

APLIKASI PRINSIP-PRINSIP RIA DALAM PROSES FORMULASI PERATURAN DAERAH¹

Kristian Widya Wicaksono²

Abstract

One of the implementations of good governance can be reflected in the capability of local government in making good regulations. In Public Administration science, such capability is often referred to as good regulatory governance. This means that people as taxpayers deserve quality service from local government, one of them is through local regulation that benefits the people. It is because of this that we need to identify some effective guidelines that could direct local government in issuing regulations.

One of the guidelines is called Regulation Impact Assessment (RIA). RIA is a policy evaluation tool that would systematically assess the positive and negative influence of a particular policy being currently proposed (Asian Development Bank, 2003). RIA has several principles, among others are Principle of Neutrality in Competition, Principle of Effective Minimum Regulatory Needs, Principle of Participation and Transparency, and Principle of Budget-Interest Effectiveness.

Keywords: *Governance, Regulation and Democracy*

GOOD REGULATORY GOVERNANCE

Sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa setelah otonomi daerah resmi dilaksanakan pada tahun 2001 melalui UU No. 22 Tahun 1999 Jo. UU 32 Tahun 2004, pemerintah daerah menjadi ujung tombak dalam melaksanakan pelayanan publik. Dalam tulisan Ripley (1982) dinyatakan bahwa *Street Level Bureaucracy* atau birokrasi yang bersentuhan langsung dengan masyarakat perlu untuk diberi keleluasaan kewenangan (otonomi) agar mampu menjawab kebutuhan daerah yang terus meningkat. Oleh karenanya, kita dapat melihat bagaimana tuntutan untuk menjalankan

¹ Disampaikan untuk Jurnal Administrasi Publik Universitas Katolik Parahyangan

² Mahasiswa Pascasarjana Unika Parahyangan Program Magister Ilmu Sosial NPM 2007851002

pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) justeru semakin besar ditujukan pada pemerintah daerah. Salah satu wujud pelaksanaan *Good Governance* adalah kapabilitas Pemda dalam menghasilkan regulasi yang mampu menjawab kebutuhan publik. Dalam ilmu Administrasi Publik, kapabilitas tersebut dinamakan sebagai *Good Regulatory Governance*. Artinya, masyarakat dan pelaku bisnis sebagai pembayar pajak (*tax payer*) berhak memperoleh layanan yang optimal dari Pemda, salah satunya adalah melalui regulasi yang mendatangkan kesejahteraan bagi mereka. Dengan demikian, perlu diidentifikasi seperangkat rambu-rambu yang efektif untuk memberi batasan bagi Pemda menerbitkan suatu regulasi, sehingga regulasi yang dihasilkan benar-benar akurat menjawab kebutuhan masyarakat dan pelaku pasar.

Rambu-rambu tersebut salah satunya adalah *Regulation Impact Assesment* (RIA). RIA merupakan piranti evaluasi yang bertujuan menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif dari suatu kebijakan yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan (Asian Development Bank, 2003). Masalah yang seringkali dihadapi dalam Implementasi Otonomi Daerah adalah sulitnya menyusun peraturan daerah yang dapat mengakomodir kepentingan masyarakat dan sekaligus tidak bertentangan dengan regulasi lainnya yang telah diterbitkan sebelumnya. Data yang dihimpun oleh Departemen Dalam Negeri per-bulan Maret 2005 menyebutkan bahwa dari 4.564 Peraturan Daerah yang dilaporkan kepada Departemen Dalam Negeri RI, diidentifikasi 1.835 Perda diantaranya dikategorikan bermasalah karena mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, melemahkan daya saing komoditas daerah dan sebagian bertentangan dengan Undang-undang, Peraturan Pemerintah serta kebijakan menteri terkait. Misalnya, pada tanggal 23 Febuari 2006 yang lalu, Menteri Keuangan RI merekomendasikan pembatalan Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2001 tentang Retribusi Pelayanan Penyelenggaraan Koperasi yang dikeluarkan Pemerintah Daerah Kabupaten Garut, Jawa Barat. Peraturan daerah ini dinilai bertentangan dengan Undang-Undang Koperasi Nomor 25 Tahun 1992 dan mengganggu kepentingan umum karena tidak menciptakan iklim kondusif bagi usaha perkoperasian (Kompas, 1 Maret 2005).

Bila dicemati, pada umumnya Perda yang sudah dibatalkan adalah Perda yang menyangkut usaha perekonomian rakyat, seperti perkebunan, peternakan, pertanian, kehutanan, dan perindustrian perdagangan. Contohnya Perda Kabupaten Bandung Nomor 22 Tahun 2000 tentang Retribusi Pemeriksaan Hewan/Ternak yang kemudian diikuti oleh Perda Kabupaten Blitar, Bondowoso, Magetan, Pasuruan, dan Probolinggo tentang retribusi

kartu ternak. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat masalah yang fundamental dalam tubuh Pemerintah Daerah dalam hal memformasikan kebijakan.

Akan tetapi, perlu diperhatikan bahwa lemahnya formulasi regulasi di tingkat daerah juga merupakan cerminan buruknya formulasi kebijakan di tingkat pusat, misalnya pertentangan antara Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dimana pada Undang-undang otonomi daerah dinyatakan bahwa pengurusan kehutanan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sedangkan dalam Undang-Undang Kehutanan disebutkan bahwa kewenangan wilayah pengelolaan kehutanan masih diurus oleh sejumlah instansi vertikal. Hal ini ternyata berdampak buruk di lapangan, misalnya di Jawa Barat, upaya Pemda Provinsi Jawa Barat melalui Dinas Kehutanan untuk melakukan Rehabilitasi Hutan dan Lahan menjadi terhambat akibat hutan dan lahan kritis yang direhabilitasi berada di wilayah kewenangan pengelolaan Perhutani dan Balai Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA). Yang kemudian menjadi ironis adalah waktu penerbitan kedua Undang-Undang tersebut (UU No. 41 dan UU No. 22) dilakukan pada tahun yang sama.

Desain kebijakan otonomi daerah juga hingga saat pemberlakuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengindikasikan defisit otonomi daerah dimana masih ada sinyalemen yang menunjukkan upaya resentralisasi. Dukungan pemerintah pusat agar daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal masih kurang optimal hal ini diindikasikan dari sejumlah pajak strategis masih dikelola oleh pusat. Oleh karenanya, kapasitas anggaran daerah tidak memungkinkan untuk menyelenggarakan otonomi daerah terutama dalam hal penyediaan barang dan pelayanan bagi masyarakat di daerah mengingat masih terbatasnya kemampuan daerah memperoleh penghasilan dari sumber-sumber yang sesuai dengan aturan perundang-undangan. Akhirnya daerah masih saja tergantung pada Pemerintah Pusat melalui *Block Grant* dan *Specific Grant* yang tentunya memberatkan APBN. Apalagi pasca bergulirnya PP 129 Tahun 2000 yang mengatur pemekaran wilayah, tentunya semakin banyak pula daerah yang harus memperoleh porsi *Block Grant* dan *Specific Grant*.

Namun demikian, demi untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat maka kebijakan otonomi daerah harus tetap dipertahankan meskipun ke depannya perlu dilakukan reformulasi kebijakan agar sasaran

otonomi daerah dapat tercapai secara akurat. Hal ini juga dimaksudkan untuk membangun keseimbangan pembangunan di berbagai daerah di Indonesia sehingga keutuhan Indonesia sebagai negara kesatuan dapat tetap terjaga. Selain itu, sebagaimana yang dikemukakan oleh Amartya Sen dalam bukunya *Development As Freedom* bahwa negara perlu menciptakan kesempatan sosial bagi warganegaranya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Salah satu upaya menciptakan kesempatan sosial tersebut adalah membuka akses layanan yang lebih mudah dijangkau oleh masyarakat. Maka dari itu, otonomi daerah sebagai upaya untuk mendekatkan layanan pemerintah kepada publik perlu untuk dipertahankan, dengan asumsi bahwa akan lebih banyak kesempatan sosial yang dapat diciptakan oleh negara bagi warganya melalui otonomi daerah.

Berangkat dari argumen tersebut maka untuk menciptakan otonomi daerah yang sesuai dengan ontologinya perlu dilakukan pemberdayaan terhadap Pemda dalam memformulasi kebijakan. *Regulation Impact Assesment* (RIA) menjadi salah satu resep metodologis yang dapat memberikan sejumlah argumen yang kuat untuk menyediakan pengetahuan dan informasi yang relevan dan mendukung bagi suatu regulasi daerah. Hal ini juga dapat mengefisienkan waktu konsultasi antara pihak Pemda dengan pihak Departemen Dalam Negeri sehingga penyediaan regulasi untuk merespon kebutuhan publik menjadi lebih cepat tersaji.

RIA memiliki empat prinsip pokok diantaranya adalah: Prinsip Netralitas dalam Persaingan, Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif, Prinsip Partisipasi Transparansi dan Prinsip Efektivitas Biaya-Keuntungan.

PRINSIP NETRALITAS DALAM PERSAINGAN

Prinsip Netralitas dalam Persaingan dilandasi pandangan yang menyatakan bahwa pasar yang bebas dari intervensi pemerintah memberikan hasil yang terbaik bagi konsumen dan produsen dibandingkan pasar yang diatur oleh mekanisme kebijakan pemerintah. Asumsi seperti ini telah ada sejak awal abad ke-19 dimana para *scholars* ekonomi-politik menggagas bahwa konsep pasar (*market*) merupakan konsep yang dapat mendamaikan konflik antara ruang publik dan privat. Salah satu *scholars* yang memiliki keyakinan tersebut adalah Habermas. Habermas dalam bukunya *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into A Categorization of Bourgeois*

Society (1989) menyatakan bahwa perkembangan ruang publik pada abad ke-19 di Inggris berasal dari perbedaan yang tegas antara kekuasaan publik dan dunia privat. Cara memaksimalkan kepentingan individual yang sepaket dengan mempromosikan kepentingan publik adalah melalui penggunaan kekuatan pasar. Berfungsinya kebebasan (*freedom*) dan kebebasan individu dalam mengambil pilihan bisa memenuhi kepentingan individu sekaligus meningkatkan ketersediaan barang publik dan kesejahteraan publik. Oleh karenanya, peran negara dan politik adalah sebatas menciptakan kondisi dimana kepentingan publik dapat terjamin. Konsekuensinya bahwa pemerintah sebaiknya tidak perlu campur tangan dalam pasar. Namun demikian, bukan berarti pemerintah tidak terlibat dalam penyediaan fasilitas publik. Dalam hal ini yang penting bagi peran pemerintah adalah kebebasan ekonomi. Habermas berhipotesis bahwa kepentingan publik akan terlayani dengan baik apabila kepentingan kebebasan ekonomi dan pasar difasilitasi oleh negara, bukannya dibatasi oleh negara. Pendapat ini mengasumsikan bahwa ketertiban merupakan hasil spontan dari pilihan privat. Oleh karenanya, intervensi publik dipersilahkan saja sepanjang mampu menjamin penegakkan hukum, menjamin hak-hak asasi dan ketertiban. Akan tetapi, sebaliknya, intervensi sama sekali tidak diperkenankan untuk mencampuri *equilibrium* alami yang muncul dari swa kepentingan (*self interest*). Oleh karenanya, konsep ini disebut dengan utilitarianisme, yakni memaksimalkan nilai kegunaan bagi individu. Pada dasarnya konsep utilitarian yang ditawarkan Habermas tersebut bersandar pada gagasan liberalisme yang dapat kita temui pula dalam karya lama milik Adam Smith, *The Wealth Of Nation* (1776).

Arah berpikir seperti ini merupakan konsekuensi atas dominasi pemikiran ekonom neoklasik terhadap pemikiran ekonom neomerkantilis yang lebih menekankan pada upaya-upaya pemerintah untuk mengarahkan agar ekonomi dapat berjalan lebih baik dibandingkan pasar. Keberhasilan para pemikir ekonomi neoklasik terletak pada kemampuan mereka menjelaskan hakikat pasar dan uang. Sebab, bagaimanapun pasar secara faktual merupakan peletak sumberdaya yang efisien dan memberikan kebebasan bagi dorongan kepentingan pribadi untuk meningkatkan pertumbuhan. Dan hal ini didukung pula oleh teori kebutuhan manusia yang dikembangkan Abraham Maslow yang menyatakan bahwa manusia salah satu kebutuhan manusia adalah aktualisasi diri yakni dorongan untuk menjadi sesuatu yang dia inginkan termasuk pertumbuhan, mengembangkan potensi diri serta menggapai cita-citanya. Sehingga pembatasan yang berlebihan justru akan semakin memenjarakan manusia dan berpotensi untuk menciptakan pemberontakan.

Oleh karenanya, Pemda sebaiknya tidak menerbitkan regulasi-regulasi yang dapat membatasi proses aktulisasi diri tersebut. Pemda dapat menerbitkan suatu regulasi apabila masyarakat dan produsen yang terlibat dalam mekanisme pasar memintanya dan dengan catatan bahwa intervensi tersebut harus diarahkan untuk menciptakan suasana yang lebih kondusif bagi pasar. Sebab, tidak tertutup kemungkinan bahwa beberapa regulasi yang diterbitkan Pemda dapat mengganggu netralitas. Contohnya beberapa Pemda yang memberlakukan regulasi *non-tariff barrier* terhadap produk-produk yang didatangkan dari luar wilayah mereka dalam bentuk karantina. Regulasi seperti ini jelas merugikan bagi pengusaha yang berasal dari luar daerah dan menutup peluang pengusaha luar daerah untuk bersaing dengan pengusaha lokal.

Keluhan terhadap Perda-Perda yang tidak kondusif bagi iklim usaha di daerah sudah lama bermunculan, akan tetapi hanya segelintir yang ditanggapi oleh pemerintah sesuai harapan pelaku bisnis. Dari ribuan perda yang dimintakan untuk dibatalkan, hanya sedikit yang akhirnya dicabut atau dibatalkan. Bahkan, jika ada keputusan pemerintah pusat untuk mencabut perda bermasalah tersebut, yang terjadi di lapangan belum tentu konsisten sebagai akibat lemahnya jangkauan pengawasan pemerintah pusat.

Beberapa contoh Perda sebagaimana yang diuraikan dalam Kompas edisi 1 April 2006 yang dinilai memberatkan dunia usaha diantaranya adalah pungutan pada sektor perkebunan. Pungutan ini bermacam-macam, mulai dari pungutan yang dikenakan pada obyek volume produksi dan distribusi perkebunan hingga pungutan terhadap penggunaan tenaga listrik. Misalnya Perda Nomor 10 Tahun 2002 tentang Retribusi Hasil Produksi Usaha Perkebunan yang diterbitkan oleh Kabupaten Kotabaru, Provinsi Kalimantan Selatan. Perda ini mengenakan pungutan retribusi (kategori jasa umum) pada obyek pajak hasil produksi bidang perkebunan. Besarnya Rp 2 per kilogram minyak sawit mentah (CPO), 2 persen dari harga jual untuk kelapa, tebu, kopi, lada, dan lain-lain, serta 0,25 persen dari harga jual untuk benih atau bibit yang dijual keluar daerah.

Perda lainnya yang juga dinilai bermasalah adalah Perda No 27/2000 tentang Pajak Produksi Hasil Tanaman Perkebunan Negara/Daerah, Swasta, dan Perkebunan Rakyat yang dikeluarkan oleh Kabupaten Deli Serdang. Jika dalam perda Kotabaru pungutan atas volume produksi dipungut dalam bentuk retribusi, dalam perda Deli Serdang pungutan tersebut berbentuk pajak. Pajak ini dikenakan atas obyek produksi hasil jenis tanaman tertentu (karet, kelapa sawit, cokelat, tembakau, dan tebu) dari perusahaan perkebunan

yang luasnya sama dengan atau di atas dua hektar. Untuk karet, besarnya Rp 6 per kilogram karet, Rp 5 per kilogram tandan buah segar (TBS) cokelat, Rp 5 per kilogram TBS kelapa sawit, dan sebagainya. Pungutan yang diberlakukan oleh kedua kabupaten tersebut dapat dikategorikan sebagai pungutan ganda karena obyek yang sama sudah terkena pungutan pajak dari pemerintah pusat.

Sedangkan contoh pungutan atas komoditas perkebunan yang dikaitkan dengan distribusi antara lain Perda No 15/2002 tentang Retribusi Lalu Lintas Hasil Hutan dan Perkebunan yang dikeluarkan Kabupaten Indragiri Hulu, Provinsi Riau. Perda ini mengenakan pungutan retribusi atas obyek hasil perkebunan, seperti TBS sawit, getah pohon karet, CPO, kernel, limbah CPO, bibit sawit, dan bibit karet yang diangkut ke dan dari wilayah Kabupaten Indragiri Hulu serta melintasi wilayah Kabupaten Indragiri Hulu. Pengenaan tarif dilakukan berdasarkan tarif rupiah tertentu terhadap unit ukuran tertentu. Misalnya, Rp 100 untuk setiap batang bibit kelapa sawit atau Rp 1 per kilogram TBS.

Contoh lainnya adalah Perda No 25/2001 tentang Pajak Komoditi yang diterapkan oleh Kabupaten Tolitoli, Provinsi Sulawesi Tengah. Berdasarkan perda ini, berbagai jenis komoditas yang keluar dari Kabupaten Tolitoli (termasuk 12 jenis hasil perkebunan) dikenai tarif pungutan 1-5 persen dari harga jual produk yang berlaku di daerah tersebut.

Pungutan-pungutan seperti ini, jelas melanggar prinsip *free internal trade* (perdagangan bebas dalam negeri) dan menambah biaya komoditas sehingga berpotensi menurunkan daya saing produk bersangkutan di pasaran. Alhasil pengusaha berpotensi untuk merugi karena harga jual komoditi mereka tentunya harus dinaikkan untuk menutupi kebutuhan produksi.

Dengan demikian, sebaiknya Pemda berperan sebagai pengawas (*watch dog*) terhadap berbagai konfigurasi interaksi yang terjadi antara produsen dan konsumen dalam mekanisme pasar. Dalam perspektif *leftis*, peran pemerintah sebagai pengawas diinterpretasikan sebagai pelindung atau “anjing penjaga” bagi para pemilik modal. Namun, pada dasarnya peran pemerintah sebagai pengawas adalah memantau mekanisme pasar agar tetap berjalan secara netral dan natural. Artinya, Pemda memberikan kesempatan yang sama luasnya kepada semua aktor yang terlibat dalam mekanisme pasar untuk melakukan aktivitasnya tanpa berpihak pada salah satu aktor manapun.

PRINSIP KEBUTUHAN REGULASI MINIMUM YANG EFEKTIF

Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif menekankan bahwa pemerintah sebaiknya hanya mengeluarkan regulasi untuk hal-hal yang memang tidak dapat dicapai dengan cara lain selain menerbitkan regulasi. Dan penerbitan regulasi dilakukan untuk kepentingan menjamin “iklim peraturan” yang kondusif. Apabila masalah dapat diselesaikan melalui mekanisme pasar dan secara sukarela, maka regulasi tidak perlu diterbitkan.

Sedangkan bila pemerintah menerbitkan suatu regulasi maka pemerintah harus memilih regulasi yang menimbulkan beban paling sedikit bagi masyarakat. Artinya, pemerintah hanya bertindak jika ada masalah yang harus dipecahkan, atau jika tidak ada alternatif non regulasi yang tersedia untuk memecahkan masalah atau berdasarkan analisis *cost-benefit* bahwa peraturan yang akan diterbitkan merupakan cara pemecahan masalah yang terbaik.

Indonesia menjadi contoh kasus yang menarik untuk meninjau penerapan prinsip kebutuhan regulasi minimum yang efektif sebab di era otonomi daerah banyak Pemda yang menerbitkan Perda-Perda bermasalah. Kemunculan peraturan daerah di Indonesia umumnya dilatar belakangi keinginan untuk menggali pendapatan asli daerah (PAD) sebesar-besarnya. Namun, implikasinya hal ini menjadi sumber ekonomi biaya tinggi bagi para investor dan pelaku usaha di daerah sehingga menyebabkan penerbitan regulasi tersebut justru tidak menjawab prinsip kebutuhan regulasi minimum yang efektif. Bagi pengusaha, perda menjadi kendala paling mengganggu, yang lebih menjengkelkan dibandingkan hambatan-hambatan investasi lain, seperti masalah perizinan usaha, ketenagakerjaan, atau masalah lingkungan.

Misalnya, Perda No 29 tahun 2000 tentang Sumbangan Wajib Perusahaan Perkebunan Negara/Daerah dan Perusahaan Perkebunan Swasta, yang dikeluarkan oleh Kabupaten Asahan, Provinsi Sumatera Utara. Perda ini memungut sumbangan sebesar Rp 10 per kilogram untuk komoditas karet, Rp 5 untuk coklat, dan Rp 3 untuk TBS sawit. Contoh lainnya adalah Surat Keputusan (SK) DPRD Temanggung Nomor 67/Pimp/VII/2004 tanggal 3 Agustus 2004 dan Keputusan Bupati No 525.2/213 Tahun 2004 tentang Sumbangan Masyarakat Pertembakauan disebutkan, setiap orang atau badan yang mengangkut daun tembakau dengan kendaraan bak terbuka bertonase sampai satu ton dan masuk ke wilayah Temanggung dikenai retribusi sebesar

Rp 750.000. Adapun kendaraan bertonase dua ton dikenai Rp 800.000, truk bertonase tiga ton dikutip Rp 1 juta, dan yang bertonase 6 ton dikutip Rp 1,5 juta. (Kompas, 1 April 2006)

Itu berarti biaya-biaya pungutan melalui perda ini sudah pada taraf mengganggu efisiensi produksi. Sejumlah kalangan meyakini bahwa ada sinyalemen, otonomi daerah hanya memindahkan sebagian praktik korupsi dan pemerasan dari pusat ke daerah.

Fakta bahwa para pelaku usaha merasa iklim usaha di daerah menjadi semakin tidak pasti sejak otonomi daerah menunjukkan bahwa praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masih didominasi oleh eforia dan kepentingan daerah mengejar pendapatan asli daerah sehingga mengabaikan kepentingan jangka panjang pembangunan daerah tersebut.

PRINSIP PARTISIPASI DAN TRANSPARANSI

Prinsip partisipasi dan transparansi merupakan cerminan budaya demokratis yang menekankan bahwa proses perumusan sebuah regulasi harus memperhatikan aspirasi masyarakat. Sebab, regulasi yang dirumuskan melalui proses yang transparan dan partisipatif akan lebih efektif memperoleh dukungan dari *stakeholder* dibandingkan dengan regulasi yang dihasilkan dari teori otonomi negara ataupun teori koalisi dan kepentingan ekonomi

Prinsip partisipasi dan transparansi dapat pula memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Pemda. Francis Fukuyama dalam bukunya *Trust: The Social Virtues and the Creation Of Prosperity* (1995) menyatakan bahwa dengan tumbuhnya kepercayaan diantara sesama anggota masyarakat maka akan membantu proses pemulihan dan pemantapan kesejahteraan masyarakat yang terpuruk akibat terjadinya destruksi sosial seperti krisis ekonomi.

Pada sisi lain, Pemda akan memetik keuntungan dari kepercayaan yang terbentuk dalam benak masyarakat yakni mencitrakan pemerintahan lebih solid dan berwibawa di mata masyarakat sehingga kemungkinan ketidakpatuhan masyarakat terhadap regulasi dapat direduksi.

Kepercayaan kemudian membidani interaksi yang konstruktif diantara kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat. Kepercayaan merupakan bagian dari *Social Capital* (James Coleman, 1998). *Social Capital*

sebagaimana yang kita ketahui bersama kemampuan masyarakat untuk kerja sama demi tujuan bersama di dalam berbagai kelompok dan organisasi. *Social Capital* sama pentingnya dengan *Physical Capital* (tanah, bangunan, mesin) dan *Human Capital* (keterampilan dan pengetahuan yang dimiliki manusia), sebab ketiganya menjadi prasyarat menuju paripurna kesejahteraan.

Dengan kepercayaan sebagai modal sosial maka interaksi yang terjalin diantara *stakeholder* tersebut akan memungkinkan untuk menghasilkan *stock* informasi dan pengetahuan untuk dan dalam mendapatkan alternatif kebijakan yang lebih menguntungkan, baik mengenai subjek regulasi maupun dampak yang mungkin akan timbul dari penerapan regulasi tersebut.

Transparansi dan partisipasi merupakan elemen yang berguna ketika upaya masyarakat luas untuk memahami maksud dan tujuan dari pemberlakuan suatu kebijakan dikomunikasikan sebab bagaimanapun pemerintah memiliki kepentingan kekuasaan, masyarakat mempunyai keinginan untuk memperoleh harga barang kebutuhan yang terjangkau dan pengusaha berkemauan untuk memperoleh keuntungan. Oleh karenanya, semua kepentingan harus didialogkan sebab apabila tidak dilakukan dialog maka dapat menimbulkan kesalahan interpretasi dan dapat berujung pada konflik. Giddens mensyaratkan dialog demokrasi yang menyamaratakan kedudukan pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat sehingga terjadi proses *bargaining* yang seimbang.

Untuk menciptakan kesamaan kedudukan antara pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat dalam proses dialog demokrasi maka Amy Guttmann dan Dennis Thompson dalam bukunya yang berjudul *Democracy and Disagreement* (1996) menyarankan untuk menerapkan *dileberative democracy*. Artinya, kesempatan untuk terlibat dalam dialog demokrasi terbuka bagi siapa saja yang berkeinginan untuk terlibat secara aktif tanpa dibatasi sekat-sekat yang sudah ada pada dirinya. Diharapkan dengan demikian, dialog demokrasi berjalan secara efektif yakni membicarakan substansi permasalahan bukan terdistorsi dengan hal-hal yang tidak diperlukan seperti sentimen rasialisme, wawasan keagamaan yang sempit dan eksklusivitas lainnya.

Selain itu, seringkali sulit untuk memperoleh kata sepakat antara masyarakat dan institusi pemerintah, maka *dileberative democracy* dapat berperan sebagai penggiring kelompok kepentingan untuk dapat menerima keputusan yang dapat diterima bersama hingga pada titik yang paling minimum.

Salah satu bentuk aplikasi dari prinsip partisipasi transparansi dalam penyusunan kebijakan dapat ditinjau pada kasus Solo. Kasus Solo merupakan eksperimen Anggaran Partisipasi yang penyusunannya diawali dari tingkat Rukun Tetangga (RT) dengan melibatkan seluruh Kepala Keluarga (KK) dan difasilitasi oleh organisasi non pemerintah. Selanjutnya usulan tersebut ditembuskan ke tingkat RW dan dusun untuk dibawa ke tingkat desa/kelurahan. Pada level desa/kelurahan kemudian dibentuk panitia pembahasan yang terdiri dari unsur aparat pemerintah, tokoh masyarakat dan organisasi non pemerintah yang bertugas menyusun draft rencana pembangunan beserta dengan anggaran yang dibutuhkannya. Selanjutnya dilakukan sidang pleno di tingkat desa/kelurahan yang melibatkan seluruh Kepala Keluarga untuk membahas usulan rencana pembangunan yang sudah disusun dan mengutus perwakilan dari desa/kelurahan untuk mengikuti pleno di tingkat Kecamatan.

Pada tingkat kecamatan, proses yang dilaksanakan hampir serupa dengan di tingkat desa/kelurahan. Kesepakatan pleno tersebut selanjutnya dibawa ke Kabupaten/Kota. Pada tingkat Kabupaten/Kota dibentuk dua buah forum. Forum pertama adalah *spatial planning forum* yang membahas usulan dari setiap kecamatan. Forum kedua adalah forum sektoral lintas kecamatan untuk melakukan generalisasi rancangan pembangunan dan anggaran yang relevan untuk masuk dalam struktur Anggaran Daerah. Legislatif daerah selanjutnya dapat menjadi fasilitator untuk lebih menajamkan struktur anggaran daerah tersebut agar terlihat lebih akurat dan proporsional.

Kasus Solo memperlihatkan keterkaitan yang integratif antara lembaga pemerintahan dari hulu hingga ke hilir untuk membangun konstruksi arsitektur pemerintahan yang sinergis dengan tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat. Konstelasi tersebut secara positif akan mendorong degradasi mono-orientasi kekuasaan pada kalangan birokrasi dan politisi serta menempatkan pemerintah pada posisi sesungguhnya yakni sebagai fasilitator dan penyedia layanan bagi masyarakat.

PRINSIP EFEKTIVITAS BIAYA-KEUNTUNGAN

Setiap regulasi yang diterbitkan harus menghasilkan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Jika terdapat lebih dari satu alternatif yang menghasilkan rasio dan *netto* yang positif maka yang dipilih adalah yang terbesar rasio manfaatnya.

Misalnya apabila Pemda menciptakan pos pajak baru dalam nomenklatur anggaran. Perlu dipahami bahwa pada hakikatnya pungutan pajak yang dilakukan Pemda terhadap masyarakat telah menurunkan tingkat daya beli masyarakat. Maka dari itu, regulasi yang terbitkan oleh Pemda diarahkan untuk mengembalikan daya beli masyarakat tersebut melalui penyediaan layanan dan fasilitasi terhadap kebutuhan-kebutuhan yang muncul sebagai akibat ketidaksempurnaan pasar yakni ketidakmampuan pasar untuk menyediakan barang-barang publik (*public goods*) atau efek eksternalitas pasar seperti polusi, pengangguran, kemiskinan dan kriminalitas.

Oleh karenanya, kita perlu untuk memperhatikan dimensi-dimensi anggaran kinerja yang saat ini tengah diterapkan oleh Pemerintah Daerah. Terdapat empat dimensi aspek dalam proses penyusunan Anggaran Kinerja yang dapat mengoptimalkan pencapaian hasil dari input yang telah direncanakan. *Pertama* adalah ketersediaan ruang partisipasi yang memadai bagi masyarakat dalam formulasi anggaran. Pembukaan ruang partisipasi dilakukan melalui metode penjarangan aspirasi yang bertujuan agar masyarakat dapat menggunakan hak publiknya untuk menyampaikan harapan serta pilihan mereka dalam komposisi anggaran daerah.

Namun, bagian yang sulit untuk direalisasikan yakni pada saat operasionalisasi penjarangan aspirasi. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa tidak semua masyarakat memahami mekanisme yang tepat agar aspirasi mereka dapat didengar dan diakomodir dalam Anggaran Daerah. Sebuah studi kasus di Provinsi Banten menunjukkan bahwa hingga saat ini 70% petani miskin masih kebingungan untuk mengajukan permohonan bantuan pupuk kepada pemerintah daerah. Untuk mengatasi permasalahan seperti itu, maka peran lembaga legislatif daerah perlu dimaksimalkan terutama dalam menjembatani komunikasi antara masyarakat dengan pemerintah daerah. Kegiatan kunjungan lapangan, dengar pendapat dan dialog interaktif merupakan ajang yang tepat bagi anggota legislatif untuk menyerap aspirasi masyarakat dan menyuarakannya dalam proses pembahasan APBD.

Selain itu, perlu revitalisasi tingkat pengetahuan masyarakat terhadap mekanisme penyampaian aspirasi. Tujuan untuk mereduksi terjadinya bias komunikasi. Sebab tidak tertutup kemungkinan terjadi pembiasan akibat distorsi komunikasi diantara anggota legislatif dengan masyarakat. Dan hal tersebut dikhawatirkan akan memunculkan interpretasi dan pemahaman yang berbeda terhadap esensi aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat.

Revitalisasi ini dapat dilakukan melalui pendidikan politik khususnya bagi Aparatur dan Tokoh Masyarakat di pedesaan. Harapannya dikemudian hari *stakeholder* kebijakan memiliki kemampuan yang memadai untuk membahasakan secara jelas pilihan kebijakan yang diharapkan.

Aspek *kedua* dalam proses penyusunan anggaran daerah adalah kesederhanaan informasi anggaran yang tidak mengeliminasi esensinya. Artinya, informasi yang disajikan dalam anggaran daerah merupakan informasi yang memadai dan mudah dipahami oleh masyarakat. Hal tersebut merupakan perwujudan akuntabilitas anggaran yang memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mengetahui penggunaan sumber daya keuangan yang dikelola guna mencapai hasil yang ditetapkan.

Keinginan untuk mewujudkan akuntabilitas dilatarbelakangi pretensi dan stigma inefisiensi anggaran dalam tubuh pemerintah. Pretensi dan stigma tersebut secara makro telah mencederai kepercayaan masyarakat serta menodai citra positif pemerintah. Kepercayaan masyarakat merupakan modal dasar yang fundamental untuk membangun arsitektur pemerintahan yang berwibawa. Salah satu rekomendasi untuk mengembalikan kepercayaan serta citra positif pemerintah dalam benak masyarakat yakni melalui pengemasan informasi anggaran yang sederhana. Sebab tampilan informasi yang sederhana akan membantu masyarakat dalam menginterpretasi dan memberikan sikap yang proporsional terhadap berbagai rancangan kegiatan serta sumber pembiayaannya dalam anggaran daerah. Selain itu, masyarakat juga semakin dimudahkan untuk mengetahui hak dan kewajiban mereka dalam pelaksanaan APBD.

Aspek *ketiga* adalah akurasi perkiraan pendapatan serta pengeluaran yang efektif dan efisien. Aspek tersebut lebih menekankan agar pemerintah daerah berhati-hati pada saat menampilkan rancangan anggaran.

Tingkat kepastian yang tinggi terhadap potensi pendapatan akan mengefektifkan kinerja pemerintah dalam menyusun informasi tentang anggaran pendapatan. Sebaliknya, ketidaktepatan peramalan (*forecasting*) dalam kebijakan anggaran pendapatan menunjukkan buruknya kualitas pengelolaan sistem informasi tentang nilai potensi nyata daerah. Untuk menghindari ketidaktepatan hasil peramalan tersebut, maka Pemerintah daerah dapat melakukan Analisis proyeksi potensi daerah yang didasarkan pada beberapa Indikator makro ekonomi diantaranya adalah Indikator tingkat Inflasi,

Indikator Tahun Dasar melalui Analisis *Time Series*: sesudah dan sebelum potensi tersebut dijadikan sumber pendapatan, Indikator Perkembangan Sektor Lapangan Usaha, Indikator Pertumbuhan Penduduk, Indikator Perkembangan Pendapatan Perkapita dan Indikator Pertumbuhan Ekonomi.

Pada sisi pengeluaran anggaran, perlu dihindari terjadinya *over budgeting*. Artinya, proses penyusunan anggaran belanja harus lebih mengedepankan rasionalitas kebutuhan belanja publik maupun belanja aparatur. Tentunya semua itu berpulang pada *political will* dari para penentu kebijakan untuk peka terhadap krisis yang tengah dihadapi oleh masyarakat. Alokasi anggaran yang berlebihan pada salah satu sektor pengeluaran akan mengganggu keseimbangan pembangunan masyarakat. Maka dari itu, penentuan skala prioritas belanja harus berpijak pada kebutuhan nyata yang dirasakan oleh masyarakat.

Aspek *keempat* adalah azas keadilan (*equitas*) dan pemerataan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin. Salah satu peran pemerintah menurut Adam Smith adalah peran distributif yaitu menciptakan keadilan bagi masyarakat melalui alokasi anggaran sehingga dapat menjangkau berbagai lapisan masyarakat. Untuk mengukur azas keadilan dalam anggaran daerah maka kita dapat meninjau tingkat keluasan *coverage* kebijakan pembangunan dan pelayanan bagi masyarakat. Apabila mayoritas masyarakat dapat memperoleh manfaat nyata dari kebijakan pembangunan dan pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah artinya azas keadilan anggaran telah terpenuhi.

Sedangkan pemerataan pelayanan bagi masyarakat miskin merupakan pemberian kemudahan bagi masyarakat miskin untuk mengakses berbagai pelayanan. Peningkatan kualitas pelayanan bagi masyarakat miskin dapat dilakukan melalui otomatisasi atau simplifikasi prosedur layanan.

Selain memberikan kemudahan, Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994) menyatakan bahwa pemerintah perlu memperhatikan dimensi-dimensi penyediaan layanan. Diantara lima dimensi yang diuraikan setidaknya tiga dimensi berkorelasi dengan pelayanan bagi masyarakat miskin. *Pertama* reabilitas yaitu kemampuan untuk menampilkan pelayanan yang dijanjikan secara tepat dan akurat. Kinerja pelayanan yang riabel adalah pelayanan yang sesuai dengan harapan pengguna layanan. Artinya pelayanan dapat diberikan setiap saat, tepat waktu, dengan sajian yang sama dan tanpa kesalahan.

Kedua responsivitas yaitu keinginan untuk membantu masyarakat miskin dan menyediakan pelayanan yang dibutuhkan oleh mereka. Salah satunya adalah tidak membiarkan pengguna layanan menunggu tanpa suatu alasan yang jelas. Keluarga miskin membutuhkan bantuan cepat, apabila prosedur layanan yang mereka peroleh terasa menyulitkan, maka akan semakin memperburuk persepsi mereka terhadap kualitas pelayanan pemerintah. Dan hal tersebut dapat berimbas pada kredibilitas pemerintah dalam menciptakan keadilan masyarakat. Untuk menghindari imbas buruk tersebut, maka simplifikasi dan otomatisasi prosedur pelayanan merupakan keniscayaan yang harus ditampilkan oleh Pemerintah Daerah.

Ketiga Empati yaitu memberikan perhatian khusus berupa sentuhan secara pribadi kepada masyarakat miskin. Seperti yang telah disinggung dalam uraian sebelumnya bahwa pemerintah bersama-sama dengan lembaga daerah lainnya harus memiliki *sense of crisis* khususnya kepekaan terhadap kebutuhan masyarakat miskin. Dengan demikian, pemerintah akan memiliki referensi yang baik dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat miskin dan membuka peluang untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan mereka.

ANALISA INTERAKSI ANTARA EKONOMI DAN POLITIK DALAM RIA

David Easton (1971) adalah salah satu ilmuwan yang mencoba memberikan ilustrasi tentang mekanisme kemunculan kebijakan publik. Ia menjelaskan dengan menggunakan pendekatan sistem politik, dimana proses politik merupakan upaya untuk mengolah dukungan dan tuntutan yang datang dari infrastruktur dan suprastruktur politik menjadi produk kebijakan. Artinya, secara jernih Easton mencoba menyatakan bahwa kebijakan merupakan konsekuensi dari interaksi politik yang terjadi diantara berbagai aktor.

RIA merupakan acuan yang memudahkan penyusunan kebijakan publik, asumsinya metode ini dapat memberikan batasan bagi para pengambil keputusan untuk memperhatikan implikasi atas kebijakan yang telah disahkan. Tiga dari empat prinsip di dalam RIA yakni Prinsip Netralitas dalam Persaingan, Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif, dan Prinsip Efektivitas Biaya-Keuntungan merupakan gambaran betapa RIA didominasi oleh aspek kalkulasi ekonomi untuk menghasilkan kebijakan. Hal ini dilatari atas hasil pengamatan dan penelitian mendalam yang dilakukan ADB tentang pola penerbitan regulasi di kawasan Asia. Dalam penelitian tersebut dijumpai

bahwa umumnya regulasi yang diterbitkan seringkali tidak menguntungkan dunia ekonomi. RIA kemudian dihadirkan oleh ADB sebagai jawaban atas eskalasi masalah tersebut. Nampak bahwa ADB mencoba untuk mendudukkan proses politik yang menghasilkan kebijakan sebagai upaya untuk mengondusifkan kondisi ekonomi di kawasan Asia. Harapannya agar interaksi ekonomi dan politik dapat berjalan dalam *track* yang benar dan saling melengkapi satu dengan lainnya. Dominasi kalkulasi ekonomi yang disampaikan dalam RIA merupakan “instrumen determinasi” dalam proses negosiasi politik agar kebijakan yang dihasilkan tidak mematikan kepentingan ekonomi bahkan memberikan pelayanan prima bagi aktivitas ekonomi dengan cara memberi ruang yang lebih leluasa bagi ekonomi untuk berkembang lebih pesat demi penciptaan kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, RIA mengajak aktor politik untuk tidak mengabaikan ekonomi dalam perumusan kebijakan serta menuntut mereka untuk berperilaku kondusif terhadap kepentingan ekonomi.

PENUTUP

Saat ini, tuntutan terbesar bagi Pemerintah Daerah adalah lebih meningkatkan kualitas kinerja pelayanan termasuk dalam bentuk penyediaan regulasi yang diharapkan mampu secara netral dan objektif mengatur dan menyelesaikan masalah publik. Hal ini akan semakin mudah terwujud apabila pasar dan masyarakat berpartisipasi aktif dalam proses formulasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh John Martinussen (1997) bahwa Kerjasama diantara tiga entitas dalam konstalasi politik yakni masyarakat, negara dan pasar akan sangat membantu mewujudkan produk kebijakan yang jangkauannya mampu mensejahterakan lebih banyak kalangan masyarakat.

Oleh karenanya, dibutuhkan perangkat rambu-rambu regulasi yang dapat memberikan arahan kepada Pemda dalam menyusun Kebijakan. *Regulation Impact Assesment* (RIA) merupakan salah satu metode yang cukup representatif dan dapat dikembangkan oleh Pemerintah Daerah untuk menghasilkan regulasi yang sesuai dengan harapan masyarakat. Sebab, bagaimanapun keinginan mendasar yang melekat dalam benak masyarakat adalah kinerja regulasi daerah yang optimal untuk menghantarkan masyarakat menuju kesejahteraan.

Daftar Pustaka

- Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan
(2003) *Indonesia Regulatory Review Annual* (Jakarta: Asian
Development Bank)
- Coleman, James (1998) 'Social Capital in the Creation of Human Capital',
American Journal of Sociology Supplement 94: 95-120
- Easton, David (1981) *The Political System: An Inquiry Into The State Of Political
Science* (Chicago: The University of Chicago Press)
- Fitzsimmons and Fitzsimmons (1994) *Service Management For Advantage*, (New
York: McGraw Hill)
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation Of Prosperity*
(New York: Free Press)
- Guttman, Amy and Dennis Thompson (1996) *Democracy and Dissagreement*,
(Cambridge, MA: Harvard University Press)
- Habermas, J. (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry
into A Categorization of Bourgeois Society* (London: Polity Press)
- Martinussen, John (1997) *Society, State and Market: A Guide To Competing Theories
of DeVelopment* (New Jersey: Zed Books Ltd)
- Maslow, Abraham (1954) *Motivation and Personality* (New York: Harper and
Row)
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin, (1982) *Policy Implementation and
Bureaucracy* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press)
- Sen, Amartya (1999) *Development As Freedom* (New York: Alfred A. Knopf)

Media Massa :

Kompas, 1 Maret 2005

Kompas, 1 April 2006