda organisasi pemda tersebut, jenis perda lainnya yang tidak secara langsung terkait aktivitas investasi – dan perekonomian,

adalah perda tentang: RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah), APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah), Pembentukan dan Pengelolaan Perusahaan Daerah, dan Pengelolaan Kekayaan Daerah.

Penentuan tata ruang wilayah yang memberikan lokasi yang tepat untuk aktivitas usaha tentu memberikan potensi lebih besar untuk menarik investasi daripada penentuan lokasi yang tidak sesuai dengan minat pelaku usaha. Demikian juga, konsistensi RTRW yang memberikan kepastian usaha juga amat penting untuk menarik investasi.

Dalam hal perda APBD, selain unsur pendapatan asli daerah dari pungutan daerah, alokasi anggaran pembangunan pemerintah juga sedikit banyak menentukan keberhasilan dan kegagalan upaya menarik investasi. Ini akan dibahas pada bagian berikutnya. Alokasi anggaran yang bijak untuk pembangunan sarana dan prasarana yang menunjang investasi macam jalan dan jembatan, akan lebih banyak memberikan kontribusi dalam menarik investasi, apabila dibandingkan dengan alokasi anggaran yang hanya diperuntukkan hal-hal konsumtif, seperti fasilitas atau tunjangan yang berlebihan kepada pejabat pemda atau DPRD.

Mengenai pembentukan dan pengelolaan perusahaan daerah (perusda) akan sangat berpengaruh pada upaya investasi swasta apabila perda mengatur monopoli tertentu untuk perusda tersebut sehingga meniadakan peran swasta untuk berinvestasi. Selebihnya soal perusda lebih terkait pada salah satu sumber untuk pendapatan daerah.

Akan halnya perda pengelolaan kekayaan daerah, lebih terkait pemanfaatan kekayaan daerah untuk dikomersialkan ke masyarakat umum; misalnya penyewaan gedung pemda untuk pertemuan, penyewaan wisma pemda untuk penginapan.

Uraian singkat mengenai jenis-jenis perda yang tidak langsung terkait upaya menarik investasi dimaksudkan untuk memberikan gambaran bahwa selain jenis-jenis perda yang langsung terkait kepentingan investasi, terdapat perda di atas yang secara tidak langsung berkaitan dengan kinerja menarik investasi.

Pembahasan perda lebih lanjut akan difokuskan pada jenis perda yang langsung terkait aktivitas investasi, dan sekali lagi, termasuk iklim usaha pada umumnya. Jenis perda yang dipilih adalah perda yang mengatur pungutan daerah berupa pajak daerah, retribusi daerah, dan bentuk bentuk pungutan daerah lainnya seperti 'sumbangan', atau 'iuran'.

Fokus pembahasan pada perda ini setidaknya didasari pada

beberapa alasan berikut: 1) pungutan daerah langsung terkait biaya usaha atau investasi; 2) perda pungutan daerah mencakup hal-hal yang bersentuhan dengan aktivitas usaha atau investasi seperti: perizinan usaha secara umum, penggunaan lahan usaha, tenaga kerja, penggunaan faktor produksi (tenaga listrik, misalnya); 3) pungutan daerah berlaku untuk berbagai sektor usaha: kehutanan, perkebunan, perikanan, industri pengolahan, perdagangan, dan jasa.

Dari data perda pungutan daerah yang dikumpulkan KPPOD, terlihat daftar perda yang dikelompokkan berdasarkan daerah propinsi – kabupaten/kota, dan juga kelompok berdasarkan jenis perda. Jenis-jenis perda pungutan daerah terlihat dalam statistik KPPOD dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1: Data Statistik Perda Koleksi KPPOD

<b>DATA STATISTIK KOLEKSI PERATURAN DAERAH</b>				
<b>NO.</b>	<b>KATEGORI</b>	<b>Jumlah</b>	<b>% Kategori / Jenis Peraturan</b>	<b>% Kategori / Total Peraturan</b>
<b>I. KATEGORI PAJAK DAERAH</b>				
1	Pajak & Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	37	3,95%	0,83%
2	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	9	0,96%	0,20%
3	Pajak Daerah Umum	27	2,88%	0,61%
4	Pajak Hiburan	115	12,27%	2,59%
5	Pajak Hotel dan Restoran	228	24,33%	5,14%
6	Pajak Komoditi	9	0,96%	0,20%
7	Pajak Parkir	47	5,02%	1,06%
8	Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Permukaan	65	6,94%	1,47%
9	Pajak Penerangan Jalan	130	13,87%	2,93%
10	Pajak Perikanan, Kelautan & Kepelabuhan	4	0,43%	0,09%
11	Pajak Pertambangan	99	10,57%	2,23%
12	Pajak Reklame	125	13,34%	2,82%
13	Pajak Sarang Burung Walet	34	3,63%	0,77%
14	Pajak Televisi	4	0,43%	0,09%
15	Pajak Usaha	4	0,43%	0,09%
	<i>Sub Total</i>	<b>937</b>	<b>100,00%</b>	<b>21,12%</b>
<b>II. KATEGORI RETRIBUSI DAERAH</b>				
1	Retribusi Angkutan Sungai, Danau & Penyeberangan	15	0,44%	0,34%
2	Retribusi Informasi	1	0,03%	0,02%
3	Retribusi Izin Gangguan dan Izin Usaha	891	25,86%	20,09%
4	Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	40	1,16%	0,90%
5	Retribusi Kehutanan	160	4,64%	3,61%
6	Retribusi Kendaraan Bermotor	118	3,42%	2,66%
7	Retribusi Ketenagakerjaan	88	2,55%	1,98%
8	Retribusi Komoditi	30	0,87%	0,68%

## P. Agung Pambudhi ■ Peraturan Daerah dan Hambatan Investasi

9	Retribusi Lingkungan Hidup	39	1,13%	0,88%
10	Retribusi Parkir	180	5,22%	4,06%
11	Retribusi Pasar	215	6,24%	4,85%
12	Retribusi Pelayanan Kesehatan	216	6,27%	4,87%
13	Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	192	5,57%	4,33%
14	Retribusi Pemanfaatan Air Bawah Tanah	5	0,15%	0,11%
15	Retribusi Pengangkutan, Penyimpanan, & Penimbunan Barang (Darat)	34	0,99%	0,77%
16	Retribusi Penyediaan Administrasi Daerah	100	2,90%	2,25%
17	Retribusi Perikanan dan Pendaratan Kapal	152	4,41%	3,43%
18	Retribusi Perkebunan	26	0,75%	0,59%
19	Retribusi Pertambangan dan Energi	39	1,13%	0,88%
20	Retribusi Pertanahan, Bangunan, dan Perumahan	235	6,82%	5,30%
21	Retribusi Pertanian	27	0,78%	0,61%
22	Retribusi Perusahaan Air Minum	48	1,39%	1,08%
23	Retribusi Peternakan	200	5,80%	4,51%
24	Retribusi Produksi Usaha Daerah	52	1,51%	1,17%
25	Retribusi Proyek	1	0,03%	0,02%
26	Retribusi Reklame	3	0,09%	0,07%
27	Retribusi Sarang Burung Walet	17	0,49%	0,38%
28	Retribusi Sertifikasi	23	0,67%	0,52%
29	Retribusi Televisi	3	0,09%	0,07%
30	Retribusi Terminal	54	1,57%	1,22%
31	Retribusi Transportasi	224	6,50%	5,05%
32	Retribusi Bea & Meterai Daerah	2	0,06%	0,05%
33	Retribusi Lain-lain	16	0,46%	0,36%
	<i>Sub Total</i>	<b>3446</b>	<b>100%</b>	<b>77,68%</b>
<b>III</b>	<b>SUMBANGAN</b>	<b>53</b>	<b>100%</b>	<b>1,19%</b>
<b>IV</b>	<b>TOTAL</b>			
1	Total Pajak	<b>937</b>	<b>100%</b>	21,12%
2	Total Retribusi	<b>3.446</b>	<b>100%</b>	77,68%
3	Total Sumbangan	<b>53</b>	<b>100%</b>	1,19%
	<b>Total Koleksi Peraturan Tingkat Daerah :</b>	<b>4.436</b>	<b>100%</b>	<b>100,00%</b>

### Kerangka Teoritis Kajian Peraturan Daerah

#### 1. Rujukan Hukum Perda

Kajian kualitas perda pungutan tidak bisa lepas dari keberadaan undang-undang (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur hal tersebut. UU nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (Perubahan UU nomor 18 tahun 1997), PP nomor 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP nomor 66 tahun 2001 tentang Retribusi Daerah harus menjadi acuan utama pembahasan perda pungutan daerah.

Peraturan perundang-undangan lainnya yang penting menjadi rujukan adalah UU nomor 33 tahun 2004 (Perubahan UU nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat

dan Pemerintah Daerah), UU nomor 32 tahun 2004 (Perubahan UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah). Demikian juga penting merujuk UU sektoral lainnya seperti UU Kehutanan, UU Pokok Agraria, UU Ketenagakerjaan, UU Kepelabuhanan, karena pengaturan perda pungutan daerah dalam beberapa hal terkait dengan substansi yang diatur dalam UU sektoral tersebut.

Penggunaan acuan hukum tersebut dimaksudkan untuk mencermati dua hal: pertama, apakah perda yang dikaji sesuai dengan kaidah hukum; dan kedua, apakah materi perda sesuai dengan substansi yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal kaidah hukum, perda dikaji untuk melihat apakah terdapat harmonisasi produk hukum di mana perda yang hirarki hukumnya lebih rendah (*lex inferiori*) bertentangan atau tidak dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya (*lex superiori*).

Sebagaimana diketahui bahwa berdasar UU nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hirarki produk hukum di Indonesia adalah:

1. Undang-undang Dasar (UUD);
2. Undang-undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
3. Peraturan Pemerintah (PP);
4. Peraturan Presiden (Perpres);
5. Peraturan Daerah. (Perda).

Berdasar asas *lex superiori derogat lex inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang lebih rendah), perda berada dalam hirarki terendah dalam urutan tata peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya materi perda tidak boleh bertentangan dengan substansi yang diatur dalam UUD, UU, Perpu, PP, dan Perpres.

Dengan mengacu asas hukum yang kedua yaitu *lex specialist derogat lex generalis* (hukum yang bersifat lebih spesifik mengalahkan hukum yang bersifat umum), ketika kajian perda menemukan hal-hal yang bertentangan terkait produk-produk hukum hirarki di atasnya, maka yang dijadikan acuan adalah produk hukum yang lebih spesifik. Dengan catatan produk-produk hukum yang bertentangan tersebut punya derajat struktur yang sama.

Dalam kajian perda, asas hukum ketiga yakni *lex posteriori derogat lex priori* (produk perundang-undangan yang lebih baru mengalahkan

produk perundang-undangan terdahulu) secara sederhana digunakan untuk menentukan acuan hukum yang lebih tepat.

Penerapan asas kedua dan ketiga tersebut di atas bisa dicontohkan, misalnya ketika ada pertentangan substansi atas hal yang diatur dalam UU nomor 34 tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dengan UU nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan. Contoh, dalam hal perda yang mengatur pungutan daerah terkait perizinan kehutanan, karena pertentangan substansi kedua UU tersebut, maka kajian perda retribusi daerah lebih memilih menggunakan acuan UU nomor 34 tahun 2000 daripada UU nomor 41 tahun 1999. Pertimbangannya adalah 1) perda pungutan secara spesifik merupakan implementasi UU nomor 34 tahun 2000, dan 2) UU nomor 34 tahun 2000 lebih baru dibandingkan dengan UU nomor 41 tahun 1999.

Kajian perda juga dilihat dalam harmoninya dengan perda-perda lainnya dengan mengacu pada asas hukum kedua dan ketiga tersebut di atas.

## 2. Teori Ekonomi: *Free Trade*

Selain pertimbangan hal-hal yang sudah diatur dalam rujukan peraturan perundang-undangan, kajian perda pungutan juga perlu memasukkan kriteria terkait prinsip-prinsip dasar ekonomi, utamanya mengenai kesatuan ekonomi nasional yang memberi kebebasan perdagangan dalam negeri tanpa hambatan.

Teori ekonomi neo-liberal menyatakan bahwa perdagangan baik dalam negeri maupun perdagangan internasional mesti bebas hambatan yang bersifat tarif maupun non tarif. Basis teori ini menegaskan bahwa melalui perdagangan bebas hambatan akan memungkinkan kesejahteraan maksimal bagi warga yang negaranya menerapkan prinsip ini. Hal itu karena melalui perdagangan bebas, tiap negara dapat melakukan spesialisasinya masing-masing dalam menghasilkan barang dan jasa, dan mendapatkan manfaat lebih besar karena berada dalam suatu skala produksi yang besar/dunia (Krugman & Obstfeld).

Dalam pijakan teori itu, perda yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari produk perundang-undangan secara nasional semestinya mengadopsi prinsip itu. Maka tidak dapat dibenarkan apabila kebijakan yang diatur dalam perda membatasi arus perdagangan dalam negeri dengan mengenakan pungutan daerah. Juga

tidak dapat dibenarkan praktek pembatasan perdagangan suatu komoditi tertentu yang eksklusif diperuntukkan pada pihak tertentu (monopoli atau oligopoli).

Demikian juga halnya tidak dapat diterima kebijakan yang membatasi kebebasan perusahaan untuk mempekerjakan orang baik dari daerah tempat perusahaan berada maupun dari luar daerah tersebut. Pelbagai hambatan atas pergerakan modal, barang, jasa, dan manusia dari satu daerah ke daerah lain dengan menerapkan tarif maupun hambatan non-tarif hanya akan membatasi optimalisasi manfaat dari perdagangan bebas.

### 3. Pajak, Retribusi, dan Kepentingan Umum

UU nomor 34 tahun 2000 mendefinisikan pajak daerah sebagai iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan pada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Lebih jauh literatur menyebutkan bahwa fungsi pajak bersifat *reguleren* (mengatur) dan *budgeter* (pemasukan bagi anggaran keuangan). Perda pajak daerah amat jelas mengemban fungsi *budgeter* untuk pemasukan PAD. Memperhatikan filosofi dasarnya, pengenaan pajak tidak mensyaratkan pemberian manfaat langsung dari pemungut pajak (pemerintah) kepada pembayar pajak.

Manfaat pungutan pajak dialokasikan untuk penyediaan barang publik yang manfaatnya diterima tidak secara langsung oleh pembayar pajak, namun bagi kepentingan umum masyarakat. Maka ketentuan pajak dapat dikenakan ke obyek pajak dan dipaksakan pada subyek pajaknya melalui peraturan perundang-undangan.

Untuk memastikan tepat tidaknya penerapan pajak sebelum dipaksakan dalam dalam UU, beberapa kriteria penerapan pajak mesti dipenuhi. Kriteria tersebut adalah: pertama, *tax yield* (hasil pungutan) pajak harus memadai dibandingkan dengan biaya pungutan pajak. Kedua, prinsip *equity* (keadilan) baik secara vertikal (subyek pajak yang mempunyai keadaan yang berbeda dikenakan beban pajak yang berbeda) maupun horisontal (subyek pajak yang mempunyai keadaan sama dikenakan beban pajak yang sama). Prinsip ketiga adalah efisiensi ekonomi, artinya pajak tidak boleh mengakibatkan dampak ekonomi negatif. Sedangkan prinsip keempat adalah pajak harus secara politis dapat diterima oleh masyarakat dan secara administratif dapat dilaksanakan.

Sementara mengenai retribusi, literatur menyebutkannya sebagai pungutan yang dibebankan pada pihak yang menerima manfaat langsung atas jasa yang diberikan oleh pemungut retribusi (pemerintah). Dari batasan definisi tersebut jelas bahwa pungutan retribusi harus memberikan manfaat langsung bagi pembayar retribusi. Oleh karenanya, pungutan retribusi dari pemda yang semata-mata hanya membebankan pungutan dengan mengabaikan kontraprestasi berupa manfaat langsung bagi pembayar retribusi adalah tidak tepat.

Dari filosofi teoritis pajak dan retribusi daerah tersebut, yang mesti cermat dikaji adalah fungsi *reguleren* yang bisa dipaksakan melalui UU untuk tujuan suatu pengaturan tertentu, apakah diterapkan secara tepat. Untuk mengukur tepat tidaknya penerapan fungsi *reguleren* tersebut mesti mempertimbangkan aspek-aspek lainnya yang lebih luas termasuk di dalamnya pertimbangan sosial-kemasyarakatan dan sosial-politik.

Pada tingkat inilah kajian suatu perda amat sering memasuki wilayah abu-abu karena longgarnya prinsip-prinsip sosial kemasyarakatan dan politik dalam konteks pungutan daerah. Hal ini yang menghasilkan kriteria 'prinsip kepentingan umum' sebagaimana tercantum dalam UU nomor 34 tahun 2000.

Sebagai suatu pedoman analisis, memahami suatu pungutan daerah yang 'tidak bertentangan dengan kepentingan umum' amat sulit karena sifat analisis bisa amat subyektif. Oleh karenanya prinsip dasar ekonomi dan hukum sebagaimana diuraikan di atas dapat membantu untuk panduan analisis.

Pijakan pada dasar teoritis yang secara singkat diuraikan di atas kiranya yang melandasi KPPOD (2002, 2006) dalam menerapkan sejumlah kriteria dalam menganalisis perda pungutan daerah (kebanyakan pajak dan retribusi daerah). Studi perda yang dilakukan KPPOD, menilai kualitas perda dalam tingkat kebermasalahannya terhadap 14 (empat belas) kriteria berikut:

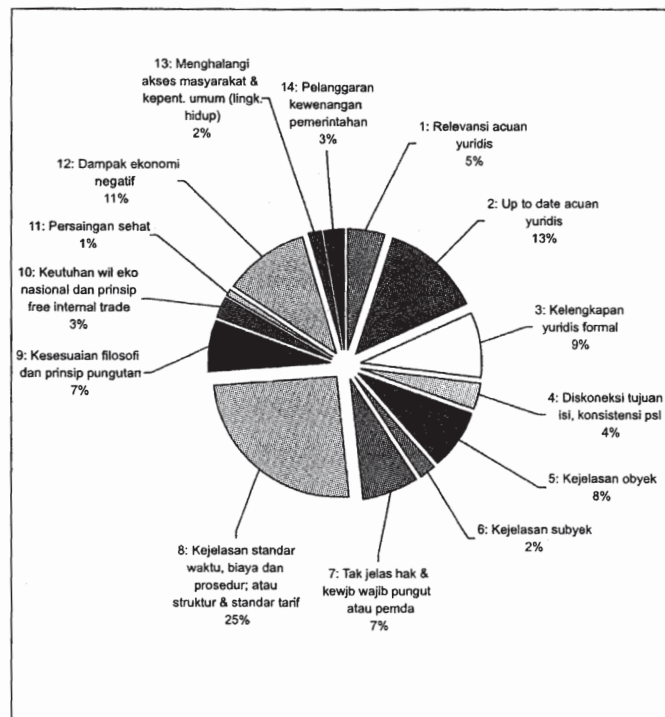
1. Relevansi acuan yuridis;
2. *Up-to-date* acuan yuridis;
3. Kelengkapan yuridis formal;
4. Kesesuaian tujuan perda dengan isi pasal-pasalnya;
5. Kejelasan obyek;
6. Kejelasan subyek;

7. Kejelasan hak dan kewajiban subyek pungutan;
8. Kejelasan standar pelayanan: prosedur, tarif, dan waktu;
9. Kesesuaian filosofi pungutan pajak dan retribusi;
10. Hambatan pada lalu lintas perdagangan dalam negeri;
11. Persaingan sehat;
12. Dampak ekonomi negatif (pungutan ganda);
13. Pelanggaran akses ekonomi masyarakat dan kepentingan umum;
14. Pelanggaran kewenangan tiap tingkat pemerintahan.

Kriteria-kriteria di atas digunakan KPPOD untuk identifikasi tingkat pelanggaran atau kebermasalahan perda terhadap kriteria kriteria tersebut, yang dikelompokkan dalam tiga kelompok kebermasalahan yaitu: 1) kebermasalahan teknis – yuridis formal (kriteria 1-3); 2) kebermasalahan substansial (kriteria 4-9); dan 3) kebermasalahan prinsipiil (10-14). Di luar itu, Perda yang tidak bermasalah dimasukkan dalam kualifikasi tidak bermasalah.

### Jenis Permasalahan Perda

Atas dasar kriteria kriteria penilaian tersebut diatas, studi KPPOD atas 1.379 perda pungutan daerah yang diterbitkan oleh 228 pemda kabupaten/kota menghasilkan statistik jenis kebermasalahan sebagaimana terlihat dalam grafik berikut:



Dari segi statistik, persoalan perda yang paling banyak mendominasi adalah tidak adanya kejelasan standar pelayanan pemda dalam perda (25%). Ada beberapa sub kategori dalam kategori ini, di antaranya yang penting adalah: struktur tarif pungutan pajak atau retribusi tidak diformulasikan secara jelas. Hal ini fatal karena menyangkut biaya yang harus dibayar subyek pungutan. Beberapa perda bermasalah dalam kriteria ini menyerahkan pengaturan tarif pada peraturan di bawah perda yaitu peraturan atau keputusan kepala daerah.

Secara substansial hal ini bertentangan dengan ketentuan dalam UU nomor 34 tahun 2000 dan PP nomor 65 tahun 2001 dan PP nomor 66 tahun 2001 yang mensyaratkan bahwa hal mengenai tarif harus jelas dideskripsikan dalam perda.

Contoh permasalahan terkait standar pelayanan lainnya menyangkut ketidakjelasan ketentuan mengenai prosedur, syarat, dan kepastian waktu untuk mendapatkan berbagai jenis perizinan usaha. Hal ini jelas menjadi disinsentif bagi aktivitas usaha, terutama menyangkut calon calon investor baru yang semestinya mendapatkan kemudahan-kemudahan untuk memulai bisnisnya.

Lemahnya kepastian standar pelayanan tersebut mendorong pemda di beberapa daerah menerapkan *one stop service* perizinan usaha yang memberikan kepastian. Demikian juga pemerintah telah mengeluarkan pelbagai kebijakan untuk memperbaiki hal ini, di antaranya dengan penerbitan Kepmendagri nomor 24 tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Satu Pintu.

Perda bermasalah lainnya yang penting diperhatikan adalah adanya pelanggaran filosofi prinsip pungutan. Cukup banyak pemda yang menerapkan perda pungutan retribusi namun tidak memberikan manfaat langsung bagi pembayar retribusi. Demikian juga halnya dengan pajak daerah, beberapa perda tidak mengindahkan kriteria-kriteria penerapan pajak sehingga terdapat beberapa perda yang *tax yield*-nya tidak memadai.

Kebermasalahan perda dalam hal hambatan perdagangan dalam negeri, meskipun tidak besar jumlahnya (3%) namun mengingat pentingnya persoalannya, amat perlu mendapat perhatian serius. Penerapan pajak dan retribusi daerah atas lalu-lintas perdagangan dalam negeri selain sudah jelas membebani biaya sehingga tidak kompetitif, juga mengindikasikan telah terjadinya disintegrasi wilayah Indonesia dari aspek perekonomian. Dalam perda distortif kategori ini, peredaran

barang, jasa, dan manusia tidak lagi bebas di Indonesia.

Hal ini amat kontradiktif dengan keterlibatan aktif Indonesia dalam mengupayakan kerjasama regional-kawasan (APEC – *Asia Pacific Economic Cooperation*) dan penerimaannya atas prinsip-prinsip WTO (*World Trade Organization*) untuk mengikis hambatan perdagangan internasional.

Pungutan ganda yang mengakibatkan dampak ekonomi negatif, juga merupakan persoalan penting. Selain karena persentasenya yang cukup besar (11%), hal ini semakin menambah beban pungutan bagi subyek pajak yang secara kumulatif sudah tidak kompetitif dibandingkan dengan total beban pungutan negara negara kompetitor seperti Malaysia dan Thailand.

Selain pelbagai pungutan pajak dan retribusi daerah, perusahaan di pelbagai kabupaten/kota di Indonesia juga dibebani sumbangan yang bersifat wajib dengan nama perda yang beragam: “sumbangan pihak ketiga” (SPK), ‘sumbangan wajib kepada pemda’. Meskipun sumbangan semestinya bersifat sukarela, namun pada kenyataannya perda kategori ini tidak berbeda dengan pajak karena adanya struktur tarif sumbangan dan sanksi apabila tidak membayar sumbangan.

### **Penyebab Permasalahan**

Akar persoalan dari pelbagai jenis kebermasalahan perda tersebut di atas setidaknya bersumber pada beberapa hal berikut: 1) substansi peraturan perundang-undangan di atas perda; 2) proses penyusunan perda; 3) kemauan politik kekuasaan daerah; 4) kapasitas sumber daya manusia (SDM); dan 5) pengawasan pemerintah dan *civil society* (masyarakat warga).

#### **1. Peraturan Perundang-undangan**

Acuan produk perundang-undangan utama perda pungutan daerah adalah UU nomor 34 tahun 2000 yang dijabarkan lebih lanjut dalam PP nomor 65 tahun 2001 dan PP nomor 66 tahun 2001 sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Yang membedakan peraturan perundang-undangan tersebut dengan UU induknya UU nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah setidaknya meliputi dua hal yaitu tentang jenis-jenis pajak dan retribusi daerah, dan tentang mekanisme penyusunan dan pengawasan perda.

Selain menentukan daftar jenis-jenis pajak dan retribusi daerah yang dapat dipungut pemda, UU nomor 34 tahun 2000 (Pasal 2 ayat 4)

memberikan keleluasaan kepada pemda (kabupaten/kota) untuk membuat pajak daerah lainnya sepanjang memenuhi kriteria: a) bersifat pajak dan bukan retribusi; b) obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan; c) obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; d) obyek pajak bukan merupakan obyek pajak propinsi dan/atau pajak pusat; e) potensinya memadai; f) tidak memberikan dampak ekonomi negatif; g) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan h) menjaga kelestarian lingkungan.

Sedangkan dalam hal retribusi, Pasal 18 ayat 4 UU nomor 34 tahun 2001 memberikan kewenangan pemda kabupaten/kota untuk jenis retribusi selain yang ditetapkan dalam UU sesuai dengan kewenangan otonominya.

Atas dasar ketentuan tersebut, pelbagai pemda membuat perda pungutan-pungutan baru selain daftar jenis pungutan yang diatur dalam UU. Meskipun legal, sayangnya perda yang menentukan pungutan baru tersebut dalam beberapa hal tidak mengindahkan prasyarat yang diatur UU untuk pembuatan suatu pungutan baru sebagaimana disebutkan di atas. Hasilnya, perda pungutan-pungutan baru menunjukkan kecenderungan bermasalah.

Dalam studi KPPOD (2002) terhadap 340 perda pungutan daerah dari 54 kabupaten/kota di Indonesia digambarkan dengan jelas bahwa perda-perda baru (*non-listed*) yang diterbitkan pemda, memiliki tingkat kebermasalahan lebih tinggi dibandingkan jenis perda yang telah ditentukan dalam UU (*listed*) sebagaimana terlihat dalam tabel 2 di bawah.

Tabel 2. Perbandingan antara Perda-perda *Listed* dan *Non-Listed*

	Kualifikasi Kebermasalahan	<i>Listed</i>				<i>Non-Listed</i>				
		A	B	Jl.	%	A	B	C	Jl.	%
1.	Tidak Bermasalah	15	65	80	<b>39</b>	4	7	12	23	<b>17</b>
2.	Bermasalah Teknis	9	43	52	<b>25</b>	-	4	2	6	<b>5</b>
3.	Bermasalah Substansi	18	51	69	<b>34</b>	1	37	37	75	<b>56</b>
4.	Bermasalah Prinsip	2	3	5	<b>2</b>	2	23	5	30	<b>22</b>
	Total	44	162	206	<b>100</b>	7	71	56	134	<b>100</b>

Keterangan: A: Pajak Daerah; B: Petribusi Daerah; C: Perda non-pajak non retribusi; Jl.: Jumlah.  
Sumber: KPPOD (2002)

Kajian-kajian perda pungutan daerah yang dilakukan sesudahnya sampai tahun 2006 meskipun tidak terinci seperti di atas, menunjukkan pola yang tidak banyak berubah di mana perda-perda pungutan di luar daftar jenis pungutan dalam UU nomor 34 tahun 2000 cenderung bermasalah – distortif terhadap aktivitas usaha atau investasi.

Atas temuan di atas, maka diidentifikasi salah satu kelemahan dalam UU nomor 34 tahun 2000 (dan turunannya PP nomor 65 tahun 2001 dan PP nomor 66 tahun 2001) yaitu mengenai diberikannya kewenangan kepada pemda untuk membuat jenis-jenis pungutan daerah baru. Dalam sudut pandang demokrasi hal tersebut dimaksudkan untuk memberikan diskresi lebih bagi pemda untuk merencanakan dan melaksanakan otonomi berdasar kebutuhan daerahnya masing-masing. Namun demikian temuan empiris menunjukkan bahwa hal itu mengakibatkan munculnya distorsi perda pungutan-pungutan baru yang membebani aktivitas usaha.

Temuan empiris tersebut tidak bisa diabaikan sebagai bahan pertimbangan untuk memikirkan kembali apakah perlu menetapkan *positive list* (tertutup) jenis-jenis pungutan daerah dengan meniadakan kewenangan perda untuk membuat jenis-jenis pungutan baru. Selain karena temuan empiris tersebut, alternatif ini juga didasari proses panjang perumusan UU nomor 18 tahun 1997 sebagai induk UU nomor 34 tahun 2000 yang membatasi jenis-jenis pungutan daerah yang boleh dipungut pemda, telah melalui fakta empiris bertahun-tahun dan kajian akademik sebelumnya, yang menghasilkan kristalisasi jenis-jenis pungutan daerah tersebut.

Dari studi studi jauh sebelum UU nomor 18 tahun 1997 ditetapkan, pungutan-pungutan di luar jenis-jenis pungutan yang sudah tercantum dalam UU tersebut merupakan pungutan yang tidak tepat bagi kemajuan perekonomian. Untuk itu, alternatif pembatasan jenis-jenis pungutan daerah yang diperbolehkan, layak dipertimbangkan secara serius.

Dalam hal mekanisme penyusunan dan pengawasan perda, ketentuan Pasal 5A UU nomor 34 tahun 2000 pada dasarnya menegaskan berlakunya sistem pengawasan represif terhadap perda. Yang dimaksud adalah bahwa pemda dapat menerbitkan dan menjalankan perda tanpa persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah pusat; kemudian dalam 15 hari pemda harus mengirimkan perda yang

telah diterbitkan tersebut ke pemerintah pusat. Pemerintah pusat memiliki waktu satu bulan sejak diterimanya perda tersebut untuk pembatalan perda apabila perda tersebut dinilai melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sistem pengawasan represif ini membawa konsekuensi berlakunya perda-perda yang kemungkinan bertentangan dengan perundang-undangan, sebelum adanya pembatalan dari pemerintah pusat atas perda tersebut (apabila dinilai melanggar peraturan perundang-undangan). Juga terbuka kemungkinan bahwa pemda tidak mengirimkan perda ke pemerintah pusat (catatan: kalkulasi BAPPEKI DEPKEU sampai dengan November tahun 2005 mengindikasikan bahwa 44% perda pajak dan retribusi daerah tidak dikirimkan ke pemerintah pusat).

Bahkan faktanya perda-perda yang sudah terlanjur dilaksanakan di lapangan, pada prakteknya amat sulit untuk dibatalkan oleh pemda karena beberapa alasan mulai alasan politis, teknis, maupun terkait anggaran yang sudah ditetapkan. Meskipun demikian, sistem pengawasan represif ini mempercepat pemda untuk menjalankan kebijakannya sendiri tanpa harus menunggu persetujuan pemerintah pusat apabila menggunakan sistem pengawasan preventif.

Kelemahan lain dari sistem pengawasan dalam UU adalah lebarnya rentang kendali manajemen pemerintah pusat melakukan pengawasan represif terhadap seluruh perda Propinsi dan kabupaten/kota yang amat berat karena banyaknya jumlah daerah. Akibatnya pemerintah mengalami kesulitan untuk pengawasan yang antara lain bisa berupa evaluasi perda, koordinasi dengan pemda, penetapan SK Pembatalan, dalam waktu satu bulan yang tersedia. Implikasinya, sangat mungkin ada perda yang belum sempat dievaluasi dalam rentang waktu tersebut.

Permasalahan-permasalahan yang muncul akibat sistem pengawasan represif tersebut itu, barangkali yang menjadi salah satu dasar pertimbangan perubahan UU nomor 22 tahun 1999 menjadi UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menerapkan gabungan sistem preventif dan represif dalam penyusunan dan pengawasan perda – khususnya perda APBD, RTRW, dan Pajak dan Retribusi Daerah.

Selain UU nomor 34 tahun 2000, permasalahan perda yang bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya amat banyak yang tidak mungkin diuraikan semuanya, namun

keberadaan UU nomor 25 tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah penting disinggung secara singkat.

Pembagian porsi keuangan daerah yang dinilai oleh pemda 'tidak adil' karena hanya memberikan porsi kecil bagi sumber keuangan pemda, sering dijadikan alasan oleh pemda untuk menerapkan pelbagai pungutan yang akhirnya dinilai distortif. Pelbagai pemda menyatakan bahwa pemda tidak akan menerapkan pelbagai pungutan bermasalah tersebut apabila mendapatkan bagian lebih dari perimbangan keuangan. Topik ini harus menjadi suatu pembahasan mendalam tersendiri yang tidak dibahas dalam tulisan ini; namun demikian 'kelemahan' UU ini tetap tidak dapat dijadikan sebagai pembenar untuk menerbitkan perda perda distortif.

## 2. Proses Penyusunan Perda

Salah satu dari prinsip *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) adalah pendekatan partisipatoris dalam penyusunan kebijakan publik. Maka dalam penyusunan perda semestinya menyertakan *stakeholder* terkait yang akan sebagai subyek aturan perda maupun yang akan terkena akibat diberlakukannya perda. Sayangnya, dari survei KPPOD terhadap 8.727 pelaku usaha di 228 kabupaten/kota diketahui bahwa 61,3 persen responden tidak dilibatkan dalam penyusunan perda pungutan daerah. Hal ini merupakan indikasi sebagai salah satu sebab munculnya pelbagai permasalahan perda yang diuraikan sebelumnya.

Meskipun demikian, perlu menjadi catatan bahwa kualitas partisipasi yang baik (bukan hanya formalitas untuk justifikasi seolah olah sudah partisipatif) dalam penyusunan perda, belum secara otomatis menjamin kualitas perda tersebut. Penyusunan suatu perda mungkin sangat partisipatoris namun perda yang dihasilkan bisa jadi tidak memenuhi kualitas yang memadai bila dilihat dari sudut pandang ekonomi, misalnya. Namun, setidaknya dengan pelibatan *stakeholder* dalam penyusunan perda akan memberikan peluang munculnya pemikiran dari pelbagai sudut pandang untuk penajaman kualitas perda yang dihasilkan.

Demikian juga halnya ketika proses penyusunan perda sudah partisipatif, maka efektifitas implementasinya dapat diharapkan terwujud, dengan penolakan minimal dari *stakeholder* yang sudah ikut terlibat menyusunnya.

### 3. Kemauan Politik

Kemauan politik pimpinan daerah baik dari unsur eksekutif dan legislatif untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat, sangat menentukan kualitas perda. Dari interaksi dengan pimpinan pimpinan instansi pemda dari ratusan kabupaten/kota, dapat dikenali bahwa penyebab perda pungutan daerah yang distortif terhadap aktivitas usaha juga dikarenakan keinginan para pimpinan daerah untuk meningkatkan PAD dengan cara instan. Oleh pimpinan daerah (Bupati/Walikota), target pencapaian PAD menjadi salah satu tolok ukur utama penilaian kinerja instansi instansi pemda.

Selain atas kehendak Bupati/Walikota, di pelbagai daerah, hal tersebut tidak lepas dari tekanan politis dari unsur DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) yang memberikan target tinggi pencapaian PAD. Karena tekanan politis tersebut, untuk menjaga harmoni dengan legislatif daerah, cukup banyak kepala daerah yang mengikuti kehendak DPRD dengan mengabaikan kepentingan ekonomi yang lebih luas. Situasi politis ini barangkali terjadi akibat adanya 'insentif' baik bagi eksekutif maupun legislatif untuk meningkatkan PAD karena eksekutif pemda berhak untuk menerima prosentase tertentu PAD, sedangkan salah satu komponen penghasilan anggota DPRD adalah prosentase tertentu dari PAD.

### 4. Kapasitas SDM

Persoalan lain mengenai perda adalah pada kapasitas SDM baik di eksekutif maupun legislatif daerah. Perda-perda yang bermasalah secara teknis-yuridis formal, menunjukkan gambaran penguasaan yang lemah dalam hal *legal drafting* (penyusunan peraturan mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan). Sedangkan perda pungutan daerah yang bermasalah secara substantif dan prinsipiil, menunjukkan lemahnya penguasaan penyusun perda atas substansi yang diatur dalam perda.

Kepentingan ekonomi jangka panjang melalui penciptaan iklim usaha atau investasi yang kompetitif belum dipahami secara mendalam oleh para penyusun perda. Yang tergambarkan hanyalah untuk kepentingan jangka pendek mendapatkan PAD dengan cara pintas menerapkan pungutan. Perda bermasalah susbtantif dan prinsipiil merefleksikan kurangnya pemahaman bahwa untuk menggerakkan perekonomian yang diperlukan adalah meningkatkan PDRB (Produk Domestik Bruto Daerah).

Bila hal ini dipahami, semestinya pemda tidak perlu khawatir akan rendahnya penerimaan PAD karena secara konseptual PAD akan ikut meningkat apabila PDRB – aktivitas perekonomian, meningkat (bila tidak terjadi kebocoran dana atau salah manajemen). Namun hal ini memang membutuhkan waktu jangka menengah dan panjang – yang barangkali hasil yang dicapai belum atau tidak dirasakan dalam kurun waktu kepemimpinan daerah yang berjalan. Dalam konteks ini, diperlukan *political will* kepemimpinan daerah sebagaimana secara singkat diuraikan sebelumnya.

#### 5. Pengawasan Pemerintah dan Masyarakat

Selain persoalan dalam sistem pengawasan represif perda oleh pemerintah (pusat) yang sudah diuraikan di bagian sebelumnya, ada kelemahan pemerintah dalam memastikan apakah keputusan pemerintah (SK Mendagri) atas pembatalan perda diikuti oleh pemda atau tidak.

Sejak tahun 2001 sampai saat ini monitoring implementasi tersebut tidak ada. Konsekuensinya ada beberapa perda yang telah dibatalkan pemerintah masih tetap berlaku sampai saat ini. Kondisi tersebut menciptakan ketidakpastian bagi subyek pungutan daerah

Persoalan lainnya adalah lemahnya sosialisasi pembatalan perda ke daerah-daerah lain di Indonesia. Yang dilakukan pemerintah terbatas pada pemberitahuan pembatalan tersebut pada pemda yang bersangkutan. Akibatnya selama ini masih bermunculan terus perda-perda baru dari berbagai daerah yang mempunyai substansi sama dengan perda-perda yang telah dibatalkan oleh pemerintah.

Lemahnya pengawasan perda oleh masyarakat juga menjadi salah satu sebab masih diterbitkannya perda bermasalah. Pelaku usaha yang seringkali ragu (terutama pelaku usaha di daerah) untuk memberikan kritik pada perda bermasalah karena khawatir kesulitan kesulitan yang akan dihadapinya dalam pelayanan pemda, menciptakan kondisi yang seolah-olah tidak ada masalah.

Akibatnya mekanisme *check and balance* terhadap kebijakan pemda lemah, sehingga kurang memberikan tekanan pada pemda untuk tidak membuat perda yang distortif. Pengawasan dari unsur masyarakat yang cukup intensif justru lebih banyak dari unsur lembaga-lembaga penelitian dan NGO yang tidak secara langsung terkena dampak penerapan perda bermasalah.

### Catatan Penutup

Pembahasan di atas telah memberikan indikasi apa yang mesti dilakukan untuk mendorong perda agar kondusif bagi aktivitas usaha atau investasi. Sebagai penegasan, beberapa hal di bawah perlu ditindaklanjuti untuk upaya perbaikan.

Memperhatikan pelbagai bukti empiris penerbitan perda pungutan daerah sejak pelaksanaan otonomi daerah pada 2001 sampai saat ini, perlu menegaskan prinsip *close list* jenis-jenis pungutan daerah yang diperbolehkan dipungut pemda, tanpa kewenangan pemda membuat jenis pungutan baru di luar jenis pungutan yang telah ditetapkan UU. Hal ini tidak dimaksudkan untuk memasung kewenangan daerah otonom, namun lebih untuk kepentingan kepastian usaha dan pelayanan untuk kepentingan perekonomian daerah.

Selain itu, untuk menyesuaikan dengan perubahan UU nomor 32 tahun 2004 tentang sistem pengawasan perda (pajak dan retribusi daerah), perlu perubahan UU nomor 34 tahun 2000 (termasuk PP nomor 65 dan 66 tahun 2001) dari sistem pengawasan represif menjadi sistem pengawasan preventif dan represif.

Perubahan UU tersebut juga perlu memasukkan ketentuan mengenai sanksi yang bisa dikenakan pemerintah kepada pemda apabila tidak mengikuti ketentuan peraturan perundang-undangan dan mengabaikan pembatalan perda yang dilakukan pemerintah. Sanksi tersebut akan efektif berupa sanksi fiskal – mungkin bisa berupa penundaan DAU (Dana Alokasi Umum). Prinsip sanksi ini penting karena tanpa adanya sanksi, efektivitas kebijakan sulit dipastikan.

Rencana perubahan UU nomor 34 tahun 2000 dengan mengikuti rekomendasi tersebut saat ini sedang dibahas dalam panitia khusus RUU Pajak dan Retribusi Daerah. Hal ini dinilai positif, namun sayangnya ada usulan pemerintah untuk menambah jenis pajak daerah baru yaitu ‘pajak lingkungan’ yang dinilai akan memberatkan aktivitas usaha (tidak akan dibahas lebih lanjut mengenai hal ini karena membutuhkan suatu pembahasan mendalam secara tersendiri).

Dalam hal penyusunan perda, perlu menerapkan RIA (*Regulatory Impact Assesment*) yang prinsipnya adalah menimbang manfaat (*benefit*) dan biaya (*cost*) yang akan ditimbulkan sebelum menerbitkan perda. *Benefit and cost analysis* tersebut tidak hanya diterapkan untuk membuat suatu perda baru, namun juga bisa diterapkan untuk evaluasi perda

yang sudah efektif berjalan.

Dalam proses RIA, pelibatan *stakeholder* utama perda merupakan prasyarat penting, sehingga dengan RIA, pendekatan partisipatoris juga sekaligus diterapkan. Melalui RIA itu juga, dapat disinergikan dengan upaya peningkatan kapasitas SDM penyusun perda, baik dalam hal penguasaan substansi hal-hal yang diatur dalam perda maupun dalam aspek teknis kemampuan *legal drafting*. Kalangan profesional dan akademisi bisa diikutsertakan dalam upaya perbaikan ini.

Sementara itu, mengenai pendekatan partisipatoris penyusunan perda, para *stakeholder* perda, utamanya pelaku usaha, perlu meningkatkan kapasitas mereka dalam menguasai prinsip-prinsip dasar kebijakan publik. Juga diperlukan komitmen untuk secara serius terlibat dalam proses penyusunan perda, tidak sekedar mengirimkan perwakilan yang tidak memiliki kapasitas yang memadai. Tanpa upaya ini, keberatan-keberatan pelaku usaha terhadap kebijakan daerah hanya akan dianggap sebagai '*noise* (angin lalu)' saja. Hal ini bisa dilakukan perusahaan-perusahaan besar, atau setidaknya oleh tiap asosiasi usaha sebagai representasi dunia usaha.

Akhirnya, pemerintah mesti melakukan sosialisasi yang memadai atas perda yang telah dibatalkan pemerintah ke seluruh pemda, tidak hanya pemberitahuan pembatalan perda ke pemda yang bersangkutan. Hal ini penting untuk meminimalisir pengulangan penerbitan perda dengan substansi sama dengan perda yang sudah dibatalkan.

Pemerintah juga perlu menerapkan mekanisme pengawasan atas pelaksanaan pembatalan perda perda untuk memastikan bahwa kebijakan yang diambil pemerintah dijalankan oleh pemda.

### Daftar Pustaka

- KPPOD, 2002. Kajian 340 Peraturan Daerah dari 54 Kabupaten/Kota di Indonesia, Jakarta.
- KPPOD, 2002. Kajian 353 Peraturan Daerah dari 88 Kabupaten/Kota di Indonesia, Jakarta.
- KPPOD, 2006. Pemeringkatan Daya Saing 228 Kabupaten/Kota di Indonesia, Jakarta.
- KPPOD, 2006. Pelayanan Birokrasi Perizinan Usaha, Studi Kasus di 15 Kabupaten/Kota di Indonesia, Jakarta.
- Pambudhi, Agung P., 2003. "Local Economic Regulation", in T.A. Legowo and Muneo Takahashi (ed.), *Regional Autonomy And Socio-Economic Development In Indonesia – A Multidimensional Analysis*. Jakarta: Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) Chiba, Japan.
- Ray, David and Gary Goodpaster, 2001. "Policies and Institutions to Ensure Free Internal Trade Under Decentralization", a paper presented at Conference on Domestic Trade in the Decentralization and Globalization, Jakarta.