

OPTIMALISASI PENDAPATAN DAERAH DI ERA OTONOMI DAN MUNCULNYA PERDA-PERDA BERMASALAH

Maria Rosarie Harni Triastuti¹

Abstract

Autonomy and fiscal decentralization have an impact to local governments in creating and improving their autonomy to increase their revenue. In many cases, many regional by-laws connected with local tax and local retribution have potential problem to the investment in local territories. Hundreds of regional by-laws have trouble in any way. To deal with this problem, the central government makes a new rule of fiscal autonomy to optimize local revenue. Autonomy doesn't mean being free to do, to think and to make a rule, but how to increase local capacity without making any problems to their district.

Keywords : *fiscal autonomy, problematic regional by-laws, new rule of policy*

Pendahuluan

Otonomi dan desentralisasi fiskal memberikan ruang bagi daerah untuk mengoptimalkan pendapatan daerah dan membangun kemandirian daerah melalui kewenangan-kewenangan keuangan daerah, seperti yang tertuang dalam UU No 32 dan 33 Tahun 2004. Seyogyanya dengan otonomi tersebut daerah mampu mengembangkan kemampuan dan kewenangannya untuk meningkatkan potensi daerah melalui kebijakan dan manajemen otonom dengan ditujukan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat daerah. Namun penerapan otonomi daerah dalam beberapa hal justru menghambat dunia usaha. Semangat dan kreatifitas pemerintah daerah untuk mengeluarkan perda khususnya yang berkaitan dengan pungutan pajak dan retribusi daerah, justru seringkali menimbulkan efek kontraproduktif terhadap iklim investasi di daerah. Beberapa acuan permasalahan terkait dengan peraturan daerah (perda) yang bermasalah dan dipermasalahkan antara lain :

¹ Dosen tetap Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan Bandung, e-mail :rossie@home.unpar.ac.id

1. Sejak otonomi daerah digulirkan tahun 2000, muncul ribuan perda dan retribusi daerah yang dianggap bermasalah sehingga menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*) dan berdampak pada pertumbuhan ekonomi, baik lokal maupun nasional².
2. Pelarangan penerbitan perda pajak baru untuk meningkatkan kepastian investasi di daerah³.
3. Depkeu minta 369 perda dibatalkan⁴ dari 4412 perda mengenai pajak dan retribusi daerah karena bertentangan dengan peraturan serta keinginan pemerintah pusat
4. Penerapan otonomi daerah dalam beberapa hal justru menghambat dunia usaha akibat ketidaksinkronan kebijakan pemerintah pusat dengan daerah⁵.
5. Masih banyak perda pajak yang bermasalah, antara lain di Kota Tangerang dan Kabupaten Serang yang mengatur tentang pajak, perijinan dan retribusi. Perda bermasalah tersebut terkait dengan permasalahan yuridis, substansi dan prinsip⁶.

Hasil inventarisasi dari Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) di Jawa Barat mencatat sedikitnya terdapat 20 perda yang diterbitkan oleh Pemkab Bandung, Pemkot Bandung, dan Pemprov Jabar sejak 1998 yang menyebabkan distorsi dan mendorong ekonomi biaya tinggi di sektor usaha TPT (tekstil dan produk tekstil)⁷. Sebagai contoh, sebuah pabrik di Kabupaten Bandung, mulai dari unit pemadam kebakaran, unit kesehatan, catering, penggunaan genset, izin wanita kerja malam, hingga kegiatan bongkar-muat di pabrik semuanya dikenakan pungutan. Selain banyaknya pungutan, keluhan dari dunia usaha juga mengarah pada tumpang tindihnya kebijakan pemerintah daerah dan pemerintah pusat, seperti yang dikemukakan oleh Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API) Daerah Jawa Barat⁸. Contoh tumpang tindih kebijakan misalnya Perda Kota Bandung Nomor 27 Tahun 2002 tentang Izin Gangguan dan Tempat Usaha tumpang tindih dengan UU No 12 Tahun 1995 tentang Pajak Bumi dan Bangunan yang sama-sama mengenakan pungutan atas izin usaha.

² *Kadin Desak DPR Segera Revisi UU 34*, Kompas, Sabtu, 30 April 2005

³ *Pemerintah Daerah Dilarang Terbitkan Perda Pajak Baru*, Kompas, Kamis, 13 April 2006

⁴ *Depkeu Minta 369 Perda Dibatalkan*, Kompas, Minggu, 20 Februari 2005

⁵ *Tidak Sinkron, Otonomi Daerah Menyulitkan Usaha*, Kompas, Selasa, 9 Mei 2006

⁶ *Perda Pajak Bermasalah*, Kompas, Kamis, 31 Mei, 2007

⁷ *20 Perda Bermasalah*, Pikiran Rakyat, Rabu, 23 Februari 2005

⁸ *Tidak Sinkron, Otonomi Daerah Menyulitkan Usaha*, Kompas, Selasa, 9 Mei 2006

Fakta dan fenomena perda yang tidak kondusif dalam menciptakan iklim usaha atau investasi daerah tersebut menarik untuk dicermati sebagai bagian dari upaya dan semangat mewujudkan otonomi dan desentralisasi keuangan daerah di satu sisi namun di sisi lain timbul permasalahan di dalam penerapannya. Apa dan bagaimana seharusnya perda yang kondusif dan mampu memaksimalkan upaya optimalisasi potensi daerah untuk kesejahteraan rakyat dan kemajuan daerah, akan dibahas lebih lanjut.

Otonomi Keuangan Daerah

Sebagai mekanisme pungut untuk penerimaan daerah (*local revenue*), pajak dan retribusi daerah memegang peranan sangat penting dalam kontribusinya terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam UU No 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi daerah sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan dan diperbolehkan untuk mengeksplorasi pajak dan retribusi daerah baru sepanjang tidak bertentangan dengan aturan pemerintah pusat dan tidak menghambat atau kontraproduktif terhadap upaya investasi di daerah.

Kebebasan dan otonomi bertanggungjawab yang 'diberikan' oleh pemerintah pusat menimbulkan motivasi dan semangat daerah untuk berupaya meningkatkan pendapatan daerahnya. Sejalan dengan pelaksanaan desentralisasi fiskal yang meliputi pembiayaan mandiri (*self financing*) dan *cost recovery* dalam bidang pelayanan publik; peningkatan PAD; bagi hasil pajak dan bukan pajak secara lebih tepat; transfer dana ke daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang lebih adil serta kewenangan daerah untuk melakukan pinjaman berdasarkan kebutuhan daerah, maka peningkatan PAD melalui instrumen pajak dan retribusi daerah menjadi trend pemerintah daerah sebagai sumber penerimaan daerah.

Sebagaimana diatur dalam UU No 34 Tahun 2000 dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah (PP) No 65 dan 66 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pajak daerah dibedakan menjadi pajak propinsi dan pajak kabupaten/kota. Jenis pajak propinsi bersifat limitatif yang berarti propinsi tidak dapat memungut pajak lain selain yang telah ditetapkan. Limitasi ini disebabkan karena kewenangan propinsi lebih bersifat lintas kabupaten/kota, kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan kabupaten/kota serta kewenangan bidang tertentu. Dalam pelaksanaannya, pemerintah propinsi

dapat tidak memungut jenis pajak yang telah ditetapkan jika dipandang hasilnya kurang memadai. Sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota, pajak daerah tidak bersifat limitatif, artinya kabupaten/kota diberikan peluang untuk menggali potensi sumber-sumber keuangannya selain yang ditetapkan secara eksplisit dalam UU No 34 Tahun 2000 dengan menetapkan sendiri jenis pajak yang bersifat spesifik sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam UU. Adapun jenis-jenis pajak daerah dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.
Jenis-Jenis Pajak Daerah

Pajak Provinsi	Pajak Kabupaten/Kota
1. Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	1. Pajak Hotel
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	2. Pajak Restoran
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	3. Hiburan
4. Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	4. Pajak Reklame
	5. Pajak Penerangan Jalan
	6. Pajak Pengambilan Galian Golongan C
	7. Pajak Parkir

Sumber : UU No 34 Tahun 2000

Selain sumber dari pajak daerah tersebut, penerimaan dan peningkatan PAD juga bersumber dari retribusi daerah yang meliputi retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perijinan umum. Retribusi jasa umum antara lain retribusi pelayanan kesehatan, pelayanan persampahan/kebersihan, penggantian biaya cetak Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan Akte Catatan Sipil; retribusi jasa usaha antara lain retribusi pasar grosir dan /atau pertokoan, retribusi terminal dan tempat khusus parkir. Sedangkan retribusi perijinan tertentu antara lain Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan ijin trayek.

Dalam menjalankan 4 kewenangan pajak propinsi, 7 kewenangan pajak kabupaten/kota, 10 retribusi jasa umum, 13 retribusi jasa usaha, 4 jenis retribusi perijinan umum dan kewenangan/peluang untuk menggali potensi di bidang keuangan, pemerintah daerah diberikan rambu-rambu oleh pemerintah pusat terkait dengan kewenangan tersebut. Dari pelengkap buku

pegangan 2008 yang dikeluarkan oleh Departemen Keuangan RI⁹, dijelaskan bahwa untuk kriteria atau rambu-rambu untuk pajak daerah adalah sebagai berikut :

- a. Bersifat pajak, dan bukan retribusi.
- b. Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas 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 provinsi dan/atau pusat.
- e. Potensinya memadai.
- f. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif.
- g. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat.
- h. Menjaga kelestarian lingkungan.

Untuk kriteria retribusi daerah :

- a. Retribusi Jasa Umum
 1. Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu;
 2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi;
 3. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, di samping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum;
 4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi;
 5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya;
 6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang potensial; dan
 7. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik.
- b. Retribusi Jasa Usaha
 1. Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan

⁹ Halaman 142-145, Pelengkap Buku Pegangan 2008 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008

2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemda.

c. Retribusi Perizinan Tertentu

1. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi;
2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan
3. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Perda-Perda Bermasalah

Walaupun sudah ada limitasi atau *rule of the game* dari pemerintah pusat terkait dengan kewenangan untuk melakukan pungutan pajak dan retribusi daerah selain yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang, namun *euphoria* otonomi daerah melahirkan peraturan-peraturan daerah yang justru bertentangan dengan aturan main yang telah disepakati bersama. Hingga kini terdapat lebih dari 3000 peraturan daerah atau perda tentang pajak dan retribusi di kabupaten/kota di seluruh Indonesia yang terindikasi bermasalah dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Informasi dari Kepala Bagian Pengkajian Evaluasi Produk Hukum Biro Hukum Sekretariat Jenderal Departemen Dalam Negeri¹⁰ dapat diketahui bahwa dari jumlah lebih dari 3000 perda bermasalah tersebut baru 973 perda yang dibatalkan dan 250 perda lainnya dalam proses dibatalkan. Perda-perda yang dibatalkan tersebut merupakan perda dengan kategori pajak yang dikenakan terhadap komoditi (barang dan jasa), retribusi fasilitas umum (jalan dan sungai), retribusi yang bersifat pajak dan yang merintang lalu lintas barang/modal/manusia, retribusi yang berkaitan dengan fungsi pengawasan atau pengendalian dan pembinaan (perijinan) dan sumbangan pihak ketiga.

Berdasarkan kajian Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD)¹¹ ada berbagai kriteria perda pungutan pajak dan retribusi daerah dalam aspek ketenagakerjaan, yaitu :

¹⁰ Baru 973 Perda Bermasalah yang Dibatalkan, Kompas, 16 Juli 2008

¹¹ Perda Bermasalah yang Menyesakkan Dunia Usaha, Sinar Harapan, 25 Mei 2005

1. Perda yang bertentangan dengan peraturan dan kebijakan di atasnya.

Misalnya Perda Kabupaten Mimika No 14 Tahun 2003 tentang Retribusi Pelayanan Ketenagakerjaan yang mengatur antara lain pelayanan pendaftaran pencari kerja dan Kartu Tanda Pencari Kerja, Perpanjangan Ijin Kerja Asing Pendaftar (TKWNAP) dan izin penyimpangan waktu kerja dan waktu istirahat. Perda ini bertentangan dengan peraturan dan ketentuan di atasnya seperti Keputusan Menakertrans No 365/M/SJ/1999 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Mekanisme Penyetoran dan Penatausahaan Penerimaan Negara Bukan Pajak yang bersumber dari Dana Pengembangan Keahlian dan Keterampilan. Selain itu, Perda Kabupaten Musi Banyuasin No 19 Tahun 2002, mengenai pungutan atas biaya izin penggunaan tenaga kerja asing pendatang (TKWNAP) sekitar US\$ 100/orang/bulan. Pungutan ini bertentangan dengan PP No 92 Tahun 2000 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berlaku pada Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, merupakan obyek pungutan dari pemerintah pusat.

2. Pungutan yang tidak proporsional dan amat lemah dalam acuan konsideransnya.

Contohnya adalah Perda Kabupaten Serang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Kewajiban Penyediaan Fasilitas Buruh yang mewajibkan sejumlah fasilitas bagi pekerja seperti fasilitas pendukung kesehatan, peribadatan, tempat makan, olahraga dan asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja. Asuransi jaminan kecelakaan di luar jam kerja ini tidak memiliki acuan yuridis dan sebagian premis asuransi (25%) dijadikan sumber PAD.

3. Ketentuan penggunaan tenaga kerja lokal.

Ada perda yang mewajibkan perusahaan memberikan jatah untuk mempekerjakan penduduk daerah. Hal ini terjadi di Kota Pekanbaru melalui Perda No 4 Tahun 2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal. Sejumlah klausul dari perda ini antara lain mewajibkan perusahaan untuk mengisi jabatan manager personalia dengan tenaga kerja setempat, ketentuan pembuatan kartu induk karyawan sebesar Rp 10.000/tahun dan adanya pungutan dana peningkatan ketrampilan sebesar Rp 500.000/orang/kontrak bagi pengusaha yang mendatangkan tenaga kerja dari luar Kota Pekanbaru. Serupa dengan perda ini, di Kota Bekasi, melalui Surat Edaran (SE) No 560/334/Sosial menghimbau para pengusaha yang beraktivitas di daerah tersebut untuk menggunakan 50% warga setempat sebagai tenaga kerja di perusahaannya.

4. Diskriminasi gender

Cukup banyak perda yang mengatur jam kerja lembur atau ijin kerja lembur malam bagi wanita dan mengenakan pungutan (retribusi) tertentu atasnya. Sebagai contoh di Kabupaten Mamuju, melalui Perda No 9 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Ketenagakerjaan, menetapkan besaran tarif sebanyak Rp 25.000/tahun bagi izin kerja malam wanita. Selain itu, di Kota Tangerang melalui Perda Nomor 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan di Bidang Ketenagakerjaan, menetapkan besaran retribusi secara variatif berdasarkan skala perusahaan, yakni perusahaan kecil sebesar Rp 15.000/tahun, perusahaan sedang sebesar Rp 25.000/tahun dan perusahaan besar sebesar Rp 50.000/tahun sebagai biaya izin kerja malam. Pungutan retribusi ini bertentangan dengan prinsip retribusi itu sendiri karena tidak adanya timbal balik jasa yang diberikan pemerintah daerah.

Berdasarkan data dari Departemen Keuangan terdapat 60 peraturan daerah tentang pungutan di Provinsi Jawa Barat yang bermasalah, sebanyak 75 % diantaranya dibatalkan sedangkan 25 % sisanya harus direvisi. Berikut ini adalah data perda yang dibatalkan atau direvisi di Provinsi Jawa Barat.

Tabel 2.
Perda Tentang Pungutan yang Dibatalkan atau Direvisi

Kabupaten/Kota	Jumlah Batal	Jumlah Revisi
Kabupaten Garut	6	2
Kabupaten Karawang	6	2
Kabupaten Indramayu	6	-
Kota Bandung	5	-
Kabupaten Kuningan	3	-
Kota Cimahi	3	2
Kota Tasikmalaya	3	-
Kabupaten Bogor	-	3
Lainnya	12	6

Sumber : Departemen Keuangan

4. Diskriminasi gender

Cukup banyak perda yang mengatur jam kerja lembur atau ijin kerja lembur malam bagi wanita dan mengenakan pungutan (retribusi) tertentu atasnya. Sebagai contoh di Kabupaten Mamuju, melalui Perda No 9 Tahun 2002 tentang Retribusi Izin Ketenagakerjaan, menetapkan besaran tarif sebanyak Rp 25.000/tahun bagi izin kerja malam wanita. Selain itu, di Kota Tangerang melalui Perda Nomor 13 Tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan di Bidang Ketenagakerjaan, menetapkan besaran retribusi secara variatif berdasarkan skala perusahaan, yakni perusahaan kecil sebesar Rp 15.000/tahun, perusahaan sedang sebesar Rp 25.000/tahun dan perusahaan besar sebesar Rp 50.000/tahun sebagai biaya izin kerja malam. Pungutan retribusi ini bertentangan dengan prinsip retribusi itu sendiri karena tidak adanya timbal balik jasa yang diberikan pemerintah daerah.

Berdasarkan data dari Departemen Keuangan terdapat 60 peraturan daerah tentang pungutan di Provinsi Jawa Barat yang bermasalah, sebanyak 75 % diantaranya dibatalkan sedangkan 25 % sisanya harus direvisi. Berikut ini adalah data perda yang dibatalkan atau direvisi di Provinsi Jawa Barat.

Tabel 2.
Perda Tentang Pungutan yang Dibatalkan atau Direvisi

Kabupaten/Kota	Jumlah Batal	Jumlah Revisi
Kabupaten Garut	6	2
Kabupaten Karawang	6	2
Kabupaten Indramayu	6	-
Kota Bandung	5	-
Kabupaten Kuningan	3	-
Kota Cimahi	3	2
Kota Tasikmalaya	3	-
Kabupaten Bogor	-	3
Lainnya	12	6

Sumber : Departemen Keuangan

Perda-perda di Provinsi Jawa Barat yang dibatalkan oleh Departemen Keuangan karena terindikasi terdapat masalah diantaranya adalah :

1. Perda Kabupaten Garut No 18/2001 tentang Retribusi Pelayanan dan Peizinan Penyelenggaraan Koperasi
2. Perda Kabupaten Sukabumi No 9/2001 tentang Retribusi Pemeriksaan Hewan dan Ikan
3. Perda Kabupaten Garut No 19/2002 tentang Pajak Penerangan Jalan
4. Perda Kabupaten Cirebon No 12/2001 tentang Retribusi Izin Usaha Kepariwisataaan
5. Perda Kabupaten Bogor No 7/2001 tentang Retribusi Iain Usaha Industri
6. Perda Kota Cimahi No 26/2003 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pelayanan Pemberian Izin Usaha Industri
7. Perda Kabupaten Subang No 5 Tahun 2002 Tentang retribusi Izin Membuat dan Usaha Tambak
8. Perda Kota Cimahi No 21/2003 tentang Pungutan Daerah Bidang Perhubungan
9. Perda Kabupaten bandung No 3/2002 tentang Retribusi Rumah Potong Hewan, Pemeriksaan Ternak dan Hasil Ternak

Hasil rekapitulasi perda-perda bermasalah yang dilakukan oleh KPPOD pada tahun 2003 menunjukkan bahwa seringkali keinginan pemerintah daerah untuk memaksimalkan pendapatan daerah dengan asumsi bahwa di mayoritas pemerintah daerah kontribusi PAD baru menyumbang sekitar 10-13% terhadap APBD daerahnya, sehingga memunculkan keinginan dengan perspektif jangka pendek (*myopic*) untuk menggenjot PAD daerah. Hasil rekapitulasi perda-perda bermasalah hasil kajian KPPOD dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 3.
Statistik Perda Bermasalah KPPOD

Jenis Pelanggaran/Masalah	Jumlah	Persentase
Secara Umum Tidak Bermasalah	152	14,8
Relevansi Yuridis	30	2,9
Up to date Acuan Yuridis	162	15,7
Kelengkapan Yuridis	58	5,6
Diskoneksi Tujuan dan Isi (Konsistensi Pasal)	32	3,1
Kejelasan Obyek	76	7,4
Kejelasan Subyek	5	0,5
Kejelasan Hak dan Kewajiban Wajib Pungut	81	7,9
Kejelasan Standar Waktu, Biaya, Prosedur, Struktur Tarif	234	22,7
Kesesuaian Filosofi dan Prinsip Pungutan	46	4,5
Keutuhan Wilayah Ekonomi Nasional & Prinsip Free Internal Trade	24	2,3
Persaingan Sehat	9	0,9
Dampak Ekonomi Negatif	95	9,2
Menghalangi Akses Masyarakat, Perlindungan Lingkungan Hidup	11	1,1
Pelanggaran Kewenangan Pemerintahan	15	1,5
Jumlah Peraturan Daerah	1030	100,0

Sumber : KPPOD, 2003

Jika disimpulkan dari berbagai perda-perda bermasalah atau dianggap bermasalah tersebut, maka kriteria permasalahan yang muncul terkait dengan 3 hal, yaitu permasalahan yuridis/teknis, permasalahan substansi dan permasalahan prinsip. Permasalahan yuridis/teknis meliputi relevansi acuan yuridis (apakah acuan yuridis yang digunakan relevan dengan substansi Perda), *up to date* acuan yuridis (apakah acuan yuridis yang digunakan masih berlaku), dan kelengkapan yuridis formal (apakah telah melengkapi kelengkapan yuridis formal, mengacu pada UU No 34 Tahun 2000, PP No 65 dan 66 Tahun 2001). Permasalahan substansi perda terkait dengan diskoneksi antara tujuan dan isi perda, kejelasan obyek perda, kejelasan subyek perda, tidak diatur atau tidak ada kejelasan hak dan kewajiban wajib pungut dan atau pemda, kejelasan prosedur dan birokrasi (*standard* dan atau batasan waktu pelayanan serta tarif), kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan telah sesuai (pajak, retribusi, golongan retribusi). Sedangkan kriteria kebermasalahkan berdasarkan masalah prinsip adalah adanya pertentangan prinsip keutuhan wilayah

ekonomi nasional (menghambat lalu lintas distribusi barang atau jasa-baik yang bersifat tarif maupun non tarif- antar wilayah/bertentangan dengan prinsip *free internal trade*, menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat (monopoli, oligopoli, kemitraan wajib, dll), berdampak negatif terhadap perekonomian (ekonomi biaya tinggi, *double taxation*, beban berat pada masyarakat atau dunia usaha), menghalangi/mengurangi akses masyarakat (bertentangan dengan prinsip keadilan dan pelanggaran terhadap kepentingan umum), dan melanggar kewenangan pemerintahan.

Sampai dengan bulan April 2005, jumlah perda yang masuk mencapai 4.574. Menteri Keuangan telah meminta kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan 448 perda dan oleh Menteri Dalam Negeri telah dibatalkan sebanyak 304 perda.

Tabel 4.
Jumlah Perda Diterima Pemerintah sampai dengan Juni 2004

No	Jenis Peraturan Daerah	Jumlah	Persentase
1	Pajak Daerah	652	19,2
2	Retribusi Daerah	2573	75,8
3	Sumbangan Pihak Ketiga	21	0,6
4	Badan Usaha Milik Daerah	25	0,7
5	PAD lain-lain	7	0,2
6	Pencabutan Perda	15	0,4
7	Lain-lain	100	3,0
Jumlah Perda Diterima		3393	100,0
Jumlah Perda yang Direkomendasikan Menkeu kepada Mendagri untuk Dibatalkan		293	8,6
Jumlah Perda yang Dibatalkan Mendagri atas dasar rekomendasi Menkeu, dan lainnya		255	7,5

Pengawasan Perda PDRD

Dalam pasal 21 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur mengenai hak daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah yang antara lain menyangkut hak untuk mengelola kekayaan daerah, hak memungut pajak dan retribusi daerah, hak mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. Hak-hak tersebut merupakan realisasi dari kewenangan penyelenggaraan otonomi daerah dan diatur lebih lanjut melalui UU No 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah namun perlu

diingat bahwa dalam menyelenggarakan otonomi diperlukan peraturan daerah yang kondusif terhadap iklim usaha dan investasi. Kriteria yang diperlukan untuk mewujudkan kondusivitas iklim usaha dan investasi tersebut adalah :

1. Memiliki kesesuaian dengan peraturan-peraturan yang lebih tinggi yang berlaku (UU, PP, Keppres, Kepmen, dll).
2. Tidak mengakibatkan hambatan lalu lintas distribusi barang dan atau jasa yang bersifat tarif maupun non tarif (tidak bertentangan dengan *free internal trade principle*).
3. Tidak mengakibatkan pungutan berganda (*double taxation*) dengan pajak pusat (PPH, PPN, PBB, dll) atau dengan pajak/retribusi daerah lainnya.
4. Besaran tarifnya berada dalam batas kewajaran sehingga tidak mengakibatkan ekonomi biaya tinggi.
5. Tidak diskriminatif. Perda yang tidak mengakibatkan penguasaan ekonomi pada kelompok-kelompok orang (tidak berpotensi menciptakan struktur pasar yang monopolis dan oligopolis).
6. Menjamin kepastian standar pelayanan (Perda-perda yang berkaitan dengan perizinan), meliputi : kesederhanaan prosedur, kepastian atau batasan waktu pelayanan, tarif dan institusi yang berwenang.
7. Tidak mengharuskan atau mewajibkan investor untuk menjalin kemitraan dengan mitra lokal dari daerah yang bersangkutan.

Oleh karena itu sangat diperlukan kerjasama dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam mengatasi munculnya perda-perda yang dianggap bermasalah dan tidak kondusif untuk investasi usaha di daerah. Perda-perda yang diusulkan daerah harus dikaji secara cermat oleh instansi terkait khususnya Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan. Namun dalam pelaksanaannya, proses pengkajian ribuan perda yang dianggap bermasalah tersebut menjadi hal yang cukup sulit mengingat pengkajian perda memerlukan waktu yang cukup. Jika sekarang saja jumlah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia sebanyak 483, dan masing-masing mengajukan satu perda maka minimal ada 483 perda yang harus diteliti. Jika lewat dari waktu 30 hari, maka perda-perda yang dianggap bermasalah atau berpotensi menimbulkan masalah tersebut dapat lolos begitu saja.

Sifat *opened list* dari UU No 34 Tahun 2000 yang mengatur tentang pajak dan retribusi daerah juga menjadi salah satu faktor adanya diskresi pemerintah daerah untuk mengeluarkan perda-perda pajak dan retribusi daerah

(PDRD) yang bersifat pungutan. Oleh karena itu pemerintah pusat melakukan upaya pembahasan Rancangan Undang-Undang pengganti UU 34 Tahun 2000. Pada RUU tersebut, nanti jenis pajak dan retribusi daerah akan dibatasi, atau menggunakan daftar tertutup (*closed list*). Pemerintah daerah hanya diberikan kewenangan untuk menentukan nominal tarifnya dan untuk nominal tarif juga sudah ditentukan batas maksimumnya. Untuk retribusi daerah pemerintah mengusulkan tetap ada tiga penggolongan, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perijinan tertentu. Dari 3 golongan tersebut, pemerintah sudah menentukan 33 detail nama retribusi yang bisa ditarik kabupaten/kota.

RANCANGAN PERUBAHAN PENGAWASAN PERDA TENTANG PDRD	
UU 34 / 2008	RUU PDRD
<ul style="list-style-type: none"> • Perda disampaikan kepada Mendagri dan Menkeu paling lambat 15 hari setelah ditetapkan • Mendagri dengan pertimbangan Menkeu membatalkan Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi • Pembatalan dilakukan paling lambat satu bulan sejak diterimanya Perda 	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme pengawasan Perda disesuaikan dengan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah • Pelanggaran terhadap mekanisme pengawasan dapat dikenakan sanksi (sebelumnya tidak ada sanksi) • Sanksi berupa penundaan penyaluran bagi hasil pajak • Tata cara penundaan penyaluran bagi hasil pajak diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri Keuangan (Permenkeu)

Untuk dapat melakukan pengkajian secara optimal, selain melakukan perubahan pada aturan yang berlaku, instansi terkait khususnya Departemen Dalam Negeri dapat menerapkan PP No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dijelaskan dalam PP tersebut, bahwa untuk:

- a. Rancangan Perda Provinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD dan Tata Ruang Wilayah Daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk

- dievaluasi. (untuk raperda Kabupaten/Kota, sebelum ditetapkan oleh Bupati atau Walikota paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi)
- b. Menteri Dalam Negeri melakukan Evaluasi Rancangan Perda Propinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD dan Tata Ruang Wilayah Daerah dalam waktu 15 (lima belas) hari setelah menerima Rancangan Perda Provinsi. (untuk raperda kabupaten/kota, Gubernur yang melakukan evaluasi)
 - c. Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Pajak Daerah, Retribusi Daerah berkoordinasi dengan Menteri Keuangan, sedangkan Rancangan Perda Tata Ruang Wilayah Daerah berkoordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional. (untuk raperda pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, Gubernur dalam melakukan evaluasi berkoordinasi dengan Menteri Keuangan, sedangkan untuk raperda tata ruang wilayah daerah berkoordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional)
 - d. Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasi kepada Gubernur untuk melakukan penyempurnaan Rancangan Perda sesuai dengan hasil evaluasi. (untuk kabupaten/kota, Gubernur menyampaikan hasil evaluasi kepada Bupati/Walikota untuk melakukan penyempurnaan raperda sesuai dengan hasil evaluasi)
 - e. Gubernur melakukan penyempurnaan bersama dengan DPRD dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah diterima hasil evaluasi. (untuk kabupaten dan kota, Bupati/Walikota melakukan penyempurnaan bersama dengan DPRD dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah diterima hasil evaluasi.)
 - f. Apabila Gubernur dan DPRD tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan menjadi Perda, Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Perda dengan Peraturan Menteri. (hal yang sama juga dapat dilakukan gubernur dengan menggunakan Peraturan Gubernur)
 - g. Gubernur menetapkan rancangan Perda setelah mendapat persetujuan bersama dari DPRD sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Perda. (Bupati/Walikota menetapkan rancangan peraturan daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Perda)
 - h. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah Perda ditetapkan, disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. (untuk kabupaten dan kota disampaikan kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri)

Oleh karena itu untuk mengantisipasi dan meminimalisasi munculnya raperda dan perda bermasalah atau berpotensi menimbulkan masalah, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan baik oleh pemerintah pusat maupun oleh pemerintah daerah, yaitu :

1. Perlunya dilakukan pengawasan bertahap. Dalam hal ini Provinsi diberikan kewenangan untuk secara preventif mengawasi rancangan peraturan daerah dari kabupaten dan kota di wilayahnya yang terkait dengan pajak daerah, retribusi daerah, tata ruang daerah dan APBD. Sesuai amanat pasal 217 dan 218 UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Secara implisit, pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah khususnya produk peraturan daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Perlunya ditegaskan lagi adanya prosedur atau mekanisme penyusunan perda dan pelaporan perda-perda terkait dengan pajak dan retribusi daerah. Selama ini seringkali masih banyak pemerintah daerah yang tidak melaporkan perda-perda daerahnya baik ke pemerintah provinsi maupun pemerintah pusat. Selain itu juga tidak ada jaminan bahwa perda yang dikembalikan telah direvisi oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Perda yang direkomendasikan untuk dibatalkan pun masih ada yang dilaksanakan di daerah
3. Perlu diberikannya atau diberlakukannya sanksi kepada pemerintah daerah, khususnya untuk perda pungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang membebankan dunia usaha, telah direkomendasikan direvisi maupun dibatalkan namun masih tetap dilaksanakan di daerah.
4. Perlu menguatkan kapasitas masyarakat sebagai unsur pengawas peraturan daerah yang terkait dengan PDRD sehingga dengan adanya partisipasi masyarakat dalam penyusunan perda dapat meminimalisir problem atau permasalahan yang mungkin timbul dalam pelaksanaan perda PDRD tersebut.

Daftar Pustaka

- Ismail, Tjip, *Kebijakan Pengawasan atas Perda pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, makalah yang disampaikan dalam *Conference on Decentralization, Regulatory Reform and the Business Climate* yang diselenggarakan oleh PEG-USAID, pada tanggal 12 Agustus 2003 di Jakarta
- Pambudhi, Agung, *Permasalahan Signifikan Peraturan Daerah (Pungutan) di Beberapa Sektor Usaha*, makalah yang disampaikan dalam *Conference on Decentralization, Regulatory Reform and the Business Climate* yang diselenggarakan oleh PEG-USAID, pada tanggal 12 Agustus 2003 di Jakarta
- Pelengkap Buku Pegangan 2008 tentang *Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008
- Priyono, Edy, *Menangani Perda Bermasalah : Seriuskah Pemerintah?*, makalah yang disampaikan dalam Seminar Nasional Refleksi 3 Tahun Otonomi Daerah di Indonesia yang diselenggarakan oleh The Asia Foundation, pada tanggal 27 Januari 2004
- Setyadi, Bambang, *Pembentukan Peraturan Daerah*, artikel dalam Buletin Hukum Perbankan dan Perbanksentralan, Volume 5 Nomor 2, Agustus 2007

Kebijakan Pemerintah :

- UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- PP No 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah
- PP No 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah
- PP No 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

PP No 53 Tahun 2007 tentang Pengawasan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Media Massa :

Kadin Desak DPR Segera Revisi UU 34, Kompas, Sabtu, 30 April 2005

Pemerintah Daerah Dilarang Terbitkan Perda Pajak Baru, Kompas, Kamis, 13 April 2006

Depkeu Minta 369 Perda Dibatalkan, Kompas, Minggu, 20 Februari 2005

Tidak Sinkron, Otonomi Daerah Menyulitkan Usaha, Kompas, Selasa, 9 Mei 2006

Perda Pajak Bermasalah, Kompas, Kamis, 31 Mei, 2007

20 Perda Bermasalah, Pikiran Rakyat, Rabu, 23 Februari 2005

Baru 973 Perda Bermasalah yang Dibatalkan, Kompas, 16 Juli 2008

Perda Bermasalah yang Menyesakkan Dunia Usaha, Sinar Harapan, 25 Mei 2005