

# GOOD REGULATORY GOVERNANCE SEBAGAI WUJUD AKUNTABILITAS PELAYANAN PUBLIK

Leo Agustino<sup>60</sup>

## ABSTRACT

*Autonomy, at the moment, misinterpreted as auto-money; is providing money as much as possible for the local autonomy government. Therefore, since UU No. 22 tahun 1999 is implemented, a lot of local regulation problems has emerged, especially entail to local taxes and local retributions that may distort economic activities. Some cases in West Java Province, Kota Bandung, Kabupaten Garut, Kabupaten Ciamis, and also Kabupaten Cirebon showed the problem. To prevent the appearance of local regulations problem, experiences in some state, such as : United States of America, Australian, English, Denmark, Dutch, and Japan, they run a cheerful concept Regulatory Impact Assessment (RIA), as a representation of Good Regulatory Governance. There are four matters which are need to be paid attention in policy formulation --especially entail to local taxes and retributions-- namely: The Principle of Competitive Neutrality, The Principle of Minimum Effective Regulations, The Principle of Transparency Participation and The Principle of Costs-Benefits Effectiveness.*

## INTRODUKSI

Dengan diundangkannya Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang diimplementasikan sejak Januari 2001, maka pelbagai kewenangan serta pembiayaan, kini dilaksanakan oleh pemerintah daerah (Pemda). Mulai saat itu Pemda mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dalam menjalankan tugas dan perannya Pemda diharapkan dapat mengalokasi sumber-sumber daya dan masalah-masalah publik secara efisien, mampu mendiagnosa dan memperbaiki kegagalan-kegagalan pasar yang tengah atau pernah terjadi, siap menyediakan barang-barang publik (public goods) yang tidak dapat disediakan oleh pasar, hingga bisa menyusun regulasi yang efektif dan tak mendistorsi pasar.

---

<sup>60</sup> Pengajar di FISIP Universitas Katolik Parahyangan (Unpar), Bandung.

Salah satu prinsip yang harus dibangun manakala otonomi daerah diberlangsungkan -- selain transparansi, responsibilitas, clean- government, dan sebagainya-- adalah akuntabilitas yang berperspektif pada penyusunan regulasi yang efektif dan berorientasi pada kepentingan masyarakat (yang tak mendistorsi pasar). Akuntabilitas (publik) adalah mekanisme dan praktik yang digunakan oleh pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders) untuk menjamin agar pemerintahan tetap berada pada tingkat dan tipe kinerja yang diinginkan. Atau dalam pengertian lain, akuntabilitas bertujuan untuk menjamin agar prosedur, aktivitas, dan (hasil) keluaran dari kebijakan memenuhi tujuan dan standar yang telah disepakati bersama. Dilihat dari sudut pandang ini, pelaksanaan otonomi daerah mempunyai potensi positif terhadap kondusifitas perbaikan ekonomi masyarakat di tingkat lokal, regional, maupun nasional. Adanya kandungan aspek kontrol lokalitas yang tinggi akibat dari diberlakukannya proses akuntabilitas publik dalam perumusan regulasi mengonstruksi Pemda untuk menjalankan good regulatory governance.

Sekarang Pemda tidak lagi sekadar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, seperti pada masa Orde Baru, tetapi diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah/lokal. Oleh karenanya, melalui pendekatan konsep akuntabilitas publik, apapun yang diperbuat oleh pemerintah daerah dapat dengan mudah dinilai oleh masyarakatnya sendiri, apakah kebijakan yang mereka hasilkan bertentangan dengan keinginan masyarakat atau tidak? Dengan kata lain, apakah kebijakan tersebut mampu membentuk masyarakat (lokal) ke arah yang lebih baik atau justru membentuk masyarakat ke arah yang lebih buruk?

Ada beberapa faktor lain yang dapat membuat pelaksanaan otonomi daerah kondusif terhadap kebijakan pembangunan (khususnya pembangunan ekonomi), diantaranya adalah: dilokalisasikannya (didaerhkannya) perijinan-perijinan. Pada masa lalu, beberapa bentuk perijinan (penanaman modal dan kegiatan dunia usaha) --pada umumnya-- harus diselesaikan di Jakarta, kini perijinan tersebut dapat diselesaikan di daerah sehingga pengurusannya lebih mudah, cepat, dan (dengan biaya yang lebih) murah. Bila iklim usaha di daerah menjadi lebih kondusif atau pro-pasar dibandingkan masa sebelumnya maka multiplier-effects yang diharapkan, seperti: masyarakat mampu menggerakkan roda perekonomian daerah dengan leluasa -termasuk juga pelaku-pelaku usaha yang terkategori sebagai the hidden economy— sehingga meningkat pendapatan masyarakat itu sendiri, investor akan tertarik untuk

menanamkan modalnya di daerah oleh karena pelbagai kemudahan yang disediakan oleh daerah sehingga akan membuka (banyak) lapangan pekerjaan, hingga pemerataan penghasilan bagi daerah yang memperkecil jurang disparitas kaya-miskin dengan menciptakan social welfare.

Dalam konteks yang tercitra di atas, pada prinsipnya otonomi daerah memberikan kesempatan yang besar bagi pembangunan masyarakat di tingkat lokal, pemerataan pembangunan antardaerah, dan membuka peluang baru bagi perbaikan-perbaikan kegiatan ekonomi. Namun jika pelaksanaannya tidak dipersiapkan dan diarahkan secara matang, maka dapat menghasilkan keluaran counterproductive yang dapat mengancam pelaksanaan pembangunan masyarakat lokal itu sendiri.

Merujuk pada kondisi sekarang ini, pelaksanaan otonomi daerah masih dirasa jauh dari harapan, masih banyak penyimpangan yang terjadi diberbagai bidang. Hakikat atau makna otonomi daerah ternyata masih belum dipahami secara utuh oleh aparat pemerintah daerah yang mestinya memahami dan melaksanakan otonomi daerah sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat (social welfare), mewujudkan kehidupan kemasyarakatan yang demokratis, hingga terselenggaranya administrasi pemerintahan yang efektif, efisien, akuntabel, dan transparan (good governance).

Hampir di setiap daerah, sejak UU No. 22 Tahun 1999 diberlakukan pemerintah daerah berkecenderungan untuk meningkatkan pajak dan retribusi guna membiayai anggaran belanjanya dan mengisi pundi Pendapatan Asli Daerah (melalui pajak dan retribusi daerah). Hampir semua komoditas ekonomi yang dihasilkan oleh/di daerah menjadi objek pungutan daerah. Bahkan, komoditas yang kebetulan melintas di suatu daerah --yang berasal dari daerah lain-- juga kena pungutan sehingga suatu komoditas yang kebetulan harus melewati dua atau tiga daerah kabupaten/kota, sejak dari produsen ke konsumen, harus membayar pungutan dua atau tiga kali lebih besar dibandingkan sebelumnya. Euforia peningkatan pajak dan retribusi daerah yang dilakukan Pemda ini mendapat kritikan tajam dari berbagai pihak, mulai dari lembaga-lembaga swadaya dan masyarakat daerah yang bersangkutan, hingga lembaga internasional, seperti: International Monetary Fund (IMF) dan World Trade Organization (WTO).

Tulisan ini mencoba membahas persoalan otonomi daerah dan efek negatif yang dihasilkannya, khususnya dalam aspek pelaksanaan kewenangan regulasi dan perumusan kebijakan daerah yang banyak dirasakan oleh pelaku usaha telah cenderung amat distorsif

terhadap pasar. Padahal salah satu aspek yang hendak dibangun melalui UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 adalah pemerintahan yang akuntabel. Karenanya agar berwujud otonomi yang dicitakan bersama, maka pemerintah daerah harus dapat membangun pilar akuntabilitas melalui pendekatan yang disebut dengan good regulatory governance.

## **REGULASI DALAM ERA-OTONOMI DAERAH**

Pada era-Orde Baru, kewenangan pemerintah daerah dalam memungut pajak dan redistribusi telah dibatasi atau dikurangi sebagaimana ketentuan yang tercantum dalam UU No.18 tahun 1987. Hal ini disebabkan karena banyaknya keluhan dari para pelaku usaha yang amat diberatkan oleh biaya-biaya tinggi yang harus mereka keluarkan karena banyaknya jenis pungutan di daerah baik yang resmi maupun tidak. Pemberlakuan UU. No. 18 tahun 1987 ini, merupakan upaya untuk membantu mengurangi biaya transaksi dan usaha (transaction costs), khususnya di daerah, yang menyebabkan high-costs economy.

Namun dalam era-Reformasi dewasa ini, UU. No. 18 tahun 1987 tentang Pajak dan Retribusi Daerah diganti dengan UU No. 34 tahun 2000. Di mana dengan UU baru ini pemerintah daerah diberi wewenang dalam mengembangkan pajak dan pungutan baru diluar yang sebelumnya dicantumkan dalam Undang-Undang No. 18 tahun 1987. Banyak pajak dan retribusi baru yang telah diberlakukan oleh sebagian besar pemerintah daerah yang cenderung distortif dan tidak kondusif terhadap pasar, sehingga berimplikasi negatif terhadap perkembangan ekonomi masyarakat daerah itu sendiri. Kalau hal itu dibiarkan tetap berlangsung dan tidak dikendalikan, maka cita-cita social welfare hanya akan menjadi asa belaka.

Agar tidak terjadi distorsi dan ketidakefisienan pasar, UU. No. 34 tahun 2000 menjelaskan bahwa tanggung jawab untuk menentukan legalitas dari suatu peraturan daerah berada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat mempunyai tanggung jawab atas regulasi yang akan ditetapkan oleh daerah, agar regulasi atau kebijakan itu tidak merugikan masyarakat. Pemerintah dapat membatalkan kebijakan daerah apabila ternyata bertentangan dengan atau regulasi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, untuk mengendalikan agar tidak terjadi pungutan-pungutan yang menggila di daerah, maka dibuatlah aturan yang mensyaratkan setiap peraturan daerah (Perda) yang telah ditetapkan dan diundangkan di daerah, harus segera disampaikan ke pemerintah (pusat) melalui Departemen Dalam Negeri (Depdagri) untuk ditinjau oleh sebuah tim evaluasi.

Apabila dalam waktu satu bulan tidak ada keberatan dari pemerintah pusat, maka Perda tersebut dapat diberlakukan. Dalam konteks tersebut tergambar adanya suatu jaring pengaman (kendali) yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam mengantisipasi berkembangnya regulasi daerah yang dinilai berpotensi menjadi momok bagi pasar. Tapi masalahnya, yang muncul dalam sistem ini adalah hanya sebagian kecil saja dari peraturan-peraturan daerah yang diserahkan ke pemerintah pusat. Bahkan tim evaluator tampaknya tidak memiliki cukup tenaga untuk menangani berbagai peraturan-peraturan daerah yang dikirim oleh pemerintah daerah se- Indonesia. Umpamakan, ada lebih dari 400-an pemerintah daerah di seluruh Indonesia (mulai dari: tingkat provinsi hingga pemerintah kota dan kabupaten). Berdasarkan survei di beberapa daerah, terungkap bahwa pemerintah daerah mengeluarkan peraturan daerah rata-rata 10-40 buah per tahun (Agustino, 2003). Apabila diasumsikan bahwa pemerintah daerah mengeluarkan sekitar 25 Raperda setiap tahun dan 20 buah diantaranya adalah kebijakan yang berkaitan dengan pungutan, berarti total jumlah peraturan daerah yang diusulkan ke pemerintah pusat sebanyak 8.000 buah peraturan daerah. Artinya setiap bulan tim evaluator harus mengkaji lebih dari 600 peraturan daerah, padahal kita paham betul bahwa mengkaji sebuah regulasi membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Sekali lagi, bila kita asumsikan Depdagri dengan tim evaluasinya bisa mengkaji 100 Perda dalam sebulan, maka ada sekitar 500 Perda (sisanya) yang lolos dari pengawasan pemerintah pusat yang sejatinya menjadi jaring pengaman bagi regulasi-regulasi yang mendistorsi pasar.

Jika demikian halnya dapat dikatakan bahwa regulasi pada era- Reformasi saat ini bermakna mendua. Di satu pihak; regulasi tersebut dipandang sebagai akibat logis dari pelaksanaan otonomi daerah yang berupaya untuk menyejahterakan masyarakatnya. Namun, di lain pihak, produk hukum tersebut disusun justru untuk menambah pemasukan daerah dengan cara mengorbankan masyarakat yang berusaha mengejar kesejahteraan. Hal ini dinilai sebagai akses negatif kesalahpahaman dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang oleh banyak pihak disadari sebagai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah akan selalu dikaitkan dengan kemampuan daerah dalam menggali PAD, atau keberhasilan otonomi adalah keberhasilan menggali pendapatan daerah, dan macam sebagainya. Oleh karenanya, yang terbangun kemudian adalah intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan demi keberhasilan otonomi yang berindikator besarnya Pendapatan Asli Daerah.

## **1. Beberapa Contoh Regulasi Bermasalah Di Daerah (Jawa Barat)**

Ada beberapa contoh regulasi —tidak semua-- di beberapa daerah yang bermasalah oleh karena: mispersepsi seperti, keberhasilan otonomi selalu dikaitkan dengan besarnya/tingginya PAD yang ditarik oleh pemerintah daerah; retribusi di tarik tanpa adanya pelayanan langsung, disharmoni dengan perundangan yang berada di atasnya, hingga dilanggarnya prinsip-prinsip penarikan pajak seperti: (a) prinsip kesamaan, harus sesuai dengan kemampuan relatif masyarakat; (b) prinsip kepastian, adanya aturan yang tegas, jelas, dan pasti bagi setiap orang/badan yang di[pungut pajak; (c) prinsip kelayakan, tidak menekan wajib pajak; dan (d) prinsip ekonomi, tidak menimbulkan kerugian bagi negara dan masyarakat (jangan sampai biaya penarikan pajak lebih besar dibandingkan perolehannya).

### **a. Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat**

- 1) Di sektor perhubungan, Pemprov. Jawa Barat telah memikirkan untuk memberlakukan beberapa bentuk perizinan dan pungutan, misalnya Pungutan Uji Mutu Karoseri Kendaraan yang sebelumnya tidak pernah ada, dengan besar pungutan sebagai berikut: (a) Rp. 50.000,- untuk bobot kurang dari 5 ton; (b) Rp. 75.000,- untuk bobot antara 5-10 ton; (c) Rp. 100.000,- untuk bobot lebih dari 10 ton. Pemprov. memperkirakan setiap tahun ada sekitar 10.000 kendaraan yang akan diuji sehingga target penerimaannya bisa mencapai Rp. 500-800 juta per tahun. Kalau alasan diberlakukannya Pungutan Uji Mutu Karoseri adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka regulasi ini menjadi tidak relevan karena sebelum kendaraan bermotor keluar dari pabrik mereka telah diuji oleh pabrik mereka masing-masing, yang boleh keluar dijual atau mana yang perlu diperbaiki lagi. Hal uji mutu seharusnya pemerintah tidak perlu turut campur terlalu besar karena apabila karoseri tersebut menjual kendaraan bermotor yang berkualitas atau bermutu rendah/jelek, maka sanksi sosial dari masyarakat jauh lebih signifikan. Yang mungkin dilakukan oleh pemerintah adalah memberlakukan uji mutu untuk kendaraan dengan umur teknis 5 tahun ke atas dan maksimal sampai dengan 15 tahun. Untuk kendaraan-kendaraan yang berumur lebih dari itu, seharusnya tidak diijinkan untuk dioperasikan. Hal ini dimaksudkan untuk melindungi masyarakat sebagai konsumen.
- 2) Pemprov. Jawa Barat juga berencana untuk menarik Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor yang sebenarnya telah menjadi kewenangan Pemda kota/kabupaten sesuai

dengan PP. No. 25 tahun 2000. Oleh karena itu, Perda No. 6 tahun 1999 yang mengatur hal tersebut dicabut dengan Perda No. 15 tahun 2001 demi keberhasilan perencanaan tersebut. Jika hal ini benar-benar terjadi masyarakat akan dirugikan sekali karena harus membayar biaya retribusi baik pada pemerintah kota/kabupaten dan (pada) pemerintah provinsi. Ada alternatif lain yang mungkin dapat dilakukan, yakni: mengikut sertakan peran swasta. Agar tidak terjadi dua kali penarikan Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, peran swasta perlu diberdayakan dengan cara memberikan lisensi pada pihak-pihak yang dapat melakukan Pengujian Kendaraan Bermotor. Dan, yang memberikan sebaiknya pemerintah kota/kabupaten setempat sehingga manakala terjadi pelanggaran terhadap lisensi yang diberikan dengan mudah pemerintah melakukan kontrol dengan cara mencabut ijin/lisensi Pengujian Kendaraan Bermotor

3) Dinas Perikanan Pemprov. Jawa Barat telah memikirkan dan merencanakan akan membuat Perda mengenai berbagai kebijakan yang dianggap terkait dengan “kepentingan lintas” kota/kabupaten, seperti :

- Perizinan di subsektor perikanan dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 141 tahun 2001. Di mana peraturan ini mengatur bahwa perizinan penangkapan ikan untuk kapal dengan ukuran kurang dari 10 Gross Ton menjadi kewenangan kota/kabupaten, sedangkan untuk ukuran 10-30 GT menjadi kewenangan provinsi. Jadi kapal-kapal dengan Gross Ton yang besar harus meminta izin penangkapan ke Bandung walaupun daerah operasi kapal itu di Cirebon, Indramayu, Sukabumi Selatan, atau atau di Ciamis, misalnya, sehingga memperlambat proses pengurusan yang seharusnya sudah bisa diwakelola oleh pemerintah lokal.
- Perberlakuan Sertifikasi Mutu Benih Ikan untuk melindungi budidaya ikan. Sertifikasi ini direncanakan akan diberlakukan tahun depan. Berkenaan dengan rencana tersebut, sudah diadakan pendaftaran untuk pelatihan bagi pengawas benih yang merupakan salah satu jabatan fungsional di daerah. Dalam konteks ini masyarakat tidak diberikan keuntungan apa-apa karena selama ini pun tanpa sertifikasi budidaya ikan sudah berkembang dengan baik. Justru dengan sertifikasi mutu benih ikan akan menambah biaya produksi masyarakat/pelaku usaha; yang berkonsekuensi logis dengan penurunan margin keuntungan petani benih ikan.

## **b. Pemerintah Daerah Kota Bandung**

- 1) Perda No. 19 Tahun 2002 tentang Retribusi Ketenagakerjaan. Perda ini mensyaratkan ada biaya retribusi yang harus dibayar para pelaku usaha manakala mereka melatih para tenagakerjanya padahal tidak ada layanan yang diberikan oleh pemerintah Kota Bandung. Selain itu, peraturan ini juga bertentangan dengan 14 item dalam UU No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Instruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah, serta Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 8 tahun 1992 tentang Wajib Latih dan Iuran Wajib Latih Tenaga Kerja.
- 2) Perda No. 31 tahun 2001 tentang Retribusi BPPPUK (Biaya Pembinaan dan Promosi Penyelenggaraan Usaha Pariwisata). Pada retribusi ini pelayanan/jasa oleh Pemda atas pembayaran retribusi tidak jelas, tidak ada jasa pembinaan dan tidak ada jasa promosi yang diberikan oleh Pemda kepada pelaku bisnis manakala mereka membayarkan retribusinya. Penggolongan Kelas hotel yang sebelumnya sudah disederhanakan (dicabut), oleh Perda ini justru dimunculkan kembali. Adanya kewajiban membayar retribusi Pembinaan dan Promosi Penyelenggaraan Usaha Pariwisata, yang tak jelas benefits-nya itu jelaslah membentuk ekonomi biaya tinggi serta mengurangi margin keuntungan para pelaku usaha. Selain itu, ada beberapa kebijakan yang disharmoni dengan Perda No. 31 tahun 2001 ini yakni Inpres. No. 7 tahun 1987 tentang Penyederhanaan Perizinan di Bidang Usaha Pariwisata, Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah, dan Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

## **c. Pemerintah Daerah Kabupaten Garut**

- 1) Pemkab. Garut memberlakukan Perda No. 14 tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Pemeriksaan Susu Perah, berdasarkan Laporan Realisasi Pendapatan Daerah Kabupaten Garut pada Oktober 2001, sumber penerimaan ini sudah ditargetkan sebesar Rp. 33 juta. Terlihat di sini bahwa tujuan dari diberlakukannya pungutan ini bukanlah pelayanan - karena esensi retribusi adalah diberikannya pelayanan pada masyarakat- tetapi pencapaian target bagi sumber penerimaan, sehingga dapat dipastikan pungutan ini menerbelakangkan pelayanan yang seharusnya menjadi hakikat pungutan retribusi.



2) Perda No. 9 tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik. Pengertian “kayu milik” di sini adalah kayu yang dihasilkan dari tanah milik rakyat, baik perorangan maupun badan. Retribusi yang -dipungut Pemda Garut—dan harus dibayar masyarakat atas “kayunya sendiri” adalah:

- Izin penebangan pohon dengan retribusi sebesar Rp. 1.000,—Rp. 2.500,- per pohon, tergantung pada jenis pohon. Betul ada argumentasi penertiban lingkungan di dalamnya, tetapi harus kita ingat bahwa masyarakat desa lebih arif dan bijaksana pada alam lingkungannya. Bila perlu untuk Perda ini diberikan catatan bahwa yang dikenai retribusi hanyalah pada badan usaha saja.
- Retribusi pengangkutan kayu dengan biaya sebesar Rp. 2.000,- --Rp. 3.500,- per meter kubik ( $M^3$ ) tergantung jenis pohon, dan Rp. 350 per  $M^3$  untuk kayu bakar. Yang menjadi masalah di sini adalah diberlakukannya retribusi bagi pengangkutan kayu bakar padahal masyarakat desa untuk mengeluarkan uang sebesar itu relatif memberatkan mereka.
- Pemeriksaan gergaji kayu dengan retribusi antara Rp. 15.000,- -- Rp.100.000,- per gergaji, tergantung pada jenis gergaji.

Selain masalah pungutan, masyarakat Kabupaten Garut melihat banyak dan rumitnya persyaratan untuk memperoleh (per)izin(an) yang harus dipenuhi sebelum melakukan penebangan, menyebabkan Perda ini cenderung sulit dilaksanakan. Meskipun tujuan retribusi ini baik, yaitu untuk mendukung kelestarian sumber daya alam (SDA), tetapi rumitnya proses perizinan bisa mendorong timbulnya praktik rent-seeking activities (dan pungutan liar salah satu di dalamnya), atau retribusinya saja yang dipungut, sedangkan proses administrasi pengawasan yang melekat padanya tidak dilakukan.

3) Perda No. 7 tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Bongkar Muat Barang. Bila merujuk pada “birokrasi sebagai pelayan masyarakat” seharusnya pelayanan izin bongkar muat barang tidak dibebankan pada pelaku-pelaku usaha tetapi dilakukan secara gratis demi perkembangan ekonomi di daerah tersebut. Karena asumsinya, dengan pelbagai kemudahan diharapkan akan menumbuhkan keinginan para pelaku usaha untuk berusaha di Garut, dan para pelaku investasi mau menanamkan modalnya di Kabupaten ini.

Dan hebatnya lagi --padahal banyak keluhan masyarakat atas Perda yang ada-- kini Pemkab. Garut merencanakan untuk membuat beberapa Perda tentang pungutan lain, diantaranya:

- Rencana pemberlakuan pungutan kepada pengusaha burung walet. Di beberapa kabupaten (lain) di Provinsi Jawa Barat pungutan serupa sudah diberlakukan. Hal ini menjadi masalah apabila pungutan tersebut memberatkan masyarakat, atau pungutan yang berwarna retribusi, bila tidak ada pelayanan maka pungutan tersebut menjadi tidak sah.
- Dinas Perkebunan merencanakan akan memberlakukan Sumbangan Pihak Ketiga (SPK) terhadap petani tembakau yang terhimpun dalam KUD dan petani akar wangi. Padahal berdasarkan surat pertimbangan Menteri Keuangan, semua jenis pungutan dalam bentuk SPK, apapun objek pungutan yang dikenakan, tergolong dalam Perda pungutan yang dipertimbangkan untuk dibatalkan. Alasannya, karena bertentangan dengan kepentingan umum dan sumbangan harus bersifat sukarela tidak boleh ada unsur pemaksaan.
- Pemkab Garut juga sedang memikirkan kemungkinan untuk membuat regulasi tentang kelebihan muatan kendaraan, mengingat adanya beberapa jenis kelas jalan. Jika kita bandingkan dengan di daerah lain seperti: Kabupaten Indramayu, Batang Hari, dan Bekasi, Perda tentang kelebihan muatan adalah termasuk kebijakan yang oleh Menkeu diusulkan untuk dibatalkan. Alasannya adalah: (a) bertentangan dengan UU No. 13 tentang 1980 tentang “jalan”, yang menyatakan bahwa jalan merupakan prasarana hubungan darat yang diperuntukan bagi lalu lintas umum; serta (b) sistem pembiayaan prasarana jalan yang diterapkan sekarang sudah melakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBB-KB).

Bila regulasi yang hendak dibuat oleh Pemkab. Garut untuk menjaga kualitas jalan oleh karena ada jenis kelas jalan, maka yang mungkin dilakukan adalah memberdayakan pos-pos penimbangan kendaraan serta menebar marka-marka jalan mengenai gross ton yang dapat dilalui oleh sebuah kendaraan angkutan barang. Regulasi mengenai pembongkaran muatan akan lebih baik direncanakan daripada regulasi tentang kelebihan muatan kendaraan.

#### **d. Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis**

- 1) Perda No. 27 tahun 2001 tentang Pajak Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet. Perda ini disusun berdasarkan UU No. 34 tahun 2000 yang memberikan peluang kepada daerah untuk menetapkan pajak di luar yang tercantum dalam Undang-undang. Beberapa Perda yang berkenaan dengan pungutan dan pajak atas beberapa komoditas (baik atas barang ataupun jasa) dipertimbangkan untuk dibatalkan berdasarkan surat menteri keuangan, karena memperlambat pemberdayaan dan pembangunan masyarakat. Akan lebih baik bila regulasi itu dianulir dan diganti, misalnya, dengan Regulasi Ijin Gangguan, Regulasi Pajak Penghasilan, dan atau Regulasi mengenai Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) sarang burung wallet.
- 2) Perda No. 17 tahun 2001 tentang Retribusi Penggunaan Jalan dan Bongkar Muat Barang, retribusi ini bersifat pajak karena tarifnya tidak dikaitkan dengan besarnya biaya pembongkaran, maupun biaya pelayanan yang diberikan oleh aparat birokrasi. Masalah yang timbul manakala Pemkab. Ciamis mencampur adukan esensi/hakikat retribusi berbeda dengan hakikat pajak. Hakikat retribusi selalu saja menyertakan pelayanan dan perda ini menihilkan pelayanan itu.
- 3) Perda No. 24 tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Dokumen Lelang dan Perda No. 13 tahun 2001 tentang Pertambangan Umum di Kabupaten Ciamis. Dalam APBD, kedua Perda ini tidak ditempatkan di pos retribusi, tetapi pada pos lain-lain pendapatan di bagian subpos SPK. Hal ini bertentangan dengan prinsip sumbangan yang sifatnya sukarela, bukan kewajiban atau bahkan paksaan. Padahal untuk kedua retribusi tersebut tarif ditetapkan sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan. Selain itu SPK juga termasuk perda yang dipertimbangan untuk dibatalkan dalam surat Menkeu.

#### **e. Pemerintah Daerah Kabupaten Cirebon**

Pemkab. Cirebon memberlakukan Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan Tanah. Pajak ABT dan APT berhubungan dengan environmental costs yang berupaya mengantisipasi dari terjadinya kelangkaan air dan anjloknya tanah. Untuk kasus tertentu, di Kabupaten Cirebon, pajak ABT dan APT diperoleh terutama dari pabrik-pabrik gula. Dalam pemungutannya mereka selalu meminta keringanan kepada Pemkab. karena pabrik tidak lagi beroperasi secara efisien, belum lagi dengan menggilanya gula impor

yang mempersulit daya saing pemain lokal sehingga memperkecil margin surplus mereka. Untuk pajak ini, biasanya pabrik gula membayar sekitar Rp. 600 juta per tahun. Prinsip kelayakan dalam kasus ini kelihatannya ditinggalkan oleh Pemkab. Cirebon demi “citra” keberhasilan otonomi dengan label PAD yang besar. Yang menjadi masalah adalah apakah layak memberikan tarif pajak yang begitu besar sedangkan pelaku usaha tidak mampu untuk membayarnya. Bila tidak maka ini akan memberikan preseden yang buruk terhadap para investor asing yang berniat berusaha di Kabupaten Cirebon.

## **2. Dampak Regulasi yang Bermasalah**

Secara formal otonomi daerah baru dilaksanakan mulai 1 Januari 2001 (sudah berlangsung lebih dari dua tahun) tapi dalam praktiknya belum semua aspek otonomi dapat dilaksanakan oleh daerah. Peraturan Pelaksanaan dari pemerintah pusat yang belum lengkap merupakan salah satu kendala. Selain itu, baik karena alasan teknis, administratif, maupun politis, beberapa produk hukum yang dikeluarkan oleh daerah, seperti Perda mengenai pungutan pajak dan retribusi tidak dengan serta merta dapat diberlakukan. Oleh karena itu, baik dampak umum otonomi daerah, maupun dampak khusus regulasi yang diciptakan oleh Pemda terhadap iklim usaha belum dapat diidentifikasi dan dievaluasi secara komprehensif. Meskipun demikian, dengan menyimak pelbagai kecenderungan pelaksanaan otonomi daerah seperti terpapar pada bagian sebelumnya, timbulnya dampak negatif pelaksanaan otonomi daerah terhadap iklim usaha khususnya, dan pelayanan publik pada umumnya merupakan sesuatu yang mulai dikhawatirkan oleh berbagai pihak, seperti: pelaku usaha (peternak petani, dan pedagang), pemberi jasa transportasi, hingga konsumen itu sendiri. Yang bila dikompilasi permasalahan yang timbul akibat regulasi yang bermasalah ini, diantaranya adalah: pertama, batasan kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kota/kabupaten yang tidak jelas sehingga memiliki kecenderungan menciptakan pungutan ganda. Saat ini saja di Jawa Barat terdapat beberapa Perda tentang pungutan retribusi yang dikeluarkan baik oleh pemerintah provinsi (Pemprov.) maupun oleh pemerintah kota/kabupaten (pemkot dan pemkab) untuk satu objek pungutan yang sama. Salah satu contohnya adalah Perda pungutan Tanda Pungutan Industri (TPI), regulasi ini dipungut baik Pemprov Jawa Barat maupun di beberapa pemerintah kabupaten, seperti: Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Ciamis, yang juga memungut objek pungutan yang sama. Sebelum Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenang Provinsi sebagai

Daerah Otonom berlaku, kewenangan pengelolaan serta penarikan retribusi Tanda Pungutan Industri memang berada di tangan pemerintah provinsi, dalam hal ini pemerintah kota/kabupaten memperoleh bagi hasil dari retribusi tersebut, tetapi dengan berlakunya PP No. 25 tahun 2000 pengelolaan Tanda Pungutan Industri seharusnya sudah beralih menjadi kewenangan pemerintah kota/kabupaten.

Perihal terjadinya pungutan ganda semacam ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan otonomi daerah masih tak terkoordinasi dengan baik dan masing-masing tingkat pemerintahan cenderung membenarkan Perda-nya sendiri-sendiri demi pemasukan daerah. Dan, yang menjadi masalah juga adalah masih tidak jelasnya distribusi kewenangan yang ditetapkan dengan PP. No. 25 tahun 2000 dan Kep. Mendagri No. 13. Pemerintah provinsi, misalnya, menyatakan bahwa karena alasan keterbatasan kemampuan teknis aparat dan sarana yang dimiliki oleh pemerintah kota/kabupaten seharusnya kewenangan tertentu tetap berada di bawah pemprov. Dicontohkan seperti, kewenangan mengenai pengujian kendaraan bermotor, misalnya, memerlukan keahlian dan peralatan khusus yang selama ini hanya dimiliki oleh pemerintah provinsi. Dan, sebaliknya, pemerintah kota/kabupaten menyatakan bahwa persoalan teknis seperti itu tidak dapat digunakan sebagai alasan untuk mengurangi kewenangan yang sudah menjadi hak otonom pemerintah kota/kabupaten melalui Pasal 8 UU No. 22 tahun 1999 yang menyatakan, “kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut”. Oleh sebab itu, pemerintah kota/kabupaten cenderung berusaha untuk mengambil haknya dengan cara tetap ingin mengelola kewenangannya sendiri dan membagikan hasil pungutannya dengan provinsi, bukan mereka yang menerima bagi hasilnya dari provinsi.

Kedua, prosedur perijinan seringkali -bahkan tiap kali-- dibuat rumit sehingga menciptakan pungutan liar dan biaya tak terduga yang berujung pada high-costs economy. Kasus yang terjadi di Kabupaten Garut merupakan contoh kemungkinan terjadinya persoalan tersebut, yaitu Surat Keputusan Bupati Garut No. 405 tahun 2001 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Garut No. 9 tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik, Surat Keputusan ini mensyaratkan setiap individu atau badan yang hendak menebang pohon diwajibkan untuk mengajukan permohonan tertulis kepada Kepala Dinas Perkebunan dan

Kehutanan dengan tembusan kepada Kepala Cabang Dinas Perkebunan dan Kehutanan setempat, dengan melampirkan: (1) photo-copy KTP (Kartu Tanda Penduduk) pemohon; (2) tanda bukti lunas PBB (Pajak Bumi dan Bangunan); (3) surat keterangan kepemilikan tanah dan pohon yang akan ditebang pada lahan milik dari kelurahan atau kepala desa (kuwu) setempat; (4) tanda bukti pembelian dari pemilik pohon apabila pohon tersebut dijual kepada pihak lain; (5) surat pernyataan diatas kertas segel bermaterai mengenai kesanggupan untuk menyediakan bibit dan menanam kembali pohon di areal bekas penebangan; (6) daftar klem pohon; (7) peta atau lanskap sket lokasi (denah) pohon yang akan ditebang; dan (8) jenis kayu, jumlah pohon, dan target pohon yang akan ditebang. Tergambar dalam paparan di atas bahwa untuk menebang pohon milik masyarakat sendiri, masyarakat diharuskan membuat izin yang terlalu “tinggi” karena harus diajukan pada Kepala Cabang Dinas Perkebunan dan Kehutanan. Ditambah lagi dengan pelbagai persyaratan yang harus dimiliki, dipenuhi, dan dilampirkan apabila masyarakat itu hendak menebang pohon yang memang sudah menjadi miliknya sendiri.

Contoh kasus lain, untuk memperoleh izin penebangan kayu tertentu yang jenisnya sama dengan jenis tanaman Perum. Perhutani, seperti: kayu jati, mahoni, pinus, damar, sonokeling, akasia, dan rasamala, masyarakat harus melayangkan permohonan perijinan pada komisi khusus yang dibentuk oleh Dinas Perkebunan dan Perhutanan. Susunan komisi khusus ini terdiri dari: Kepala Dinas Perkebunan dan Kehutanan, Kepala Cabang Dinas Perkebunan dan Kehutanan, Petugas Teknis pada Dinas Perkebunan dan Kehutanan setempat, dan Petugas Perhutani setempat. Selain itu, agar penguasaan atau pemilikan hasil penebangan itu sah, masyarakat -- yang berniat menebang pohon jenisnya sama dengan jenis tanaman Perum. Perhutani-- harus mengajukan permohonan penerbitan Surat Keterangan Sahnya Hasil Hutan (SKSHH), yang dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan dengan cara melampirkan: (1) photo-copy surat izin tebang; (2) bukti pembayaran retribusi izin tebang kayu; (3) jenis kendaraan yang akan digunakan untuk mengangkut kayu; (4) laporan realisasi penebangan pohon atau laporan hasil produksi; dan (5) laporan kayu yang diangkut atau dimuat. Setelah itu, komisi khusus dalam melaksanakan tugasnya wajib membuat Berita Acara Pemeriksaan Lapangan (BAPL) dengan diketahui oleh Asisten Perhutani setempat, Kecamatan, dan Kepala Polisi Sektor (Kapolsek-tingkat kecamatan). Perihal ini dikenakan kepada siapa saja, baik orang atau pun badan --di Kabupaten Garut--, yang akan melakukan penebangan pohon di lahan miliknya sendiri dengan jumlah 10 batang atau lebih. Sekali lagi tergambar betapa rumitnya prosedur perijinan yang menyertai penebangan

pohon di lahan masyarakat itu sendiri. Apalagi, mayoritas masyarakat yang memiliki pohon berjumlah lebih dari 10 batang umumnya mereka tinggal di daerah pedesaan yang jauh dari kantor Dinas Perkebunan dan Kehutanan, dan jauh dari pengetahuan tata perijinan. Belum lagi biaya yang harus disediakan oleh masyarakat untuk memenuhi pelbagai persyaratan (penyediaan berbagai surat keterangan) sebelum warga mengajukan permohonan menebang pohon miliknya sendiri.

Ketiga, UU No. 34 tahun 2000 memberikan “kesempatan” pada pemerintah-pemerintah daerah untuk memungut pajak daerah di luar pajak yang ditetapkan (provinsi mempunyai empat jenis pajak dan kota/kabupaten tujuh jenis pajak) melalui ekstensifikasi maupun intensifikasi pungutan pajak. Di beberapa daerah otonom, kecenderungan penarikan pajak-pajak baru dikenakan pada komoditas barang dan jasa, yang pada umumnya terkait dengan aspek pertanian dan perdagangan bagi kelompok usaha kecil dan menengah. Bila fenomena ini terus berlangsung -pungutan pajak atas barang dan jasa yang diperdagangkan—maka hal ini sudah jelas akan merintang arus perekonomian antardaerah dan kegiatan ekspor-impor.

Keempat, peraturan daerah yang berkait dengan pungutan yang terlalu banyak akan/dapat menjadi bumerang bagi pemerintah- pemerintah daerah sendiri. Surat Kadinda Kota Bandung bertanggal 13 januari 2002 yang ditujukan pada Wali Kota Bandung salah satu faktanya. Dalam surat tersebut para pengusaha yang terkumpul dalam Kamar Dagang dan Industri Daerah menyatakan keberatannya atas Peraturan Daerah Kota Bandung No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Ketenagakerjaan. Menurut mereka permasalahan yang termaktub dalam Perda No. 19 tahun 2002 tersebut adalah: adanya 14 item dari 22 item retribusi yang ditarik oleh Pemerintah Kota Bandung menyalahi aturan yang berada di atasnya, disharmoni dengan UU No. 34 tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Kedua, terdapat dua item retribusi ketenagakerjaan yang selain tidak aspiratif juga tidak mengindahkan kondisi nyata dilapangan.

Selain itu, surat Badan Pimpinan Cabang (BPC) Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) bernomor 015/BPC BDG/02/2002 yang dilayangkan pada ketua DPRD Kota Bandung dan Surat BPC PHRI No. 034/BPC BDG/04/2002 yang dikirimkan pada Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah menyatakan keberatannya atas Peraturan Daerah Kota Bandung No. 31 tahun 2001 tentang Retribusi Biaya Pembinaan dan Promosi Pelayanan Usaha

Pariwisata (BPPPUK). Dalam surat tersebut PBC PHRI merasa keberatan dengan pungutan ganda yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung. Selain itu, mereka merasa melalui retribusi biaya pembinaan dan promosi pelayanan usaha pariwisata PHRI Kota Bandung tidak mendapatkan perolehan positif atas usaha mereka karena “pelayanan pembinaan” tidak pernah diberikan oleh pemerintah kota, begitu pula halnya dengan promosi.

Kasus lainnya, surat Gabungan Pengusaha Perkebunan (GPP) Jabar No. 238/GPP/IX/2001 yang ditujukan kepada Gubernur Jawa Barat yang menyatakan bahwa saat ini banyak sekali peraturan- peraturan daerah mengenai pungutan retribusi yang dikeluarkan oleh pemerintah- pemerintah kota/kabupaten, bahkan juga oleh pemerintah desa, yang dipungut pada pengusaha perkebunan tanpa pelayanan apapun. Retribusi-retribusi ini dirasakan memberatkan pengusaha perkebunan karena menambah biaya (produksi) tanpa meningkatkan surplus produksi mereka.

Kecenderungan seperti ini dapat menjadi bumerang bagi pemerintah daerah karena pengusaha, terutama mereka yang bernaung dalam asosiasi, bisa saja membuat kesepakatan untuk menolak segala bentuk pungutan retribusi yang ditarik oleh Pemda. Dan bahkan para pengusaha --yang kontribusinya tidak sedikit bagi pertumbuhan ekonomi daerah-- dapat dengan mudah melakukan footless-industry (merelokasikan usahanya) ke daerah lain yang pemerintah daerahnya menerapkan kebijakan yang lebih kondusif terhadap usaha-usaha mereka. Jika hal ini yang terjadi, maka dampak sosial-ekonomi yang diakibatkan, misalnya masalah pengangguran, yang harus ditanggung oleh pemerintah daerah tentunya akan semakin berat. Oleh karena itu, kontribusi suatu industri atau usaha di suatu daerah seharusnya tidak dilihat hanya dari sumbangannya kepada kas daerah tetapi juga harus dilihat dari perspektif yang lebih luas, seperti: sumbangsih mereka dalam menciptakan lapangan pekerjaan yang pada hakikatnya juga merupakan kontribusi pengusaha pada pemerintah daerah dalam bentuk pengentasan pengangguran.

Terakhir, ada kecenderungan yang kuat bahwa regulasi disuatu daerah dapat merugikan daerah lain. Contohnya kasus pasokan rotan mentah dari daerah penghasil rotan (baik di Sulawesi ataupun Kalimantan) mulai berkurang, akibatnya para pengrajin rotan di Cirebon, Bandung, dll. mulai mengalami supply yang menurun. Dan, hal ini disinyalir sebagai dampak negatif atas pelaksanaan otonomi daerah yang menyatakan bahwa pemerintah daerah di Sulawesi ataupun di Kalimantan mulai mengizinkan warganya untuk melakukan ekspor rotan mentah ke



negara lain sehingga pasokan rotan dalam negeri menurun drastis. Dampaknya adalah menurunnya penghasilan masyarakat pemohon rotan, namun di sisi lain menguntungkan bagi warga penghasil rotan karena nilai jualnya lebih baik dibandingkan bila ia menjual di dalam negeri. Ada tarik-menarik untung-rugi dalam hal ini.

## **RAMBU-RAMBU REGULASI DAERAH**

Dari paparan mengenai analisis kebijakan publik di atas, dapat kita tarik suatu kesimpulan bahwa regulasi yang akan ditetapkan perlu diformulasi dengan menggunakan rambu-rambu yang jelas sehingga manakala ia diimplementasikan ia tidak mendistorsi masyarakat, pelaku-pelaku usaha. Salah satu rambu yang telah digunakan oleh banyak negara —seperti: Amerika, Inggris, Australia, Kanada, Jepang, Denmark, Belanda, dan Mexico-- adalah RIA (Regulatory Impact Assesment). RIA adalah alat evaluasi kebijakan, sebuah metode yang bertujuan menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan (ADB, 2003). Terdapat empat unsur penting dari kerangka kebijakan yang berorientasi RIA, yakni: Prinsip Netralitas Persaingan (the Principle of Competitive Neutrality), Prinsip Kebutuhan Peraturan Minimum yang efektif (the Principle of Minimum Effective Regulations), Prinsip Transparansi Partisipasi (the Principle of Transparency Participation), dan Prinsip Efektifitas Biaya-Manfaat (the Principle of Costs-Benefits Effectiveness). Keempat prinsip RIA ini sangat penting bagi masalah yang timbul dalam iklim regulasi di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan perkembangan iklim usaha pada era-Otonomi Daerah yang berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah sebesar-besarnya melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan.

### **1. The Principle of Competitive Neutrality**

Prinsip netralitas persaingan berlandaskan pandangan bahwa kebebasan pasar memberikan hasil yang terbaik bagi konsumen dan produsen dibandingkan pasar yang diatur oleh mekanisme kebijakan pemerintah. Netralitas persaingan menganggap bahwa berbagai bentuk intervensi pemerintah, seperti: (i) ketentuan hukum, regulasi, dan sebagainya; (ii) kegiatan-kegiatan yang dilakukan departemen (kementerian) serta lembaga pemerintah lainnya; dan (iii) kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh BUMN dan BUMD (perusahaan yang dimiliki dan dijalankan oleh pemerintah), tidak boleh membatasi sektor swasta untuk bersaing.

Pelanggaran terhadap netralitas persaingan di Indonesia merupakan hal yang wajar dan biasa terjadi. Di bawah ini beberapa contoh pelanggaran yang dapat ditimbulkan apabila ketiga hal diatas dilanggar oleh pemerintah, pertama, hukum, regulasi, dan sebagainya, usaha pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan penarikan pungutan, baik pajak maupun retribusi, yang distortif telah menciptakan pelanggaran dalam netralitas persaingan. Ada beberapa pemerintahan daerah yang mengenakan pajak terhadap ekspor barang dari daerah mereka. Sementara pemerintahan di tingkat provinsi dan kota/kabupaten, Nusa Tenggara Barat misalnya, juga telah membuat regulasi mengenai pembatasan jumlah ekspor beberapa komoditas tertentu, seperti: beras dan ternak. Tindakan semacam itu jelas menghalangi upaya pelaku usaha di daerah untuk dapat bersaing dengan pelaku usaha dari daerah lainnya. Ada juga pemerintah- pemerintah daerah yang memberlakukan pajak atau non-tariff barrier terhadap berbagai komoditas yang diimpor dari luar wilayah mereka, misalnya persyaratan karantina yang sangat memberatkan. Akibat dari regulasi ini, produsen dari luar daerah akan menjadi sulit untuk berkompetisi di dalam tersebut.

Kedua, pemerintah daerah (pasca Orde Baru) sering melakukan melakukan monopoli terhadap jasa pemerintah yang dapat disediakan oleh sektor swasta secara efektif melalui peraturan daerah yang dibuatnya. Misalnya, Perda tentang kelayakan jalan bagi kendaraan bermotor dan juga tentang persyaratan karantina bagi ternak dan daging yang diperdagangkan antardaerah. Dalam kasus di atas, ketentuan --mengenai kelayakan jalan bagi kendaraan bermotor dan karantina bagi ternak dan daging yang diperdagangkan antardaerah-- bahwa pemeriksaan harus dilakukan oleh aparaturn daerah sering menyebabkan terjadinya pelbagai pungutan liar agar proses pemeriksaan berjalan secara “formal(itas)”, berimplikasi pada pelayanan (jasa) yang asal-asalan. Sementara sektor swasta dilarang untuk bersaing dalam menyediakan jasa tersebut padahal bila hal tersebut dilakukan oleh sektor swasta mungkin saja pelayanan atas jasa yang dipersyaratkan dalam peraturan daerah akan berjalan dengan efektif, efisien, dan ekonomis.

## **2. The Principle of Minimum Effective Regulations**

Prinsip kebutuhan peraturan minimum yang efektif menekankan bahwa pemerintah sebaiknya hanya mengeluarkan regulasi untuk hal-hal yang memang tidak dapat dicapai dengan cara lain selain menerbitkan regulasi. Hal ini dilakukan untuk menjamin “iklim peraturan” yang

kondusif. Pemerintah tidak perlu mengatur hal-hal yang dapat dicapai dengan cara-cara non-regulasi, misalnya melalui mekanisme pasar atau penyelesaian secara sukarela. Prinsip ini juga mensyaratkan bahwa jika pemerintah harus mengeluarkan regulasi untuk memecahkan suatu masalah, maka pemerintah harus memilih regulasi yang menimbulkan beban paling sedikit bagi masyarakat. Hal ini berarti tindakan pemerintah hanya terjadi jika: (i) memang terdapat masalah yang nyata (misalnya kegagalan pasar) yang perlu dipecahkan; (ii) tidak ada alternatif non-regulasi yang tersedia untuk mencapai tujuan yang diinginkan (seperti: pengangguran, pendidikan, dll.); (iii) berdasarkan analisis manfaat-biaya, peraturan merupakan pilihan terbaik.

Contoh pelanggaran terhadap prinsip kebutuhan peraturan yang minimum di Indonesia, misalnya terjadi di Sulawesi Utara, pada awal tahun 2002 Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara mengeluarkan sebuah peraturan retribusi yang ditegakkan pada semua pengeksport cengkeh dan kayu manis untuk mendanai pengembangan dan alat pengawasan mutu. Peraturan ini menyatakan bahwa dana yang terkumpul dari pembebanan biaya ini dibagi untuk pemerintah provinsi sebesar 30 persen sampai 40 persen, dan pemerintah kabupaten menerima bagi hasil sebesar 60 persen sampai 70 persen. Diluar itu, ada sedikit saja petunjuk bagaimana dana yang ada digunakan untuk membangun sektor ini dan untuk meyakinkan mutu pengawasan. Apabila ini merupakan hal tujuan nyata dari dibuatnya peraturan pemerintah (daripada hanya meningkatkan PAD) lalu sejumlah alternatif yang bukan berbentuk peraturan eksplisit dapat lebih sesuai. Sebagai contoh, sudah jelas bahwa kepentingan produsen dan pedagang adalah untuk mempromosikan mutu produk dan, umumnya, mengembangkan sektornya lebih luas lagi. Maka sangat mungkin bahwa produsen, melalui suatu asosiasi, dapat membentuk suatu aturan untuk meningkatkan mutu produk, seperti jasa informasi dan pendidikan. Kemungkinan lain, jasa tersebut dapat disediakan oleh pemerintah berdasarkan azas “pengguna membayar biaya”. Dengan cara ini kepada siapa yang tidak memerlukan jasa tidak dikenakan beban biaya. Lebih jauh lagi, mungkin tidak perlu ada usaha untuk menghambat perdagangan produk dengan mutu rendah karena dapat secara efektif menetapkan harga untuk tingkat mutu berbeda. Upaya untuk menghalangi ekspor produk dengan mutu rendah dapat menyebabkan hilangnya akses pasar bagi kelompok tertentu, biasanya produsen skala kecil.

### **3. The Principle of Transparency Participation**

Prinsip transparansi partisipasi mencerminkan budaya demokratis yang menekankan bahwa proses perumusan hukum dan kebijakan harus secara penuh memperhatikan aspirasi dari masyarakat luas. Regulasi yang dirumuskan melalui proses yang transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat akan lebih efektif dan memperoleh dukungan dari masyarakat dan para stakeholders secara luas daripada regulasi yang dihasilkan oleh teori otonomi negara ataupun teori koalisi dan kepentingan ekonomi. Interaksi antar-stakeholders juga memungkinkan analisis yang lebih beragam dan tajam sehingga kelak mampu menjadi penyedia portal informasi untuk/dalam mendapatkan alternatif kebijakan yang lebih baik, baik mengenai subjek regulasi maupun mengenai dampak yang mungkin akan timbul dari penerapan regulasi tersebut.

Prinsip transparansi partisipasi merupakan elemen dasar yang paling berguna ketika upaya masyarakat luas untuk memahami maksud dan tujuan dari pemberlakuan suatu kebijakan dikomunikasikan. Pemerintah memiliki kepentingan, masyarakat mempunyai keinginan, dan pelaku usaha mau memperoleh keuntungan. Semua hal ini bila tidak didialogkan akan menimbulkan kesalahan persepsi oleh karena itu Giddens pernah mensyaratkan untuk melakukan apa yang disebutnya sebagai dialog demokrasi yang menyamaratakan kedudukan pemerintah, pelaku usaha, dan masyarakat, sehingga manakala komunikasi dilakukan akan terasa tawar menawar yang seimbang. Selain itu konsep deliberatif democracy yang diperkenalkan oleh Guttman dan Thompson (1996) bisa juga diterapkan untuk menghindari perbedaan kedudukan, kelas, etnik, agama, dll. dalam melakukan komunikasi. Karena dalam konsep ini diyakini bahwa masyarakat dan institusi pemerintah seringkali tidak sepakat mempunyai persamaan kesepakatan dan kepentingan, namun melalui deliberatif democracy kelompok-kelompok yang berdialog digiring untuk mau menerima keputusan yang dapat diterima bersama sampai titik yang paling minim. Oleh sebab itu, pembuatan kebijakan bukanlah merupakan hal yang mudah, karena ia harus mengakomodasi pelbagai kepentingan dan keinginan yang ada dalam masyarakat.

### **4. The Principle of Costs-Benefits Effectiveness**

Prinsip efektifitas biaya-manfaat menekankan bahwa setiap regulasi yang diundangkan/ditetapkan harus mempunyai manfaat yang lebih besar dibandingkan biayanya.

Manfaat maupun biaya harus dipertimbangkan secara matang dan luas; mencakup manfaat dan biaya bagi pelaku usaha, konsumen, maupun pemerintah. Jika terdapat lebih dari satu alternatif yang menghasilkan rasio dan netto yang positif maka harus dipilih regulasi yang mempunyai rasio manfaat yang paling besar. Kasus prinsip efektifitas biaya manfaat yang tidak diperhitungkan secara baik tergambar dalam kasus Perda No. 27 tahun 2001 tentang Pajak Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet yang diintrodusir oleh Kabupaten Ciamis menimbulkan biaya yang lebih besar pada pelaku usaha dibandingkan pada pemerintah. Padahal dalam konsep ini biaya dan manfaat harus terbagi secara merata. Ada beberapa indikator yang harus dipertimbangkan dalam memformulasi kebijakan khususnya yang berkait dengan persoalan prinsip efektifitas biaya-manfaat: (i) apakah regulasi yang dibuat oleh pemerintah akan mempengaruhi biaya produksi atau lingkungan bisnis?; (ii) apakah regulasi yang dbuat akan membuat perusahaan di daerah lebih sulit beradaptasi dengan perubahan kondisi pasar?; (iii) apakah dengan regulasi yang dibuat oleh pemerintah akan menyebabkan perusahaan di daerah akan terbebani dengan tuntutan yang tidak dihadapi oleh perusahaan mereka diluar daerah?; dan (iv) apakah dengan regulasi yang telah diundangkan oleh pemerintah akan menyebabkan tingkat persaingan antar perusahaan menurun?

## **PENUTUP: MEMBANGUN KERANGKA GOOD REGULATORY GOVERNANCE**

Otonomi, pada saat ini, sering disalahartikan sebagai auto- money yang berarti penyediaan sumber anggaran sebanyak-banyaknya (dengan “kreatif”) demi kepentingan daerah. Dan, daerah seringkali disalahartikan pula sebagai elite penguasa sehingga manakala auto- money (baca: otonomi) bergulir yang terjadi adalah pungutan pajak dan retribusi yang masih demi kepentingan aparatur birokrasi. Kemunculan pajak dan retribusi yang berjamur ini merupakan upaya intensifikasi dan ekstensifikasi pemerintah daerah, melalui regulasi yang dibuatnya, demi label keberhasilan otonomi di daerahnya. Karena keberhasilan otonomi diindikatori oleh tingginya tingkat PAD.

Untuk mencegah munculnya regulasi yang demikian (tersebut di atas) pemerintah pusat dan daerah perlu mengembangkan suatu kerangka yang jelas untuk mereformasi peraturan-peraturannya melalui pemerintahan yang menghasilkan kebijakan-kebijakan yang baik (good regulatory governance). Pengalaman di beberapa negara, seperti: Amerika, Australis, Inggris, Denmark, Belanda, dan Jepang yang berhasil memagari perundangannya agar tidak bermasalah, mereka menjalankan konsep RIA (Regulatory Impact Assesment) yang merupakan pengejawantahan dari good regulatory governance. Terdapat empat hal yang perlu diperhatikan dalam menciptakan kebijakan, khususnya yang berkaitan dengan pungutan -pajak dan retribusi—yang diminta dari masyarakat, ialah: Prinsip Netralitas Persaingan (the Principle of Competitive Neutrality), Prinsip Kebutuhan Peraturan Minimum yang efektif (the Principle of Minimum Effective Regulations), Prinsip Transparansi Partisipasi (the Principle of Transparency Participation), dan Prinsip Efektifitas Biaya-Manfaat (the Principle of Costs-Benefits Effectiveness). Dalam konsep ini perundangan-undangan baru diusulkan kepada parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, apabila telah berhasil melalui proses RIA. Jika ia gagal, maka usulan perundangan harus dikembalikan kepada badan atau dinas yang mengusulkannya untuk diperbaiki. Setelah melewati Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tingkat kota/kabupaten, maka perundangan tersebut ditinjau oleh suatu tim evaluasi yang berada di tingkat provinsi untuk memastikan bahwa peraturan yang diusulkan bersesuaian dengan kepentingan yang lebih luas. Dan, hanya regulasi yang berhasil lolos dari proses peninjauan di tingkat kota/kabupaten dan provinsi yang dapat diajukan ke Departemen Dalam Negeri negeri untuk mendapatkan persetujuan dan kemudian diundangkan dalam lembaran daerah.

## Referensi

- Agustino, Leo. 2003. *Pengawasan Perda yang Efektif*. Laporan Penelitian, Hasil Kerjasama PUPUK (Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil) dan PEG (Partnership for Economic Growth), Mei 2003.
- Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan. 2003. *Indonesia Regulatory Review Manual*. Jakarta: Asian Development Bank.
- Centre for International Economics and National Competition Council. 1999. *Guidelines for NCP Legislation Review*. Canberra & Sydney: Centre for International Economics.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice-Hall Inc.
- Frieden, Jeffrey. 1991. *Debt, Development, Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. New Jersey: Princeton University Press.
- Guttman, Amy, and Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Dissagrement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Krasner, Stephen. 1984. *Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*. Comparative Politics 16.
- Legowo, TA., and Muneo Takahashi. 2003. *Regional Autonomy and Socio-Economic Development in Indonesia: A Multidimensional Analysis*. Chiba: Institute of Developing Economies.
- Mallarangeng, Rizal. 2002. *Mendobrak Sentralisme Ekonomi: Indonesia 1986-1992*. Jakarta: KPG.
- Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.
- Saifudian, Hetifah. 2003. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia*. Bandung: Bandung Trust Advisory Group.
- Social Monitoring and Early Response Unit. 2002. *Regional Autonomy and Business Climate*. Jakarta: Social Monitoring and Early Response Unit.

Treasury Board Secretary. 1992. *RIAS Writer's Guide*. Canada: Conculing and Audit Canada.