

# KPP@D

NEWS

Sumbangan Pihak Ketiga,  
Retribusi atau Pajak?

## Revisi Undang-Undang Otonomi Daerah

H. Irianto MS Syafiuddin, Bupati Indramayu :  
"Otonomi di Indramayu  
Terhambat Ketentuan Pusat"

**Ingin tahu tentang pelaksanaan Otonomi Daerah?  
Atau kasih masukan?  
Klik saja situs Otonomi Daerah terkini di**



## POSISI SEKTOR PERKEBU- NAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH

### Revisi UU Pemerintahan Daerah

### “Otonomi di Indramayu Terhambat Ketentuan Pusat”

### PERDA & EFISIENSI DUNIA USAHA

### KESEPAKATAN WTO VS PEN- INGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH

### Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah

### Revisi Undang Undang Per- imbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

### DAERAH PENGHASIL MIGAS MENUNTUT BAGI HASIL YANG ADIL DAN TRANS- PARAN

### Seputar Otonomi Daerah

## Revisi UU Otonomi Daerah?!

Fakta bahwa pelaksanaan OTDA belum genap setahun sering diartikan oleh beberapa pihak sebagai masa yang terlalu dini untuk berbicara tentang revisi Undang Undang OTDA (UU No.22/99 & UU No.25/99). Data pendukung evaluasi implementasi OTDA yang tidak memadai, ketidakrelaan pemerintah pusat memberikan kewenangan ke daerah, belum siapnya keseluruhan PP yang disyaratkan UU OTDA; merupakan sebagian dari argumen mereka yang keberatan terhadap rencana revisi UU tersebut. Sementara mereka yang menghendaki revisi UU tersebut (termasuk pemerintah pusat) mengemukakan bahwa revisi UU OTDA harus segera diwujudkan mengingat beberapa hal diantaranya: TAP MPR RI No.IV Tahun 2000 (salah satu butir rekomendasinya adalah perlunya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU No.22/99 dan UU No.25/99), adanya masalah substansial dalam UU OTDA, dan munculnya kasus kasus riil di daerah akibat pelaksanaan UU OTDA tersebut.

Untuk memperkuat wacana tentang revisi UU OTDA, Analisis KPPOD mengajak kita mencermati beberapa issue penting yang menguatkan perlunya revisi UU OTDA tersebut; diantaranya mengenai penguatan fungsi dekonsentrasi pemerintah propinsi sebagai perwakilan pusat dan perlunya memikirkan pembuatan sebuah *oversight body*, sebagai bagian pemerintah pusat, yang khusus bertugas menyelesaikan perselisihan antar daerah.

Dengan revisi UU OTDA tentu diharapkan adanya suatu dasar pijakan hukum yang lebih memadai untuk mengeleminir beberapa permasalahan yang ada, diantaranya munculnya ‘perda perda bermasalah’. Munculnya berbagai perda yang mengatur pungutan ‘sumbangan pihak ketiga’ dan ‘pajak/retribusi komoditi’ sebagai contoh perda bermasalah yang ditampilkan dalam edisi kali ini, memang bukan merupakan akibat langsung pelaksanaan UU OTDA karena ada UU No.34/2000 tentang ‘Pajak & Retribusi Daerah’ yang mengaturnya secara lebih teknis. Namun bila dicermati secara substansial tetap ada kaitannya antara keberadaan UU OTDA dengan munculnya perda perda bermasalah tersebut.

Revisi UU OTDA bagi sebagian kepala daerah bukan merupakan masalah, diantaranya Bupati Indramayu, Irianto yang menyatakan perlunya revisi UU No.22/99 mengenai LPJ (Laporan Pertanggungjawaban) Tahunan Kepala Daerah yang diharapkan sebagai *progress report*, bukan ajang untuk menjatuhkan Bupati/Walikota. Sementara itu, dalam pelaksanaan OTDA di Indramayu terdapat beberapa hal menarik untuk didalami, dimana dari satu sisi Irianto menekankan perlunya upaya upaya untuk peningkatan investasi, namun di sisi lain sekaligus menerapkan kebijakan proteksi sektor sektor usaha tertentu, dan keharusan investor dari luar Indramayu untuk membuat kemitraan dengan pengusaha lokal.

Dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif, Bambang Brodjonegoro melihat pentingnya untuk memberikan terobosan alternatif guna membantu pemda dalam mengatasi keterbatasan sumber finansialnya dalam pembangunan daerah. Bambang meng-gagas pemikiran untuk mengalihkan PBB menjadi pajak daerah, PPh perorangan tercatat atas nama daerah lokasi perusahaan bukan daerah tempat kantor pusat perusahaan, dan membagi hasilkan PPh badan dari perusahaan yang bidang usahanya terkonsentrasi di satu tempat atau satu lokasi (misalnya manufaktur skala besar, perkebunan, hotel, tambak, dll.) dengan daerah bersangkutan. Hal ini sekaligus diharapkan mengeleminir ‘semangat’ pemda dalam membuat perda perda yang tidak mendukung iklim investasi.

Dalam dimensi lain, esai mengenai perda dan efisiensi dunia usaha mencoba melengkapi usulan perbaikan perundangan dan upaya peningkatan keuangan daerah di atas, dengan suatu himbauan. Ajakan kepada unsur pemerintah daerah maupun kalangan dunia usaha dalam mengefektifkan perannya masing masing dalam tulisan ini tentu saja diharapkan bukan sekedar utopia belaka?. (pap)

# POSISI SEKTOR PERKEBUNAN DALAM RANGKA OTONOMI DAERAH \*)

Bambang Brodjonegoro \*\*)

Munculnya berbagai permasalahan dalam otonomi daerah yang bersangkutan paut dengan sector perkebunan sebenarnya sudah dapat diduga sejak awal. Bagi daerah-daerah yang perekonomiannya didominasi aktivitas perkebunan, UU 25/99 dianggap kurang adil karena tidak memasukkan perkebunan sebagai salah satu komoditi sumber daya alam yang dibagi-hasilkan antara pemerintah pusat dan daerah. Suara-suara seperti ini nyaris dapat dibenarkan kecuali satu hal yaitu perkebunan sebenarnya digolongkan sebagai salah satu sumber daya buatan manusia dan tidak benar-benar sumber daya alam. Komoditi-komoditi yang dibagi-hasilkan dalam UU 25/99 adalah komoditi-komoditi yang merupakan anugerah alam atau sudah ada di alam sebelum dieksplorasi oleh manusia. Sebaliknya, perkebunan dapat digolongkan sebagai komoditi yang ada di alam ini karena campur tangan dari manusia. Dalam kondisi ini, posisi komoditi perkebunan tidaklah terlalu berbeda jauh dengan komoditi manufaktur yang jelas merupakan buatan manusia.

Masalah lain yang berkaitan dengan perkebunan adalah upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) melalui pajak, retribusi, ataupun laba BUMD. Mengingat UU 34/2000 yang membahas pajak dan retribusi daerah tidak memasukkan baik pajak ataupun retribusi yang menjadikan perkebunan sebagai obyeknya, yang banyak terjadi kemudian adalah penyalah artian atau penyimpangan interpretasi pajak dan retribusi. Bentuknya kemudian menjadi sesuatu yang tidak hanya dianggap bertentangan dengan UU dan peraturan yang ada tetapi juga dianggap mengganggu jiwa otonomi daerah itu sendiri. Yang juga banyak terjadi kemudian malah lebih mengkhawatirkan dimana terjadi perebutan kepemilikan areal perkebunan itu sendiri antara pemilik saat ini (perusahaan swasta nasional, asing, atau BUMN) dengan pemerintah daerah, atau antara pemilik sekarang dengan masyarakat sekitar. Dari pemilik perkebunan saat ini, yang mungkin paling mendapat gangguan adalah BUMN atau PTP dimana sudah muncul aspirasi

untuk mengalihkan sebagian atau seluruh kepemilikannya kepada pemerintah daerah atau BUMD atau masyarakat sekitar. Selain itu juga muncul usulan bagi hasil keuntungan perusahaan perkebunan antara pemilik sekarang dengan pemerintah daerah atau masyarakat setempat.

Mengingat perkebunan diharapkan menjadi salah satu primadona perekonomian Indonesia di masa depan, otonomi daerah yang berlaku pada saat ini harus mampu menunjang tujuan tersebut dan bukan menghambatnya. Pungutan yang berlebihan atau yang melanggar aturan hanya akan menyurutkan masuknya investasi baru atau ekspansi investasi yang sudah ada, dan ujungnya adalah melambatnya ekspansi sector perkebunan dan sekaligus melambatnya

perekonomian nasional mengingat manfaat sector perkebunan tidak hanya berhenti pada produk sector itu sendiri tetapi juga sebagai bahan baku utama beberapa industri manufaktur penting di Indonesia. Karenanya, perlu dicari suatu solusi yang dapat diterima oleh semua pihak, terutama pemerintah daerah, tanpa harus mengorbankan produktivitas sector itu sendiri.

## Perkebunan dan Desentralisasi Fiskal

Dalam skema desentralisasi fiskal saat ini, penerimaan daerah berasal dari dua sumber utama yaitu dana perimbangan dan PAD. Dalam dana perimbangan itu sendiri,

sumber penerimaan yang jelas berkait dengan aktivitas sector perkebunan adalah bagi hasil pajak.

Karena lahan perkebunan pasti merupakan obyek pajak bumi dan bangunan (PBB), maka daerah-daerah (propinsi dan kabupaten) yang mempunyai perkebunan pasti menerima lebih dari 90% PBB yang dipungut dari perkebunan tersebut. Apabila penentuan nilai jual obyek pajak (NJOP) yang mengacu pada harga pasar dilakukan dengan sebenarnya, maka penerimaan PBB perkebunan ini dapat menjadi salah satu sumber penerimaan yang cukup lumayan bagi suatu daerah.

Sumber penerimaan lain dari bagi hasil pajak adalah bagi hasil pajak penghasilan perseorangan (PPH perseorangan). Yang akan menjadi sumber penerimaan di sini adalah PPH dari pendapatan karyawan perkebunan selama perusahaan perkebunan tersebut memang terdaftar sebagai badan usaha di daerah yang bersangkutan.

Apabila suatu daerah mempunyai perkebunan skala besar, maka ada sumber penerimaan yang cukup besar dari bagi hasil PPH ini. Meskipun ada dua sumber dari dana perimbangan yang bisa disumbangkan sector perkebunan, harus diakui jumlahnya mungkin jauh lebih kecil dibandingkan apa yang bisa dihasilkan perkebunan itu sendiri.

Apabila melihat struktur PAD, seperti dijelaskan dalam UU 34/2000, maka memang tidak ada pajak daerah propinsi dan kabupaten/kota maupun retribusi yang berkait langsung dengan aktivitas sector perkebunan. Yang kemudian muncul



dalam beberapa kasus adalah penyalah-artian beberapa jenis pajak yang dikenakan terhadap aktivitas perkebunan seperti kasus pengenaan pajak reklame terhadap papan nama suatu perusahaan perkebunan di Riau atau pengenaan pajak galian C terhadap bahan dan material yang digunakan suatu perusahaan perkebunan di Kalimantan Timur untuk pembuatan jalan proyek yang sebenarnya juga bermanfaat untuk masyarakat sekitarnya.

Bagian dari PAD yang mungkin dapat dikaitkan dengan aktivitas sector perkebunan adalah retribusi, terutama retribusi perizinan tertentu. Dua jenis retribusi lain yang boleh dipungut yaitu retribusi jasa umum dan jasa usaha tampaknya tidak cocok dengan aktivitas sector perkebunan. Untuk retribusi perizinan tertentu, dengan juga mengacu pada peraturan pemerintah nomor 25/2000 tentang kewenangan pemerintah pusat dan propinsi, memang ada beberapa kegiatan perkebunan yang mungkin sesuai terutama yang berkaitan dengan pengamanan dan penyelenggaraan batas lahan serta upaya menjaga kelestarian lingkungan. Selain itu juga dimungkinkan retribusi dari izin perkebunan itu sendiri sejauh desentralisasi pemberian izin sudah berjalan penuh. Meskipun begitu, kemungkinan ini sebenarnya masih bisa diperdebatkan lagi karena masih banyak hal yang belum terlalu jelas, dan karenanya sangat diperlukan PP yang mengatur lebih jauh mengenai berbagai macam retribusi.

### **Peningkatan PAD vs Peningkatan Investasi**

Upaya banyak daerah saat ini berlomba-lomba meningkatkan PAD saat ini sebenarnya dapat dimaklumi karena beberapa kondisi seperti DAU yang dianggap tidak mencukupi kebutuhan belanja pegawai yang membengkak jumlahnya sebagai akibat desentralisasi, penyaluran dana bagi hasil yang dianggap terlambat, serta kepanikan pemerintah daerah sendiri yang harus menghadapi desentralisasi yang sama sekali baru buat mereka. Dalam kondisi yang penuh ketidakpastian, kondisi ini mungkin masih bisa diterima, akan tetapi yang perlu segera dicegah adalah orientasi untuk mengutamakan peningkatan PAD dalam jangka panjang.

Peningkatan PAD memang akan bermanfaat langsung pada peningkatan penerimaan APBD atau meningkatnya

kemampuan keuangan pemerintah daerah. Meskipun begitu, perlu diingat bahwa pengeluaran pemerintah daerah bukanlah factor yang mendominasi perekonomian suatu daerah. Di kebanyakan daerah di Indonesia, peranannya masih kalah dibandingkan konsumsi masyarakat, investasi, atau bahkan ekspor netto. Implikasinya, fokus berlebihan pada peningkatan PAD hanya akan memberikan dampak sangat terbatas bagi upaya mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, ditambah dengan kenyataan bahwa peningkatan PAD tersebut mungkin hanya berdampak untuk pemerintah dan belum tentu menyebar ke masyarakat yang



lebih luas. Apabila argumennya adalah bahwa pemerintah daerah adalah stimulator utama perekonomian, maka argumen tersebut mungkin hanya valid untuk kondisi tertentu, misalnya dalam krisis ekonomi. Secara umum, peranan pemerintah dalam perekonomian akhirnya terbatas sebagai fasilitator dan regulator, dengan peranan utama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dipegang oleh sector swasta.

Upaya peningkatan PAD yang berlebihan dengan berbagai pajak dan retribusi yang tidak sesuai aturan atau distortif akan menjadi bumerang bagi daerah bersangkutan. Para investor yang sudah ada mungkin akan mengurangi kegiatannya atau bahkan hengkang dari daerah tersebut karena merasa tingkat keuntungannya sudah tidak memadai lagi sebagai akibat penambahan total biaya. Para calon investor mungkin akan mengurungkan niatnya untuk masuk ke daerah tersebut, dan ini berarti batalnya kemungkinan penambahan lapangan kerja dan lebih jauh lagi, pertumbuhan ekonomi local. Pada dasarnya, ekonomi biaya tinggi adalah sesuatu yang sangat tidak disukai dunia usaha dan peningkatan PAD yang tidak proporsional adalah salah satu contohnya. DPRD suatu daerah seharusnya menilai kinerja pemerintah daerah bukan pada

kemampuan meningkatkan PAD semata, tetapi lebih pada strategi pemerintah daerah menyediakan lapangan kerja bagi masyarakat local, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Keseimbangan perekonomian local akan tercapai apabila permintaan tenaga kerja sama dengan suplai dari tenaga kerja itu sendiri. Suplai tenaga kerja tentunya adalah angkatan kerja yang ada di daerah itu sendiri ditambah dengan pekerja pendatang. Permintaan tenaga kerja baru bisa timbul apabila ada kegiatan ekonomi yang sumbernya berasal dari investasi. Semakin banyak investasi timbul di suatu daerah, semakin banyak kebutuhan tenaga kerja, semakin besar penyerapan angkatan kerja, dan ujungnya, semakin kecil pengangguran suatu daerah. Di dalam ilmu ekonomi, kondisi keseimbangan umum adalah kondisi yang paling ideal atau yang paling diinginkan. Perlu diperhatikan bahwa dalam kondisi krisis ekonomi yang berat seperti sekarang, penciptaan lapangan kerja adalah salah satu strategi penting mengurangi tingkat kemiskinan dan mencegah krisis social yang lebih dalam.

### **Rekomendasi**

Melihat peraturan-peraturan daerah (Perda) yang dikeluarkan beberapa kabupaten di Sumatra mengenai jenis pungutan terhadap sector perkebunan, dapat disimpulkan bahwa pungutan tersebut terkonsentrasi pada sumbangan wajib perusahaan, retribusi hasil produksi, dan retribusi pengangkutan hasil bumi. Ketiga pungutan tersebut jelas menyalahi prinsip utama retribusi yaitu adanya manfaat langsung yang diterima oleh pihak yang membayar retribusi tersebut. Sekilas pungutan tersebut mirip dengan pajak, akan tetapi tidak sesuai dengan aturan pajak yang ada baik di tingkat nasional maupun local. Bahkan ada indikasi pajak berganda (double taxation) pada berbagai jenis pungutan tersebut atau dengan kata lain suatu komoditi dikenakan pajak dua kali yaitu pajak pemerintah pusat (misalnya PPn) dan "pajak" pemerintah local (pungutan). Untuk mencegah, agar kondisi ini tidak berulang di masa depan, perlu dipikirkan berbagai upaya dari semua pihak agar tercapai solusi yang bisa diterima semuanya. Beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan adalah :

Pemerintah pusat mengalihkan PBB menjadi pajak daerah dengan kewenangan mengumpulkan dan menentukan tariff ada di tangan daerah. Dengan langkah ini diharapkan pemerintah daerah dapat menggunakan instrumen ini sebagai upaya

menciptakan insentif investasi sekaligus sebagai sumber penerimaan yang potensial. Apabila daerah memang belum mampu mengumpulkan PBB secara optimal, paling tidak kewenangan penentuan tariff diberikan dahulu kepada mereka.

Melalui perbaikan administrasi pajak, pemerintah pusat dapat mengarahkan agar PPh pendapatan karyawan perusahaan yang berlokasi di daerah tercatat atas nama daerah tersebut dan tidak tercatat atas nama daerah tempat kantor pusat perusahaan tersebut. Cara ini lebih baik dibandingkan memaksa perusahaan **b e r s a n g k u t a n m e m i n d a h k a n** kantor pusatnya dari tempat lain ke daerah tersebut, karena akan bertentangan dengan prinsip efisiensi dan efektivitas dalam perekonomian.

Dengan tetap memperhatikan keseimbangan kewenangan dan pembiayaan, pemerintah pusat dapat melakukan terobosan dengan membagi hasilkan pajak penghasilan badan dari perusahaan-perusahaan yang

bidang usahanya terkonsentrasi di satu tempat atau satu lokasi misalkan industri manufaktur skala besar, perkebunan, hotel, tambak dsb, dengan daerah bersangkutan.

Karena dalam UU 34/2000 dimungkinkan bagi daerah untuk mengajukan usulan pajak daerah baru selama didukung oleh Perda, sebaiknya daerah mengajukan usulan pajak baru yang bersifat *green tax* dalam kaitannya dengan sector perkebunan. *Green tax* adalah jenis pajak yang bertujuan untuk menjaga kelestarian lingkungan dan sudah merupakan jenis pajak yang umum dipakai di negara lain.

Dengan menghilangkan segala macam sumbangan dan retribusi yang tidak sesuai, pemerintah daerah sebaiknya berkonsentrasi dalam desain program *community development* dan pengawasan AMDAL dari perkebunan yang berlokasi di daerahnya. Dampak dari aktivitas tersebut harus jelas dinikmati masyarakat local dan tidak hanya pemerintah local bersangkutan. Investor atau dunia usaha juga diharapkan menjalankan kedua program itu dengan serius untuk dapat mengurangi

resistensi masyarakat local.

Dengan tidak meninggalkan prinsip efisiensi bisnis, perusahaan perkebunan diharapkan memperhatikan keseimbangan pegawai local dan pendatang serta terus mempromosikan peningkatan partisipasi local dalam aktivitas bisnisnya. Apabila dimungkinkan, perusahaan menjalin hubungan dengan mitra strategis local untuk lebih mempertegas dampak positif perkebunan tersebut terhadap daerah sekitar.

Pihak eksekutif dan legislative daerah sebaiknya menilai manfaat dari suatu aktivitas ekonomi dari dampak pengganda yang ditimbulkannya. Keberadaan perkebunan swasta di suatu daerah mungkin tidak meningkatkan PAD secara langsung, tetapi jelas akan meningkatkan PAD secara tidak langsung misalnya peningkatan pajak kendaraan bermotor, pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak penerangan jalan, dan berbagai macam retribusi.

\*)Disampaikan dalam Diskusi Interak-tif BKS-PPS tanggal 27 September 2001 di Medan.

\*\*\*)Wakil Kepala LPEM-FEUI, Ketua Program Studi Pasca Sarjana Ilmu Ekonomi UI, Ketua II KPPOD.



www.APLCARE.com

**Distribution Company for :**  
**Pharmaceutical products**  
**Medical Devices & Diagnostics**  
**and Consumer Health Products**

**APL**  
*Your Reliable Nationwide Distribution Partner*

**PT ANUGERAH PHARMINDO LESTARI**  
**ISO 9001:2000**

Since ancient times, the oceans have inspired mankind to explore the unknown, to expand limited horizons. In fact, the fabled old land and sea routes were the life-blood of countless civilizations; the only means to conduct trade in the days before railroad and aircraft were invented....

To steer safely across the ocean, a sailing ship had to be efficiently run, with a wise and competent captain, and a well-trained crew. Above all, coordination and teamwork were essential to the success of long, often dangerous, sea voyages. Care

"We Simply Care"

# Revisi UU Pemerintahan Daerah

Robert Endi Jaweng<sup>\*)</sup>

Dalam banyak kesempatan, pemerintah mengungkapkan rencananya untuk melakukan sejumlah perbaikan (revisi) terhadap Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang belum berjalan setahun itu. Sejalan dengan rencana tersebut, melalui Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dibentuk suatu Tim Pengkajian UU No. 22 Tahun 1999 yang secara khusus bertugas melakukan kajian, menyiapkan rekomendasi dan menyusun draft penyempurnaan Undang-undang, sebelum akhirnya menjadi materi sosialisasi ke publik dan pembahasan di parlemen. Tim ini pula, atas nama pemerintah, beberapa waktu yang lalu telah menjajaki kesepakatan dengan DPR tentang perlunya perbaikan itu, dan mulai membicarakan berbagai hal (pasal) krusial maupun kerangka kerja dari rencana tersebut nantinya.

Dari sejumlah catatan yang ada, terdapat beberapa alasan dan kondisi yang melatari rencana itu. **Pertama**, alasan formal, yakni adanya mandat yang diberikan oleh MPR melalui Tap No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Inti dari ketetapan majelis ini adalah rekomendasi perlunya perintisan awal untuk mulai melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Pemerintahan Daerah yang berlaku. Diharapkan, revisi itu nantinya bisa menciptakan kesesuaian dengan maksud bunyi Pasal 18 UUD 1945 dan termasuk merencanakan soal pemberian otonomi bertingkat terhadap propinsi, kabupaten/kota, desa/marga/nagari dan lain sebagainya (Tap IV/MPR/2000: Rekomendasi butir 7).

Bahkan kemudian, pemerintah menjadikan rekomendasi majelis ini sebagai alasan terpenting bagi rencana revisi yang disusunnya. Dilihat dari segi *timing* kelahirannya saja, kritikan MPR dan rekomendasi bagi perbaikannya atas Undang-undang itu memang tampak kuat. Kritikan yang lahir sebelum hari resmi pelaksanaan otonomi itu adalah sebuah kritikan teks murni, atas sejumlah bunyi pasalnya yang lemah dan perkiraan akibat negatifnya kemudian waktu, sehingga dari segi itu saja sudah menjadi masalah tersendiri. (Apalagi, kalau melihat konteks perkembangannya di hari-hari ini, kritikan itu tampaknya memiliki kebenaran dan bukti empiriknya).

**Kedua**, alasan ketidaklengkapan materi pengaturan sehingga menjadi *potential problem* dalam pelaksanaannya. Undang-undang yang lahir di bawah dasarnya “tekanan politik” dan “buruan waktu” yang dialami pemerintahan Habibie ini kenyataannya mengabaikan sejumlah muatan dasar yang mestinya dicakup di dalamnya, atau mengaturnya secara tidak jelas dan tidak utuh sehingga menyebabkan kerancuan makna tafsirannya. Salah satu bukti ketidaklengkapan ini, dan pengaturan atas sebagiannya juga rancu, adalah menyangkut kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan status propinsi sebagai wilayah administratif (selain sebagai daerah otonom terbatas).

Seperti kita saksikan, kelalaian serius ini dikemudian hari menjadi sumber sengketa sengit di daerah, karena para bupati/wali kota dan daerah kabupaten/kota tidak merasa lebih rendah dari gubernur dan menjadi bagian dari wilayah propinsi. Apalagi, Pasal 4 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 memang menegaskan bahwa masing-masing daerah (propinsi dan kabupaten/kota, yang berarti juga para penjabatnya yakni gubernur dan bupati/wali kota) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkis satu sama lain. Kalau dulu kita mengenal pembagian daerah bertingkat (tingkat I/Propinsi dan tingkat II/Kabupaten), dengan UU baru ini ketentuan tersebut hilang dan hanya terbedakan secara administratif belaka.

Kekurangan yang mendasar semacam di atas jelas tidak bisa dilengkapi oleh peraturan delegatif berupa Peraturan Pemerintah (PP) semata, sebagaimana yang sering dianjurkan oleh sebagian orang. Dalam posisinya sebagai peraturan delegasi, PP dan apalagi peraturan-peraturan di bawahnya hanya berfungsi menjabarkan pasal-pasal kunci yang ada dalam UU, yang intinya harus sudah bisa langsung kita tangkap dari teks perundangan itu. Dalam contoh kasus tadi, materi Undang-undangnya sendiri memang sudah rancu sehingga—berdasarkan logika kerja hukum—penjabarannya dalam aturan delegatif mesti rancu juga (kecuali kalau mau menentang/mengabaikan ketentuan di atasnya). Ketidaklengkapan dan kerancuan materi pengaturan tersebut jelas adalah sebuah kondisi kekosongan dan kekacauan hukum yang tidak bisa diteruskan ke tingkatan peraturan di bawahnya.

**Ketiga**, alasan inkonsistensi. Dalam hal ini, sejumlah pasal UU tersebut menunjukkan bahwa antara maksud dan prinsip dasar otonomi dengan terjemahannya dalam rupa pasal-pasal tersebut malah terjadi ketidaksesuaian (asimetris). Misalnya, untuk sekedar menyebut contoh, kalau kita konsisten bahwa pengaturan tentang desa akan diserahkan kepada masing-masing daerah, sehingga ragam struktur dan deskripsi kewenangannya bisa disesuaikan dengan kondisi / kebutuhan setempat sebagai bentuk perwujudan prinsip kemandirian dan penghargaan keragaman lokal dalam konsep otonomi, maka rambu-rambu tentang pemerintahan desa dicantumkan secara terbatas dan bersifat umum saja. Bahkan, bila perlu memberikan keleluasaan bagi daerah sendiri untuk mengatur semuanya itu.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini, pasal menyangkut pemerintahan desa berjumlah sangat besar, yakni sebanyak 19 buah (dari Pasal 93 sampai Pasal 111) sehingga malah lebih pas kalau disebut sebagai UU tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa. Hal ini mirip dengan “pola ketergantungan desa” semasa rezim Orde Baru, di mana desa diatur secara seragam oleh pemerintah pusat dan bahkan dalam sebuah Undang-undang tersendiri (UU No. 5 Tahun 1974). Demikianlah, juga terlihat dari tambahan contoh-contoh yang lainnya lagi, bisa dikatakan bahwa prinsip kemandirian, partisipasi, dan pluralisme yang hendak ditegakkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 justru diterjang secara langsung oleh pemunculan berbagai pasal pengaturan yang ditemukan dalam batang tubuhnya. Inkonsistensi tekstual semacam ini tentu harus diperbaiki secara tekstual pula, sebelum terlanjur menimbulkan berbagai problem yang eskalatif dan fatal dalam tingkat pelaksanaannya.

**Keempat**, ketidaklengkapan dan inkonsistensi semacam itu membawa implikasi yang serius sepanjang perjalanan otonomi daerah sekarang ini, yang menimbulkan efek berlebihan (kebablasan) dan kontraproduktif dari maksud awalnya. Hal tersebut paling nampak dalam kelahiran ribuan peraturan daerah (perda) yang belakangan ini ramai diperbincangkan. Dari contoh tersebut terlihat bahwa kelahiran perda di sebagian besar daerah mesti disertai kemunculan protes publik atau pemerintah pusat sendiri karena dinilai bermasalah dan malah membebani kelompok masyarakat yang diaturnya. Dalam hitungan Mendagri Harri Sabarno, sampai saat ini ada sejumlah 3.000 perda yang berstatus “bermasalah” sehingga perlu diperbaiki dan bahkan dibatalkan. Demikian pula, dari semua perda yang menyangkut pajak dan retribusi daerah, sebagiannya (10%) dinilai tidak tepat oleh Departemen Keuangan sehingga harus pula dibatalkan. Sedangkan dari unsur dunia usaha, Kadin Indonesia telah meminta

kepada Presiden Megawati untuk mencabut 1.006 perda yang membebani pengusaha dan menciptakan disinsentif bagi perkembangan ekonomi di daerah.

Namun, terlepas dari implikasi negatif yang diakibatkan oleh perda tersebut, dan terlepas dari tuduhan adanya kesewenangan para “raja-raja kecil” di daerah dalam mengeluarkan kebijakan/peraturan dengan semaunya sendiri, semua kenyataan tersebut tidak lepas kaitannya dari kelonggaran yang diberikan oleh Undang-undang otonomi daerah saat ini. Sementara kontrol *civil society* atas pemerintah daerahnya belum benar-benar terbangun solid, pemerintah pusat juga tak punya otoritas yang besar lagi untuk bertindak keras terhadap daerah-daerah yang berkelakuan sewenang-wenang tersebut. Atau pada sisi yang lain, Undang-undang ini nyatanya tidak memberi otoritas supervisi bagi propinsi (sebagai ganti kewenangan yang hilang pada pemerintah pusat) untuk mengawasi berbagai kebijakan/peraturan yang berlaku di daerah-daerah dalam wilayah administrasinya. Semuanya ini pada putarannya menyebabkan: pemerintah daerah bersama DPRD setempat merasa punya kuasa penuh untuk mengatur dan mengurus apa saja; otonomi menjadi identik dengan kepemilikan kedaulatan sendiri; daerah yang terus-menerus memprotes hak pengawasan pemerintah atasannya di pusat maupun propinsi; dan seterusnya.

**Kelima**, rencana revisi tersebut juga tidak terlepas dari preferensi politik dan anutan ideologi kekuatan-kekuatan dominan di pentas nasional sekarang ini. Pemerintah, yang saat ini secara relatif dikuasai oleh aliansi kelompok nasionalis, teknokrat/profesional, dan militer tentu lebih *happy* melihat negaranya dalam keadaan tertib dan integratif, ketimbang segala dinamika, hiruk-pikuk dan apalagi perpecahan yang dipicu oleh daerah atau pun faktor lainnya. Peta kekuatan yang ada di lanskap politik nasional ini kemudian bergayut sambut dengan keinginan para gubernur yang ingin berkuasa kembali atas daerah-daerah di wilayah propinsinya, dan seaspirasi dengan para pengusaha yang merasa terbebani oleh perilaku/kebijakan pemerintah daerah selama masa pelaksanaan otonomi sekarang ini.

Bertemunya kepentingan pemerintah pusat, propinsi dan unsur bisnis tersebut seakan mencampakan suara kelompok kontra-revisi ke pinggiran opini masyarakat, sekedar sebagai poin kritis terhadap opini arus utama. Suara para Bupati yang bergabung dalam Asosiasi Pemerintahan Kabupaten Seluruh Indonesia (Apkasi), Wali Kota dalam Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (Apeksi), dan perorangan seperti mantan Menteri Otda Ryaas Rasyid misalnya, malah kian tenggelam di balik rencana pemerintah pusat, keinginan propinsi dan aspirasi bisnis tersebut. Tampaknya, banyak hal yang akan berjalan mengikuti arah dari arus utama tersebut.

## Proposal Materi Perbaikan

Tidak disangkal, gairah berpemerintahan yang cukup tinggi pada pemerintah kabupaten/kota belakangan ini merupakan sebagian pengaruh positif dari keluasaan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang yang hendak direvisi itu. Sebagai suatu pilihan niscaya (*point of no return*) dan harus diupayakan berhasil dalam proses pelaksanaannya, eliminasi pengaruh negatif dari sisi-sisi lainnya mesti menjadi giliran kerja berikutnya untuk diantisipasi sedini mungkin. Jelasnya, dalam konteks kepentingan itu, berbagai langkah perbaikan atas instrumen-instrumen dasar dari keberadaan otonomi tersebut dan yang bisa menjamin keberhasilan pelaksanaannya, yang diantaranya adalah revisi atas peraturan perundang-undangannya, menjadi relevan untuk kita jalankan.

Beberapa poin penting yang hendak diusulkan penulis sebagai materi dalam perbaikan Undang-undang ini adalah: **Pertama**, perlunya sebuah rumusan tegas yang mengatur posisi struktural antar pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten/kota. Dalam bentuk negara kesatuan, betapa pun, pemerintah pusat harus tetap berada

di puncak hirarki kewenangan yang dapat mengawasi setiap deviasi kebijakan dan penyalahgunaan kekuasaan dari cabang pemerintahan di bawahnya, sambil pada sisi yang lain dapat menjamin terlaksananya maksud-maksud utama otonomi. Sedangkan propinsi, sebagai unit pemerintahan administratif dan otonom sekaligus (*fused model*), menjadi kepanjangan tangan pusat untuk mengawasi pelaksanaan otonomi di kabupaten/kota, sambil pada sisi yang lain sebagai simpul dari daerah-daerah yang menjalankan fungsi koordinasi dan sinkronisasi hubungan antar daerah tersebut.

Rekomendasi MPR agar diberlakukan sistem otonomi bertingkat mungkin terasa aneh dan kontradiktif dengan hakikat otonomi yang tidak mengenal adanya rangking struktural. Terobosannya kemudian adalah, sambil tetap mempertahankan basis otonomi penuh di kabupaten/kota seperti sekarang, upaya perkuatan otoritas kontrol dan koordinasi pemerintah pusat maupun propinsi harus ditingkatkan. Pemerintah propinsi bahkan harus lebih menonjolkan fungsi perwakilan pusatnya (dekonsentrasi) sehingga akan lebih tegas bila berhadapan dengan kabupaten/kota. Persyaratan inilah yang tidak diatur secara eksplisit selama ini dan penerapannya di lapangan pun lemah karena besarnya resistensi daerah.

**Kedua**, demi stabilitas pemerintahan di daerah, maka bentuk-bentuk pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD harus diatur secara jelas dalam Undang-undang perbaikan nanti. Dari ketiga bentuk pertanggungjawaban kepala daerah yang dikenal, yakni pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, akhir masa jabatan dan pertanggungjawaban karena alasan tertentu (seperti tindakan pidana), hanya kedua bentuk pertanggungjawaban yang terakhir itulah yang bisa diikuti oleh konsekuensi ditolak dan jatuhnya seorang kepala daerah. Sedangkan bentuk yang pertama, pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, lebih bersifat korektif/konstruktif bagi perbaikan kinerja selanjutnya (karena memang laporannya juga bersifat *progress report* belaka), dan sekali-kali tidak sampai kepada penetapan posisi dan sikap politik kontra DPRD atasnya seperti yang banyak dipahami selama ini.

**Ketiga**, menggunakan mekanisme peradilan dan *judicial review* dari Mahkamah Agung untuk menyelesaikan perselisihan antar daerah seperti yang dipakai sekarang ini, tidaklah benar secara ketatanegaraan. Karena lembaga pemerintahan daerah adalah sub-sistem pemerintahan nasional, dan karena peradilan merupakan institusi lain yang berbeda dari lembaga pemerintahan/eksekutif (asas trias politica), maka sepatutnya kalau perselisihan itu diselesaikan oleh lembaga arbitrase internal pemerintahan sendiri. Maka, perlu dipikirkan pembuatan sebuah *oversight body* yang berkedudukan sebagai bagian pemerintah pusat, yang secara khusus menangani perselisihan antar daerah semacam ini. Fungsi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) yang selama ini hanya sebagai dewan pertimbangan belaka dapat saja diusulkan perkuatan bobot kekuasaannya menjadi lembaga pengawas dan arbitrase persaingan/perselisihan antar daerah.

## Penutup

Recana pemerintah dan adanya dukungan sebagian masyarakat untuk merevisi Undang-undang otonomi tampaknya memang akan segera terwujud. Namun, keberatan sejumlah pihak yang lain, entah karena alasan politis maupun alasan obyektif karena telah berjalannya sebagian penataan pemerintahan baru di daerah, tetap juga menjadi bahan pertimbangan dalam merencanakan proposal perbaikan itu. Hanya dengan sikap demikian, semua pihak secara relatif merasa bahwa perbaikan tersebut memang tanpa tujuan lain kecuali demi keberhasilan pelaksanaan otonomi itu sendiri.

**\*) Analisis pada KPPOD.**

H. Irianto MS Syaifuddin, Bupati Indramayu :

## “Otonomi di Indramayu Terhambat Ketentuan Pusat”



Kabupaten Indramayu merupakan salah satu daerah penghasil minyak dan gas bumi sejak tahun 1970. Di Indramayu terdapat unit pengolahan Pertamina UP VI Balongan (EXOR I) dengan kapasitas produksi 125.000 barel / hari, yang *crude oil*-nya dari Duri. Dari sektor migas, Indramayu memperoleh bagi hasil Sumber Daya Alam (SDA) Migas sebesar Rp.16,75 milyar dari perkiraan sebelumnya sebesar Rp.42 milyar yang ditetapkan sebagai penerimaan APBD 2001. Selain dikenal sebagai daerah penghasil migas, Indramayu juga dikenal sebagai salah satu daerah penghasil padi terbesar di Indonesia dan lumbung padi bagi Propinsi Jawa Barat. Dengan luas wilayah 197.115 km<sup>2</sup>, kurang lebih 175.564 Ha atau 70% wilayah Indramayu merupakan daerah pertanian. Dari sektor pertanian mampu memproduksi padi sebanyak 1.097.182,58 ton per tahun. Selain padi, sektor pertanian di Indramayu juga menghasilkan 51 ribu ton kacang tanah, 28 ribu ton mangga, 10 ribu ton pisang, 8 ribu ton cabe, dan 6 ribu ton ubi kayu. Namun demikian secara makro pertumbuhan ekonomi untuk sektor pertanian masih minim sekali. Potensi yang juga sangat besar adalah sektor perikanan dan kelautan, yang mampu menghasilkan 72.849,2 ton ikan per tahun. Indramayu memiliki 13 muara 114 km laut yang akan difungsikan secara maksimal. Menurut Bupati Indramayu H. Irianto MS Syaifuddin dari sektor kelautan mampu mendorong *income* perkapita masyarakat di sektor ini sampai Rp.23.800,- per orang. Jika dilihat dari potensi SDA yang cukup besar ini, Irianto merasa bahwa Indramayu telah siap untuk melaksanakan otda.

### Pelayanan Publik

Menurut Irianto, dalam melaksanakan otonomi, Pemda Indramayu tidak menekankan pada peningkatan PAD dengan mengeluarkan berbagai perda yang memuat pungutan baik pajak dan retribusi daerah yang memberatkan masyarakat. Irianto menyadari bahwa akibat krisis moneter yang berkepanjangan mengakibatkan pendapatan masyarakat menurun tajam sehingga angka kemiskinannya meningkat. Data tahun 2001 menunjukkan, bahwa dari jumlah penduduk sebesar 1.558.084 jiwa sebesar 55% diantaranya berada di bawah garis kemiskinan. Dengan latar belakang sebagai seorang pengusaha, Irianto menerapkan kebijakan dalam pelaksanaan otda dengan pengembangan sektor-sektor produktif yang memang mampu digerakkan untuk meningkatkan PAD serta peningkatan investasi. Sektor-sektor produktif yang mendapat perhatian antara lain sektor migas, pertanian serta kelautan. Sektor pertanian yang punya potensi besar tetapi secara makro pertumbuhannya masih kurang akan ditingkatkan dengan mendorong perkembangan industri pasca panen yaitu industri agro bisnis. Selain itu juga direncanakan akan membangun pelabuhan perdagangan agar hasil pertanian bisa dipasarkan keluar daerah. Untuk meningkatkan perkembangan sektor kelautan dan perikanan pemda Indramayu merencanakan akan membangun pelabuhan perikanan agar nilai kualitas perikanan dapat meningkat. Dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat, Pemerintah Indramayu melakukan perbaikan-perbaikan dalam hal pelayanan publik, misalnya komputerisasi KTP, Akte Kelahiran, Kartu Keluarga, IMB dan sebagainya yang semuanya dilakukan di tingkat Kecamatan, sedangkan Kabupaten hanya men-

gakses data dari Kecamatan. Dengan demikian biaya yang dikeluarkan untuk mengurus administrasi kependudukan tersebut menjadi semakin kecil karena transportasinya menjadi berkurang. Sementara biaya pelayanan secara jelas ditetapkan berdasarkan peraturan-peraturan daerah yang sudah dibuat dan disetujui oleh dewan (DPRD). Untuk peningkatan kesejahteraan rakyat antara lain dengan pengasuransian KTP bekerja sama dengan Asuransi Bumi Asih Jaya, sehingga setiap anggota masyarakat Indramayu telah diasuransikan. Dalam penyediaan air bersih, Indramayu menjalin hubungan dengan Kabupaten Purwakarta dan Majalengka, yaitu membuat kesepakatan mengenai besarnya prosentase air dari masing-masing daerah tersebut. Kerjasama tersebut masih dalam bentuk hubungan informal sedangkan kerja sama secara kongkrit belum dilakukan.

### Pemberdayaan Perekonomian Rakyat

Untuk mendorong perekonomian rakyat, dilakukan intensifikasi dengan memanfaatkan lahan-lahan kosong di daerah pesisir yaitu membangun tambak udang rakyat. Kepada para pengusaha kecil dan pedagang asongan diberikan keringanan-keringanan dan bantuan permodalan. Untuk mendorong perkembangan sektor-sektor usaha tertentu di Indramayu diberikan proteksi. Hal yang mendasari tindakan proteksi ini adalah bahwa pertumbuhan ekonomi harus terjadi di daerah, apabila tidak dilakukan proteksi kemungkinan daerah lain akan lebih maju. Sebagai contoh, untuk mendorong perkembangan usaha batik Indramayu, Bupati Indramayu mewajibkan siswa SD sampai SLTA/SMU menggunakan seragam batik dari daerah sendiri. “Jika penduduk tidak memprioritaskan produk daerahnya sendiri maka daerah akan ketinggalan dengan daerah lain”. Selama ini untuk seragam batik untuk siswa-siswa sekolah di Indramayu masih mengambil batik dari Pekalongan atau Cirebon. Upaya lain untuk pemberdayaan perekonomian lokal adalah mewajibkan para investor / pengusaha dari luar Indramayu yang akan melakukan investasi atau membuka usaha di Indramayu harus melakukan semacam *Joint Operation*, yaitu harus tetap menggandeng pengusaha-pengusaha lokal dalam bentuk kemitraan. Sedangkan untuk meningkatkan PAD, pemda menekankan kepada investor agar pemerintah Kabupaten diberikan saham dalam bentuk penyertaan modal. Deviden yang diterima dari kepemilikan saham tersebut pada akhirnya untuk kepentingan masyarakat. Pungutan-pungutan yang memberatkan masyarakat sedikit demi sedikit dihapuskan, misalnya pajak radio dan televisi. Pungutan pajak dan retribusi yang ada hanya pada sektor-sektor yang menyangkut sektor ekonomi secara global, dan dalam membuat perda tersebut dipertimbangkan agar pungutan yang ada tidak mengganggu perekonomian masyarakat. Irianto menilai bahwa infrastruktur yang ada di Indramayu sudah cukup lengkap sehingga untuk menarik investor yang harus dilakukan adalah mengadakan promosi potensi daerah, serta melakukan perbaikan dalam pelayanan perizinan. Sektor-sektor yang dipromosikan antara lain sektor pertanian, perikanan dan kelautan, migas dan perdagangan. Untuk memberikan kemudahan kepada para investor, Pemda Indramayu memotong perizinan-perizinan dalam arti perjalanan proses perizinan termasuk juga biaya-biayanya. Perizinan investasi cukup di Kecamatan yang bersangkutan, dan dilakukan dengan sistem pelayanan satu atap.

Mengenai biaya perizinan ditekan sekecil mungkin sesuai dengan peraturan yang berlaku. Upaya tersebut sudah terlihat hasilnya pada sektor perdagangan dengan mulai masuknya para investor yang membangun pasar swalayan dan sebagainya di wilayah Indramayu.

### Permasalahan dalam Pelaksanaan Otonomi dan Revisi UU Otda

Secara internal pelaksanaan otda di Indramayu tidak terlalu banyak kendala yang cukup berat. Kendala yang dihadapi oleh Pemda Indramayu justru yang menyangkut hubungan dengan pemerintah pusat sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No.22 dan 25 Tahun 1999. Menurut Irianto beberapa ketentuan yang diatur dalam kedua UU tersebut menghambat kreatifitas gagasan dan daya inovasi daerah. Akibatnya Pemda tidak bisa bergerak leluasa dan maksimal dalam membangun daerahnya sehingga hasil yang diperoleh tidak optimal. Pelaksanaan otda masih setengah hati dan hanya sekedar *lips service* untuk kepentingan-kepentingan pusat. Sebagai contoh masalah pertanahan, dimana menurut UU No.22 Tahun 1999 seharusnya sudah menjadi kewenangan daerah, tetapi dengan Kepres No.10 Tahun 2001 bidang hukum dan pertanahan masih ditangani pemerintah. Irianto setuju dengan rencana revisi terhadap UU No.22 dan 25 Tahun 1999, hanya saja arah dari revisi tersebut bukan untuk mengembalikan kewenangan-kewenangan kepada pusat, tetapi secara parsial beberapa pasal yang menyangkut kepentingan daerah. Beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dan dilakukan revisi adalah;

**Pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Daerah.** Bupati yang baru dilantik pada bulan Desember 2000 dan merupakan calon dari Partai Golkar ini, keberatan dengan ketentuan laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepada DPRD yang harus dilakukan secara periodik setahun sekali. "Sekarang Anda bayangkan kalau LPJ dalam satu tahun apa yang bisa kita perbuat dalam satu tahun untuk pemda. Secara kongkrit kan belum dapat membuktikan hasil kerja secara maksimal kepada masyarakat". Menurutnya LPJ Bupati hanya semacam rapor atau *progres report* karena tidak mungkin seorang Bupati dalam satu tahun bisa membangun. Dikatakannya pula bahwa dalam LPJ sering kali yang terjadi seolah-olah seperti pemilihan bupati baru. Harus melakukan lobi dan sebagainya yang maksud sesungguhnya adalah mencari uang dan hal ini terjadi di semua daerah. "Pertanggungjawaban pertama yang disampaikan ditolak, kemudian diberi kesempatan selama satu bulan, dan baru diterima setelah melakukan lobi", Mengenai hubungan antara bupati dan gubernur tidak ada masalah karena hal itu merupakan hubungan koordinatif. Di Propinsi Jawa Barat hubungan antara Bupati dan Gubernur berjalan dengan baik. Seandainya hubungan propinsi dan Kabupaten akan dikembalikan sebagai hubungan hirarkis pun tidak masalah karena selama ini propinsi tetap melakukan pembinaan dan bantuan yang cukup besar terhadap Kabupaten. Jadi tidak mungkin memutuskan hubungan dengan propinsi dan tetap menghargai propinsi.

**Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah.** Menurut Irianto, saat ini untuk masalah yang menyangkut Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah masih ada tarik ulur antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagai contoh masalah dana bagi hasil PBB dan SDA. PBB daerah yang melakukan pemungutan, namun kemudian yang menerima hasilnya pemerintah pusat, dan kemudian daerah memintanya kepada pusat. Hal ini dinilai tidak efektif karena prosesnya memakan waktu dan juga memberikan peluang tumbuh subur nya praktek-praktek KKN. Untuk mengurus pengambilan uang dana perimbangan atau bagi hasil ke pemerintah pusat yang jumlahnya milyaran rupiah harus dilakukan dengan memberikan uang pelicin atau dana siluman kepada yang berwenang. Hal lain adalah mengenai ketidak jelasan dan ketidakadilan penghitungan besarnya dana bagi hasil SDA migas atau bagi hasil hutan yang semuanya masih diatur oleh pusat. Khusus mengenai dana bagi hasil SDA Migas untuk tahun 2001, pada awalnya

Pemda Indramayu memperoleh informasi akan menerima sebesar 42 milyar, nilai sebesar itu dimasukkan dalam APBD 2001. Dalam perkembangannya, ternyata penghasilan tersebut dikurangi dengan penghasilan SDA Migas untuk wilayah laut 4 – 12 mil milik propinsi sehingga penerimaan menjadi 21 milyar. Setelah APBD 2001 ditetapkan rencana penerimaan berkurang lagi menjadi 12,9 milyar. Akhirnya dari 12,9 milyar naik menjadi 16,75 milyar. Besarnya dana bagi hasil migas yang berubah-ubah ini justru menimbulkan pertanyaan, kenapa SK dari Departemen keuangan ini berubah-ubah, seolah-olah formula bagi hasil SDA migas seperti main-main dan bagaimana sebenarnya formula penghitungannya? Sistem semacam inilah yang berpotensi untuk terjadinya KKN. Bupati yang menyandang gelar Sarjana Ilmu pemerintahan dan MBA ini menolak pendapat sebagian kalangan yang berpendapat bahwa pelaksanaan Otonomi akan memindahkan KKN dari pusat ke daerah. "*Civil Society* di daerah lebih ketat dibandingkan di sini (Jakarta). Sekarang masyarakat, LSM, dan DPRD yang dibentuk sesuai UU No.22 itu lebih kritis, mereka lebih tahu lapangan. Bupati-bupati dan para eksekutif tidak berani untuk melakukan KKN. Untuk mencari kejelasan mengenai besarnya dana bagi hasil SDA migas ini, Pemda Indramayu bekerja sama dengan LSM setempat yaitu INPEC (*Indramayu Petroleum Consultative*) serta melakukan *workshop* yang melibatkan Litbang Depdagri, Dirjen Bidang Migas, Departemen Keuangan, Para Bupati, DPRD Kabupaten, dan terus melakukan konsultasi dengan berbagai pihak terkait. Sebagai kelanjutan dari forum konsultasi yang dilakukan oleh Pemda Indramayu pada akhirnya terbentuk Forum Konsultasi Daerah Penghasil Migas (FKDPM), dimana Bupati Indramayu H. Irianto MS Syaifuddin terpilih sebagai ketuanya. FKDPM merupakan kerja sama antar daerah penghasil migas untuk menuntut keadilan dan transparansi dalam penghitungan dan perumusan masalah pembagian hasil SDA migas (*lih. box balaman 19*).

**Dana Alokasi Umum (DAU)** Irianto menilai bahwa formula penentuan dan penghitungan DAU tidak jelas. Rumusnya sudah benar, tetapi data yang dijadikan dasar perhitungannya yang tidak tepat. "Yang saya lihat bahwa dasar perhitungan DAU tahun 2000, seperti angka kemiskinan (angka pra KS), jumlah penduduk, jumlah pegawai dan lain-lain masih memakai standar formula dari Bappenas data tahun 1997. Seharusnya menggunakan data tahun 2000 yang pasti berbeda karena telah mengalami perubahan akibat terjadinya resesi sekian tahun, angka kemiskinan meningkat 100%. Untuk tahun anggaran 2001 Indramayu menerima DAU 219 milyar, sementara untuk membayar gaji PNS sebesar 241 milyar. Irianto menolak penghitungan DAU semacam ini. Ditambah lagi dengan pengucuran DAU yang tersendat-sendat, sebagaimana yang juga dialami oleh sebagian besar Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. DAU ditetapkan pada tahun 2000, dan dimasukkan dalam APBD bersama dengan penerimaan dari pajak dan lain-lain dengan jumlah sebesar 265 milyar dan telah ditetapkan oleh DPRD. Tetapi dengan Kepres No.64 Tahun 2001 bulan Juni, daerah harus membayar rapel kenaikan gaji PNS dari bulan Januari, sehingga APBD tersebut menjadi tidak realistis dan mengakibatkan devisa anggaran sebesar Rp 46 milyar untuk membayar gaji PNS. Untuk menanggulangi masalah ini akhirnya harus mengurangi pos-pos anggaran pembangunan. Besarnya rasio antara anggaran pembangunan dan pengeluaran rutin dalam APBD Kabupaten Indramayu adalah 1 : 2 dimana untuk belanja rutin sebesar Rp.189.107.616.000,- sedangkan untuk anggaran pembangunan adalah sebesar Rp.96.825.610.000,-. Karena terjadi devisa dalam APBD maka ada pembangunan-pembangunan yang ditunda pelaksanaannya, antara lain menyangkut perbaikan fasilitas infrastruktur berupa kerusakan jalan selama krisis berlangsung, pelayanan kesehatan, pembangunan dan perbaikan gedung-gedung sekolah dasar dan sebagainya. Jika demikian yang terjadi, apakah pelaksanaan otonomi daerah telah mengakibatkan penurunan kualitas hidup masyarakat ? (*git*)

# PERDA & EFISIENSI DUNIA USAHA

P. Agung Pambudhi \*)



**S**tatement Aburizal Bakrie mengenai 1.006 Perda bermasalah yang dinilai Kadin-Indonesia membebani dunia usaha turut melengkapi wacana tentang pelaksanaan otonomi daerah; diluar perbincangan lainnya seperti revisi UU otonomi daerah, kelambatan pencairan DAU, kontroversi rumusan DAU yang baru, kekhawatiran terhadap keutuhan NKRI, melemahnya posisi Gubernur, rebutan pengelolaan sumber keuangan daerah, dll. Wacana tentang perda bermasalah memang merupakan issue yang selalu menyertai pelaksanaan otonomi daerah. Terlepas dari kontroversi jumlah perda bermasalah tersebut, pembicaraan mengenai hal ini menarik karena diucapkan oleh Ketua Umum Kadin Indonesia, seseorang yang merepresentasikan organisasi besar tempat berhimpunnya sebagian besar pelaku usaha sektor formal di Indonesia yang berkepentingan langsung terhadap keberadaan perda tersebut karena dunia usaha merupakan subyek utama yang terkena aturan perda perda itu.

Argumen keberatan yang dikemukakan unsur dunia usaha terhadap perda (mengenai pungutan) umumnya berkisar pada kekhawatiran terhadap munculnya ekonomi biaya tinggi yang mengakibatkan turunnya daya saing pelaku bisnis. Runtutan argumen berikutnya adalah stagnannya investasi yang mengakibatkan hilangnya kesempatan penambahan penyerapan tenaga kerja dan *multiplier effect* suatu investasi dalam pembangunan perekonomian. Tentu saja argumen argumen tersebut benar adanya karena setiap unsur inefisiensi akan

berkontribusi terhadap hal hal tersebut di atas. Mencermati sumber inefisiensi dunia usaha menjadi menarik karena hal tersebut paling tidak bisa berasal dari penerapan suatu kebijakan publik (diantaranya adalah perda), namun bisa juga berasal dari praktek internal organisasi pelaku usaha. Untuk itu, kiranya perlu menghimbau pemerintah daerah maupun dunia usaha dalam mewujudkan efisiensi dunia usaha melalui refleksi tulisan singkat di bawah ini.

## Mentalitas Pelayanan

Banyak rumusan untuk penyelenggaraan pemerintahan, *good governance* misalnya, sangat komprehensif sebagai sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Namun untuk bisa mewujudkan suatu pemerintahan yang efektif, dalam kondisi carut marut Indonesia saat ini, modal mentalitas serta *common sense* dari penyelenggara pemerintahan rasanya sudah cukup. Secara matematis mungkin bisa dirumuskan  $Efp=f(M+A)$  dimana efektifitas pemerintahan (Efp) merupakan fungsi dari mentalitas (M) dan akal sehat (A).

Sudah umum diketahui bahwa dalam hal pelayanan masyarakat selama rentang waktu puluhan tahun, mentalitas penyelenggaraan pemerintahan yang terbentuk secara kolektif adalah mentalitas untuk dilayani, bukannya melayani. Dasar mentalitas inilah sumber berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Resistensi pemerintah dalam menanggapi penolakan unsur unsur dunia usaha terhadap materi berbagai kebijakan daerah (contoh: Pajak

Reklame Kab. Lampung Selatan, Sumbangan Pihak Ketiga Kab. Tapin, Retribusi Izin Komoditi Keluar Propinsi Lampung, Pengendalian Perizinan dan Retribusi Limbah Padat Kab. Karawang, Pajak Parkir Kota Surabaya dan Kab. Bekasi, Pajak Pengeluaran Hasil Bumi, Hutan Laut, Perindustrian, Hewan dan Hasil Alam Lainnya Kab. Bima, Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Kab. Flores Timur, dll.) dengan penekanan fungsi *regulerent* peraturan, merupakan contoh perwujudan mentalitas ego-sentris, jauh dari sikap pelayanan. Kenyataan tentang keterbatasan kapasitas SDM pemerintahan baik unsur eksekutif maupun legislatif dalam menghasilkan perda yang layak, sangat mungkin dieleminir apabila yang mengemuka adalah mentalitas pelayanan untuk mengakomodir partisipasi *stakeholder* dalam penyusunan perda maupun keterbukaan dalam menerima kritik *stakeholdernya* dalam penerapan perda. Sayangnya yang sering muncul adalah godaan kekuasaan dari petugas pemda dengan tawaran 'damai' mengenai jumlah pungutan yang bisa dinegosiasikan dengan sejumlah imbalan tertentu; yang umumnya disambut oleh pelaku usaha dengan 'senang hati' sebagai jalan pintas. Kalau ini yang selalu terjadi, akan semakin jauh upaya peningkatan kualitas pelayanan karena permasalahan esensial terlupakan dengan praktek praktek pragmatis-korup tersebut. Tidak akan pernah ada perubahan signifikan proses pembelajaran bersama untuk mewujudkan efisiensi perekonomian yang sebenarnya.

Menyangkut *common sense*, perda bukanlah sesuatu yang *sophisticated* yang mensyaratkan suatu tingkat kecerdasan/ pengetahuan luar biasa dalam menyusunnya. Formatnya sudah tersedia baku, referensi pijakan hukumnya pun ada (walaupun secara relatif terdapat dasar hukum di atasnya yang kontradiktif, bahkan ada beberapa kekosongan perangkat hukum penunjangnya, namun dalam batasan yang cukup longgar sangat mungkin untuk disiasati), *background* kondisi daerah yang mendasari pembuatannya juga tinggal dikumpulkan dan dianalisa secara sederhana, dll. Tuntutan terhadap materi perda (mengenai pungutan) yang harus memenuhi paling tidak beberapa syarat seperti: harmoni dengan produk hukum lainnya, sejalan filosofi pajak/retribusi, sesuai prinsip dasar ekonomi (misalnya: *free internal trade*, tidak monopoli, dll.) dan

tidak merugikan masyarakat luas; bukanlah sesuatu yang sangat sulit untuk dipelajari terutama oleh birokrasi yang sudah lama bergelut dengan hal hal tersebut. Masalahnya mungkin pada fokus tidaknya penyusunan perda, perencanaan dalam kaitannya dengan *time frame*, maupun *political will* pembuatnya atau yang memerintahkan pembuatannya. Penyusunan perda memang menjadi rumit ketika harus mengakomodir kepentingan politis-ekonomis (yang sarat upaya perburuan rente) baik unsur eksekutif maupun legislatif. Bisa jadi pembuatan suatu peraturan memang dirancang sedemikian rupa dengan berbagai macam celah untuk dimanfaatkan bagi kepentingan *interest group* (partai politik, kaukus fraksi, pengusaha, dll) maupun individu tertentu; indikasi tersebut muncul dari pengakuan orang-orang yang ikut menyusun perda.

### Otokritik dunia usaha

Melengkapi gugatan terhadap pemda, rasanya cukup *fair* bila tuntutan yang sama, tentu saja dalam aras yang berbeda, dialamatkan ke pelaku usaha, untuk tidak sekadar menuntut akuntabilitas peran publik pemda namun juga ikut memberikan kontribusi konkritnya bagi efisiensi pembangunan ekonomi. Dalam konteks ini efektifitas

pelaku usaha mungkin bisa dirumuskan  $Efu = f(E + Pk + Pm + M)$  dimana efektifitas dunia usaha ( $Efu$ ) merupakan fungsi dari efisiensi ( $E$ ) yang ditunjang SDM/Pekerja ( $Pk$ ), relasinya dengan pemerintah ( $Pm$ ) dan dukungan Masyarakat ( $M$ ).

Dalam urusan mikro, pelaku usaha tentu sangat paham bahwa kelangsungan suatu unit usaha tergantung faktor pilihan stratejik perusahaannya. Dalam sudut pandang manajemen perusahaan, pilihan stratejik tersebut secara mendasar akan menentukan daya saing suatu perusahaan. Namun, apapun pilihan stratejik perusahaan, pasti sangat disadari oleh pelaku usaha bahwa efisiensi internal sangat berperan dalam menentukan *survival* perusahaan. Banyak praktek dunia usaha menunjukkan bahwa penyumbang signifikan dalam efisiensi suatu unit usaha adalah SDM/Pekerja. Tidak jarang bahwa profesionalisme, atau paling tidak ketrampilan Pekerja merupakan faktor kunci dalam menyelamatkan potensi inefisiensi suatu unit usaha yang mempunyai sejumlah keterbatasan dalam menghadapi ketidakberdayaan terhadap faktor produksi lainnya. Dengan kinerja yang didukung *brainware* SDM yang cakap seringkali

ditemukan terobosan terobosan sistem produksi maupun manajemen yang handal dalam menutup keterbatasan teknologi maupun finansial.

Ironisnya, inefisiensi terbesar umumnya juga dikarenakan faktor Pekerja, dengan output yang sangat kontradiktif dalam setiap ukuran yang disampaikan di atas. Ironi ini umumnya terjadi apabila Pekerja, karena kondisi internal perusahaan, menjadi frustrasi dan apatis terhadap pekerjaannya. Kondisi tersebut umumnya karena kegagalan manajemen dalam menumbuhkan budaya perusahaan yang kondusif. Fakta mengenai besarnya biaya *entertainment* yang tidak proporsional, korupsi internal, kinerja



manajemen yang lemah, kesenjangan kesejahteraan yang mencolok; merupakan hal hal mendasar sebagai pemicu utama ketidakpuasan karyawan, yang dalam bentuk 'pembalasan' diekspresikan melalui produktivitas rendah, tuntutan peningkatan kesejahteraan, demonstrasi, bahkan perusakan fasilitas produksi. Tentu saja kalau potret ini yang mewakili sebagian besar praktek dunia usaha, efisiensi akan jauh dari kenyataan.

Dalam *remote environment* dunia usaha, hubungan dunia usaha dengan pemerintah perlu dikembangkan secara kooperatif-kritis. Kooperatif dimaksudkan memberikan hak negara yang menjadi haknya, sedangkan kritis untuk mencermati praktek pemerintahan yang mengakibatkan inefisiensi usaha. Konsekuensi yang harus dilakukan adalah membekali SDM dalam unit usahanya untuk memahami secara memadai peraturan peraturan publik yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kinerja usaha. Menjadi ironis dan jauh dari efektif bila dalam proses pembuatan suatu peraturan (katakanlah perda), pelaku usaha yang dilibatkan tidak mampu memberikan kontribusi apapun namun kemudian 'berteriak' saat peraturan dilaksanakan.

Dalam lingkungan eksternal lainnya, keberadaan masyarakat sekitar sangat penting mendapat perhatian. Program *community development* yang sudah mulai dikembangkan beberapa pelaku usaha secara terencana dengan pola kemitraan usaha, pembangunan infra struktur lingkungan, keterlibatan dalam kegiatan sosial kemasyarakatan, dll. perlu terus dikembangkan untuk mendapatkan dukungan *latent* dari masyarakat sekitarnya (yang ikut merasa memiliki unit usaha tersebut) dalam menanggapi berbagai ancaman eksternal. Walaupun tetap diperlukan, namun sudah bukan masanya untuk mengandalkan aparat keamanan sebagai faktor utama untuk menangkal berbagai ancaman eksternal.

### Siapa yang memulai

Pemda Kabupaten/Kota dengan pimpinan Bupati/Walikota yang mempunyai *good political will* bagi masyarakatnya dengan menempatkan fungsi mentalitas yang baik dan *common sense* dalam penyelenggaraan pemerintahan, akan efektif bagi pembangunan ekonomi rakyatnya. Modal tersebut relatif kuat untuk menghadapi berbagai tekanan yang mungkin muncul baik dari pihak legislatif dalam dinamika politik maupun dari unsur dunia usaha atau

unsur masyarakat lainnya.

Demikian pula efektifitas peran dunia usaha bisa muncul bila dapat membuktikan efisiensi internalnya sehingga mampu menegaskan tuding bahwa pelaku usaha hanya mengalihkan ketidakmampuan efisiensi internalnya ke faktor inefisiensi akibat kebijakan publik. Dalam skala tertentu, bersatunya Pekerja yang memiliki kebanggaan terhadap unit usahanya serta dukungan masyarakat yang merasa ikut memiliki perusahaan akan mampu menangkal tekanan eksternal baik dari pemerintah maupun unsur eksternal lainnya.

Efektifitas kedua komponen tersebut dalam meningkatkan efisiensi usaha dengan modal kekuatannya masing masing tentu bukannya tanpa resiko karena sangat mungkin Bupati/Walikota bisa menjadi martir, korban yang bisa dijatuhkan legislatif korup?. Demikian juga Pengusaha bisa menjadi terasing dalam lingkungan dunia usaha yang umumnya hanya mementingkan keuntungan usahanya semata?. Siapa yang siap jadi *Allien* di lingkungannya? Sejarah selalu menuntut ada yang memulainya?!

\*) **Direktur Eksekutif KPPOD.**

### KESEPAKATAN WTO vs PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH *Tinjauan Perda tentang Pungutan terhadap Komoditi di Beberapa Daerah*

Keterkaitan yang erat antara perdagangan dan investasi telah sejak lama disadari sehingga merupakan salah satu keinginan pada waktu *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT* untuk dirancang dan mulai dirintis sejak tahun 1947. Tujuannya adalah untuk menjadikan pengaturan tentang *international investment* (dan *restrictive business practices* atau *competitive policy*), berdampingan dengan pengaturan mengenai *trade in goods*. GATT pada akhirnya menghasilkan suatu perjanjian liberalisasi perdagangan dunia yang merupakan hasil dari tujuh tahun Perundingan Putaran Uruguay yang telah ditandatangani oleh seluruh negara peserta GATT di Marakesh, Maroko pada tahun 1994. Penandatanganan perjanjian tersebut sekaligus meresmikan berdirinya Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) sebagai pengganti GATT dan telah beroperasi sejak 1 Juni 1995. WTO diberi kewenangan besar untuk mengawasi penerapan program liberalisasi perdagangan global dan memiliki kedudukan sejajar dengan Bank Dunia (World Bank) dan Dana Moneter Internasional (IMF).

Di Indonesia WTO telah ditetapkan sebagai Undang-Undang RI NO.7 Tahun 1994 tentang Persetujuan Perberlakuan Organisasi Perdagangan Dunia. Internalisasi UU No.7 Tahun 1994 tentang WTO ini, telah mengikat seluruh substansi kesepakatan dan untuk pertama kalinya sejak GATT diluncurkan (tahun 1947) mencakup bidang ekonomi dan perdagangan secara komprehensif. Di tingkat regional, ASEAN memandang perlu untuk memperkuat perdagangan intra ASEAN dengan mewujudkan *ASEAN Free Trade Area (AFTA)* dengan menggunakan instrumen *Common Effective Preferential Tariff (CEPT)*. Jika dihubungkan dengan kebijakan desentralisasi, maka komitmen Indonesia terhadap WTO dan AFTA secara langsung dan konsekuen mengikat daerah otonom baik dari sisi kebijakan publik maupun praktek dunia usaha.

Belum genap satu tahun otonomi daerah diberlakukan, banyak kalangan menilai bahwa implementasinya telah menimbulkan berbagai kebijakan yang bersifat *counter productive* terhadap iklim perdagangan dan investasi di daerah. Adanya target untuk meningkatkan PAD mengakibatkan terjadinya berbagai pungutan yang secara langsung maupun tidak langsung memberatkan pihak pengusaha maupun masyarakat umum. Walaupun dalam UU No.25 Tahun 1999 telah diatur ada 4 (empat) sumber penerimaan daerah yaitu : PAD, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Penerimaan Syah lainnya, namun dalam kenyataannya banyak daerah yang sangat menggantungkan penerimaannya dari Dana Alokasi Umum (DAU) semata. Daerah yang tidak memiliki SDA dan tidak kreatif dalam menggali penerimaan selain dana perimbangan akan mengalami kesulitan dalam menyelenggarakan otonomi karena kekurangan sumber pembiayaan. Implementasi UU No.25 Tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah telah mendorong daerah miskin SDA untuk mengejar penerimaan melalui pajak dan retribusi daerah. Dari sekian banyak pajak dan

retribusi daerah tersebut beberapa diantaranya dikenakan terhadap komoditi (hasil pertanian, hasil perkebunan, hasil perikanan, hasil kehutanan, hasil pertambangan, industri dan sebagainya). Berikut ini akan disajikan analisis singkat beberapa produk kebijakan publik tingkat daerah, yaitu Peraturan-peraturan Daerah yang memuat pungutan (*Pajak, Retribusi, Sumbangan dan Pungutan Daerah*) terhadap perdagangan dan arus pergerakan komoditi di beberapa daerah. Secara khusus dan terpisah juga dilakukan pengkajian terhadap perda-perda yang mengatur mengenai sumbangan (*Sumbangan Pihak ke-Tiga kepada Pemerintah Daerah*). Hasil kajian terhadap perda-perda sumbangan pihak ke tiga tersebut disajikan secara terpisah dengan tulisan ini.

#### A. Perda Kabupaten Bima No.16 Tahun 2000 tentang Pajak Atas Pengeluaran Hasil Bumi, Hutan, Laut, Perindustrian, Hewan dan Hasil Alam Lainnya (Mulai Berlaku tgl : 4 September 2000

Terdapat kekaburan redaksional dalam ketentuan umum maupun ketentuan mengenai objek pajak dalam perda ini, sehingga seolah-olah pajak dikenakan atas komoditi yang keluar dan atau masuk daerah Bima. Obyek Pajak diatur dalam Pasal 6, yaitu pajak dikenakan atas setiap jenis hasil (komoditi) yang dikirim dan atau dikeluarkan dari Kab. Bima. Jenis-jenis komoditi yang dikenakan pajak serta tarifnya adalah sebagai berikut :

1. Hasil Bumi, laut dan hasil ternak ikutan dengan tarif 5% dari harga dasar (harga jual),
2. Hasil hutan 10% dari harga dasar,
3. Hasil industri dan hasil alam lainnya 5% dari harga dasar,
4. Ternak hidup 2% dari harga dasar.

Setelah ditelaah secara mendalam pajak yang dikenakan mengakibatkan pungutan berganda, khususnya untuk komoditi hasil industri yang sudah dikenakan PPN yang merupakan pajak pusat. Dengan tarif pajak yang besarnya ditetapkan dengan perkalian prosentase tertentu dengan harga jual berarti sama dengan PPN. Ditinjau dari sudut pandang yuridis formal, perda ini bertentangan



dengan UU No.7 Tahun 1994 tentang WTO. Pungutan atas hasil (komoditi) yang dikirim atau dikeluarkan dari daerah Bima tersebut melanggar prinsip *free internal trade* yang menghambat keluar masuknya barang dari suatu daerah ke daerah lain. Selain bertentangan dengan UU No.7 Tahun 1994, juga bertentangan dengan UU No.34/2000 karena berdampak ekonomi negatif (ekonomi biaya tinggi). Dengan adanya pungutan pajak ini akibatnya akan mengurangi daya saing komoditi daerah yang bersangkutan. Dan pada akhirnya akan menghambat perkembangan usaha di sektor ini serta perekonomian daerah secara keseluruhan.

Dengan peningkatan beban pungutan bisa dijadikan alasan untuk membebani ke belakang dalam mata rantai distribusi komoditi yaitu ke produsen (petani, nelayan, dan lain-lain), yaitu dengan cara menekan harga beli. Dengan demikian maka produsenlah yang akan dibebani atau dibaratkan dengan adanya pungutan pajak ini. Secara keseluruhan perda ini akan mengakibatkan dampak negatif terhadap perekonomian daerah dan untuk itu harus dibatalkan.



**B. Perda Kabupaten Flores Timur No. 2 Tahun 2000 tentang Sumbangan atas Pengumpulan dan atau Pengeluaran Hasil Peranian, Perkebunan, Peternakan, Perikanan dan Hasil Laut, Kehutanan, dan Hasil Perindustrian (Mulai Berlaku tgl.14 Juni 2000)**

Perda ini mengatur mengenai sumbangan kepada Pemda Kabupaten Flores Timur atas kegiatan pengumpulan dan atau pengeluaran hasil pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan hasil laut, kehutanan, dan hasil perindustrian. Ditinjau dari materi yang diatur dalam perda ini, secara substansial menyalahi filosofi / pengertian sumbangan yang seharusnya bersifat suka rela. Perda tentang sumbangan ini memuat pasal-pasal memperlihatkan bahwa sumbangan yang diatur dalam perda ini bersifat wajib dan ada paksaan yaitu dengan adanya sanksi administrasi bagi yang tidak mau memberikan sumbangan (melaksanakan kewajiban ini). Besarnya sanksi administrasi untuk pungutan ini adalah dua kali jumlah sumbangan yang terutang (Pasal 16). Apabila sanksi administrasi ini tidak dibayar akan diwajibkan membayar biaya paksaan penegakkan hukum sebesar 4 kali jumlah sumbangan terutang. Hal ini jelas melanggar prinsip serta sifat dasar sumbangan. Adanya sanksi administrasi tersebut menunjukkan bahwa pungutan atas pengumpulan dan atau pengeluaran berbagai komoditi di Kabupaten Flores Timur ini lebih tepat jika disebut sebagai pajak, karena merupakan iuran wajib yang dibayarkan oleh penduduk kepada negara / pemerintah daerah dan dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan (sebagaimana pengertian pajak pada umumnya). Ditinjau dari kelengkapan yuridis formal, Perda ini melanggar konsideran yang digunakan yaitu UU No.18 / 1997 yang sudah diubah dengan UU No.34 / 2000 tentang Pajak dan Retribusi daerah. Dalam UU tersebut tidak dikenal dan tidak diatur mengenai sumbangan. Daerah memang diberi kewenangan untuk memungut Pajak / Retribusi selain yang sudah ditetapkan UU No.18 / 1997 dengan catatan pungutan tersebut berupa pajak atau retribusi (Pasal 18 ayat (4)).

Dilihat dari obyeknya (Pasal 8), yaitu : kegiatan *pengumpulan dan atau pengeluaran* hasil pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan

dan hasil laut, kehutanan dan hasil perindustrian, akan mengakibatkan hambatan bersifat tarif terhadap arus perpindahan barang / komoditi dagangan antar daerah (bertentangan dengan prinsip kesatuan ekonomi). Pengenaan tarif terhadap perdagangan komoditi antar daerah ini bertentangan dengan UU No.7 Tahun 1994 tentang WTO. Ditinjau dari sudut pandang ekonomi, pungutan ini akan mengakibatkan adanya tambahan biaya yang membebani pengusaha atau mengakibatkan ekonomi biaya tinggi. Secara khusus untuk pungutan terhadap hasil industri merupakan pungutan berganda

dengan PPN. Kemungkinan besar pungutan berganda juga akan dialami oleh badan usaha / orang pribadi yang melakukan kegiatan pengumpulan dan sekaligus pengeluaran komoditi. Pungutan berganda ini terjadi, pertama ketika kegiatan pengumpulan komoditi dilakukan akan dikenakan pungutan (sumbangan), dan berikutnya ketika terjadi kegiatan pengeluaran komoditi juga akan dikenai pungutan. Dengan biaya tinggi seperti itu akan menaikkan harga komoditi yang bersangkutan. Akibatnya komoditi tersebut akan sulit bersaing dengan

komoditi sejenis dari daerah lain yang tidak dikenai pungutan dan menjadi lebih sulit untuk masuk dalam perdagangan secara internasional. Pemberlakuan perda ini akan dapat mematikan sektor usaha pengumpulan dan atau pengeluaran barang-barang komoditi serta mata rantai lainnya dari usaha bidang komoditi. Dan pada akhirnya akan mengganggu perekonomian daerah secara keseluruhan karena terlalu banyak berdampak negatif terhadap perekonomian. Oleh karena itu, perda ini tidak layak untuk diberlakukan karena disamping menimbulkan dampak negatif terhadap perekonomian daerah, perda ini juga banyak bertentangan dengan produk hukum yang lebih tinggi.

**C. Perda Propinsi Lampung No.6 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Komoditi Keluar Propinsi Lampung (Mulai berlaku tgl.24 April 2000) dan Kep. Gubernur Lampung No.22 Tahun 2000 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Lampung No.6 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Komoditi Keluar Propinsi Lampung (Mulai Berlaku tgl.20 Juli 2000)**

Pasal 3 perda ini menjelaskan bahwa yang menjadi obyek retribusi adalah komoditi yang dibawa keluar Propinsi Lampung (Hasil Pertanian, Perkebunan, Hasil ternak, Hasil hewan ternak, hasil industri, hasil hutan, hasil tambang). Besarnya tarif retribusi berkisar antara 0.1% hingga 0.5% dari harga jual (Pasal 9). Setelah dicermati secara mendalam, retribusi yang diatur dalam perda ini bertentangan dengan filosofi retribusi karena pungutan dalam perda ini tidak memberi manfaat langsung terhadap pembayarnya (orang yang membayar retribusi). Pungutan yang dikatakan sebagai retribusi dalam perda ini lebih bersifat Pajak. Bila ditarik ke atas yaitu harmonisasi dengan produk hukum yang lebih tinggi, perda ini bertentangan dengan UU No.7 Tahun 1994 tentang pemberlakuan WTO. Bertentangan dengan UU No.7 Tahun 1994, ditunjukkan dari pelanggaran atas prinsip *free internal trade* yaitu menghambat keluar masuknya barang dari suatu daerah ke daerah lain dengan tarif tertentu. Banyaknya komponen biaya pelayanan dan besarnya tarif retribusi menunjukkan beban berat bagi kalangan dunia usaha sehingga akan mengancam kelangsungan

usaha di sektor ini. Biaya-biaya tersebut pada akhirnya akan menaikkan harga jual komoditi sehingga mengurangi daya saingnya. Selain itu peningkatan beban pungutan bisa juga dijadikan alasan untuk membebaskan ke belakang dalam mata rantai distribusi komoditi yaitu ke produsen (petani, nelayan dan lain sebagainya) dengan menekan harga beli. Artinya bahwa beban retribusi ini selain ditanggung oleh konsumen juga akan ditanggung oleh produsen. Dengan demikian retribusi ini akan berdampak negatif secara luas kepada perekonomian masyarakat. Disamping itu peningkatan beban pungutan dapat juga dijadikan alasan untuk membebaskan dalam biaya produksi untuk pos kesejahteraan masyarakat sehingga menghambat potensi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu sudah sepantasnya apabila perda ini dibatalkan.

#### **D. Perda Kabupaten Pasaman No.2 Tahun 2001 tentang Retribusi Asal Komoditas (Mulai Berlaku tgl.15 Januari 2001)**

Dalam penjelasan umum Perda, Retribusi dipungut terhadap Surat Keterangan Asal (SKA) Komoditas yang keluar dan atau masuk Daerah. Tetapi jika dilihat dari dasar pengenaan tarifnya, retribusi ini dikenakan atas perdagangan komoditas yang keluar dan masuk daerah Kab. Pasaman. Tujuan dari pengenaan retribusi menurut Pasal ayat (2) adalah untuk melakukan pelayanan, pembinaan dan pengawasan penda terhadap komoditas. Obyek yang dikenakan retribusi antara lain adalah : Perkebunan, Tanaman Pangan Hortikultura, Peternakan, Perikanan dan atas Izin usaha Komoditas. Dilihat dari kelengkapan persyaratan yuridis formal, perda ini tidak mencantumkan UU No.34 tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagai konsiderannya. Padahal sebagai sebuah perda yang mengatur mengenai Pajak dan Retribusi dan dibuat / dihasilkan pada tahun 2001 seharusnya mencantumkan dan menggunakan UU No.34 Tahun 2000 sebagai konsiderannya. Ditinjau dari materinya, tidak tepat apabila Kab. Pasaman

mengenaikan retribusi terhadap komoditas yang masuk ke Kab. Pasaman (berasal dari luar daerah). Yang berhak mengeluarkan SKA (Surat Keterangan Asal) atas komoditas tersebut adalah daerah asal komoditas. Artinya pelayanan pemberian / penerbitan SKA adalah daerah asal komoditi yang bersangkutan, sehingga yang berhak memungut retribusi adalah daerah asal. Bila Kab. Pasaman tetap mengenakan retribusi maka akan terjadi pungutan berganda atas obyek (komoditi) yang sama. Pemungutan retribusi atas SKA komoditas yang masuk (berasal dari luar) Kab. Pasaman mengakibatkan pungutan berganda yang memberatkan pengusaha dan mengakibatkan kenaikan harga komoditas. Kenaikan harga ini tentunya akan memberatkan konsumen atau masyarakat yang akan mengkonsumsinya. Dilihat dari tarif retribusi untuk SKA Komoditas Pertanian dan hortikultura, Peternakan, serta perikanan yaitu sebesar ½ permil ( ½ per seribu), mengundang pertanyaan apakah dengan tarif sekecil itu hasil pungutan retribusi ini cukup untuk mengganti biaya pelayanan, pembinaan dan pengawasan terhadap dampak negatif usaha komoditas yang bersangkutan sebagaimana disyaratkan untuk golongan retribusi perizinan tertentu (Pasal 18 ayat (3) huruf c poin 3, UU No.34 Tahun 2000). Sementara untuk retribusi atas SKA Komoditas Perkebunan

sebesar 2% dari harga dasar mengakibatkan kenaikan biaya yang cukup signifikan. Kenaikan harga ini mengakibatkan turunnya daya saing komoditas yang bersangkutan. Dengan demikian perda ini harus direvisi dan bila perlu dibatalkan. Bila harus direvisi maka hal-hal yang harus mendapat perhatian adalah yang menyangkut : Obyek retribusi yaitu hanya dikenakan untuk SKA Komoditas yang berasal dari Kab. Pasaman. Kemudian juga harus ditinjau ulang mengenai besarnya tarif retribusi.

#### **E. Perda Kabupaten Tolitoli No.25 Tahun 2001 tentang Pajak Komoditi (Mulai Berlaku tgl. 2 Januari 2001)**

Menurut Pasal 2 Perda ini, Pajak dikenakan atas komoditi yang akan diperdagangkan keluar daerah Kab. Tolitoli. Jenis-jenis komoditi yang menjadi obyek pajak serta tarifnya adalah sebagai berikut :

1. Komoditi Hasil Kehutanan (14 item) dengan tarif 5% - 10% per meter kubik / per ton dari harga jual yang berlaku di daerah.
2. Hasil perkebunan (12 item) dengan tarif 1% - 5% per kilogram dari harga jual.
3. Hasil Pertanian (4 item) dengan tarif 1% - 2.5% per kilogram dari harga jual.
4. Hasil peternakan (7 item) dengan tarif 1% - 5% per ekor / per kilogram dari harga jual.
5. Komoditi perikanan yang dibeli perorangan atau badan yang berasal dari luar daerah untuk diperdagangkan dengan tarif sebesar 5% dari harga pasar saat terjadi transaksi.

Dilihat dari yuridis formal, perda ini menggunakan UU No.18 Tahun 1997 sebagai konsiderannya. Sebagai perda yang dikeluarkan pada tahun 2001, seharusnya konsideran yang digunakan adalah UU NO.34 Tahun 2000 yang merupakan perubahan atas UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Dilihat dari materinya, perda ini melanggar prinsip *free internal trade* sebagaimana disyaratkan oleh UU No.7 Tahun 1994 yaitu tentang WTO, karena dengan diberlakukannya pajak komoditi keluar ini berarti terjadi

hambatan perdagangan antar wilayah (daerah). Khusus untuk pajak atas komoditi perikanan yang dibeli oleh perorangan / badan dari luar daerah yang akan dijual di daerah Tolitoli (Komoditi yang masuk Kab. Tolitoli) sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) huruf c Perda No.25 tahun 2001, memberikan kemungkinan terjadinya pungutan berganda apabila daerah asal komoditi perikanan tersebut juga melakukan pungutan yang sama atas komoditi yang bersangkutan. Selain Perda tentang Komoditi yang akan diperdagangkan keluar daerah, di Kab. Toli-toli juga ada Perda No. 26 Tahun 2001 tentang retribusi dan Pungutan bukan Pajak Sumber daya perikanan dan kelautan di Kab. Toli-toli yang mengatur mengenai pungutan retribusi atas Usaha Perikanan / Kelautan (Budi daya ikan : Tambak, kolam, keramba, unit tangkap ikan). Pasal 5 ayat (1) huruf Perda No.25 tahun 2001 (pajak atas komoditi perikanan yang dibeli oleh perorangan / badan yang berasal dari luar daerah), barangkali mengandung tujuan untuk memproteksi komoditi perikanan di Kab. Tolitoli. Tindakan proteksi semacam ini bisa mengakibatkan tindak balasan oleh daerah lain, yang mengakibatkan praktek ekonomi yang tidak sehat. Pada akhirnya konsumenlah yang akan dirugikan karena akan menanggung biaya tinggi untuk mengkonsumsi komoditi tersebut. Perda ini melanggar



ketentuan UU No.34 Tahun 2000, yaitu mengakibatkan dampak negatif terhadap perekonomian yaitu mengakibatkan ekonomi biaya tinggi. Dengan terjadinya ekonomi biaya tinggi akan mengurangi daya saing komoditi yang bersangkutan. Selain itu juga memberatkan konsumen apabila biaya pajak ini dialihkan kepada konsumen sebagai komponen harga jual. Secara umum perda ini tidak layak untuk diberlakukan dan harus dibatalkan.

#### **F. Perda Kab. Kapuas No.14 Tahun 2000 tentang Pungutan Daerah atas Pengangkutan dan atau Penjualan Hasil Pertanian dan Industri Keluar Wilayah Kab. Kapuas (Mualai berlaku Tanggal 9 September 2000)**

Perda ini mengatur mengenai pungutan atas Pengangkutan dan atau Penjualan Hasil Pertanian dan Industri keluar dari wilayah Kabupaten Kapuas. Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Perda ini, setiap pengangkutan dan atau penjualan hasil pertanian dan industri keluar wilayah Kab. Kapuas, dipungut retribusi. Sedangkan jenis-jenis komoditi dan besarnya tarif adalah sebagai berikut :

1. Hasil Pertanian 1% - 2% per kwintal / ton / pohon.
2. Hasil Perikanan 3% per ton untuk Komoditas ekspor dan 2% untuk komoditas non ekspor.
3. Hasil peternakan 0.5 % - 2% per ekor / butir,
4. Hasil Perkebunan 0.5% - 2% per ton / biji / kg / kwintal,
5. Hasil ikutan 4% per ton,
6. Hasil industri 0.5% - 2% per ton / kg / kwintal / satuan tertentu, semuanya berdasarkan harga pokok.

Terdapat beberapa hal penting dalam perda ini yang menyalahi ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pelanggaran tersebut antara lain bahwa pungutan ini tidak memakai UU No.18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah sebagai konsideran. Untuk itu, selain harus mencantumkan konsideran yaitu UU No.18 tahun 1997 sebagaimana telah diubah dengan UU No.34 Tahun 2000, juga harus dilakukan penyesuaian mengenai isi perda tersebut sehubungan dengan perubahan yang terjadi pada produk hukum di tingkat pusat. Pelanggaran lainnya adalah perda ini tidak secara tegas menyatakan apakah pungutan terhadap komoditi ini merupakan pungutan pajak atau retribusi. Dalam perda ini hanya disebutkan sebagai pungutan saja, dimana untuk kategori ini tidak diatur dalam Produk Hukum Tingkat Pusat (UU, PP dan lain-lain). Jika dikategorikan sebagai retribusi, dalam kenyataannya pungutan ini tidak memberikan imbalan jasa atau manfaat bagi pembayar pungutan ini sebagaimana filosofi retribusi. Sedangkan menurut Pasal 69 UU No.22 Tahun 1999, perda harus mengacu / merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aturan dalam ini perda ini menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian bagi masyarakat pembayar pungutan tersebut. Ditinjau dari aspek ekonomi, komoditas yang dipungut dalam perda ini merupakan barang komoditas yang mobilitasnya tinggi yaitu bersifat lintas wilayah. Pengenaan pungutan atas barang / jasa yang mempunyai

mobilitas tinggi dan bersifat lintas batas akan mengakibatkan adanya hambatan tarif dalam perpindahan barang / komoditi dari satu daerah ke daerah lain (melanggar prinsip *free internal trade*). Dengan pungutan ini mengakibatkan ekonomi biaya tinggi sehingga akan menghambat perkembangan usaha dan mengurangi daya saing komoditi yang bersangkutan. Apalagi salah satu obyek pungutan ini adalah komoditi ekspor, artinya komoditas ini akan lebih sulit lagi masuk dalam pasar internasional karena adanya berbagai kesepakatan mengenai pengurangan hambatan tarif dan non tarif terhadap perdagangan barang dan jasa antar negara (WTO dan AFTA). Di tingkat daerah pungutan ini mengakibatkan tambahan beban pajak kepada masyarakat yaitu dengan kenaikan harga komoditi. Hingga saat ini Perda tersebut masih diberlakukan, walaupun setelah dicermati ternyata banyak mengakibatkan dampak negatif terhadap perekonomian.

Dari analisis beberapa perda yang mengatur pungutan terhadap komoditi yang diperdagangkan di daerah, terlihat bahwa pungutan-pungutan tersebut mengakibatkan adanya hambatan perdagangan dan arus komoditi antar daerah. Hal ini bertentangan dengan prinsip *free internal trade*, yang merupakan penjabaran dari konsep perdagangan bebas. Pungutan-pungutan tersebut juga mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, yang mengakibatkan peningkatan harga jual komoditi. Dengan harga jual yang tinggi akan mengurangi daya saing komoditi yang bersangkutan dibandingkan dengan komoditi sejenis di daerah lain. Dalam skala yang lebih luas yaitu dalam perdagangan internasional akan semakin sulit untuk menembus pasar internasional. Apalagi dengan pelaksanaan AFTA yang akan dimulai tahun 2003 nanti. Harus disadari pula bahwa sikap dan perilaku daerah yang mengenakan pajak dan retribusi (ganda) terhadap komoditi yang melalui daerahnya, akan berdampak ekonomi biaya tinggi yang akan memberatkan masyarakat di banyak daerah dan daerah itu sendiri. Apalagi jika para produsen mengambil keputusan menghentikan produksinya, tentu saja pertumbuhan dan perkembangan sektor usaha bidang komoditi akan terancam kelangsungannya. Bila komoditi tersebut merupakan komoditi pertanian, maka setiap tambahan biaya akan dibebankan oleh para pedagang ke petani. Pada akhirnya petanilah yang akan menjadi korban dari tindakan daerah pemungut. Di sisi lain, tidak banyak daerah yang kreatif untuk mendorong kegiatan ekonomi terlebih dahulu sebelum melakukan pungutan-pungutan. Kondisi ini tentunya akan berdampak negatif terhadap iklim usaha dan investasi dan akhirnya akan mengganggu perekonomian rakyat dan perekonomian daerah serta perekonomian secara nasional.



Sementara itu harus disadari bahwa tuntutan dan kebutuhan akan perdagangan bebas di tingkat pasar global tidak dapat dibendung lagi. Kenyataan ini memancing satu pertanyaan mendasar, yaitu bagaimana sebenarnya pemahaman pemerintah lokal (pemda) terhadap kesepakatan dalam WTO maupun AFTA dan apakah daerah telah siap bersaing pada era perdagangan bebas ? (*git*)

# Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah

### Pengantar Umum

Pasal 79 huruf (a) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memasukkan klausul “lain-lain pendapatan asli daerah yang syah” (selain pajak, retribusi, dan hasil perusahaan dan hasil pengelolaan kekayaan daerah) sebagai salah satu komponen dari sumber PAD suatu daerah. Oleh pihak pemerintah daerah, klausul ini diterjemahkan, antara lain, dalam pembuatan perda yang mengatur partisipasi dan sumbangan finansial dari pihak ketiga (utamanya pelaku bisnis) sebagai tambahan biaya peningkatan pelayanan birokrasi, pelestarian lingkungan sekitar lokasi usaha, atau pun bagi pembangunan daerah bersangkutan secara keseluruhan.

Secara historis, kebijakan penarikan sumbangan dari pihak ketiga ini juga memiliki presedennya dalam masa penerapan otonomi daerah di era Orde Baru. Sangat banyak perda yang lahir untuk mengatur penyelenggaraannya dan pemerintah pusat pun memberikan kerangka aturan perundang-undangan sebagai panduan tata caranya. Diantaranya adalah melalui Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 1975 tentang Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah; Peraturan Menteri No. 14 Tahun 1974 tentang Bentuk Peraturan Daerah; Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 08 Tahun 1978 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Daerah; dan seterusnya. Dengan perda yang dikeluarkannya, pemerintah dapat menghimbau atau bahkan memaksa sumbangan dan partisipasi dari subyek pihak ketiga guna membiayai pengeluaran tertentu di suatu daerah.

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini, sejumlah besar kabupaten, kota maupun propinsi telah mengeluarkan perda baru atau pada sebagiannya lagi hanya meneruskan perda lama yang berkaitan dengan upaya penarikan sumbangan dari pihak ketiga (atau dengan variasi nama lainnya, tapi menunjukkan maksud yang sama). Diantaranya adalah Kabupaten Tapin, Kabupaten Flores Timur, Kota Palu, Kabupaten Sidenreng Rappang, Kabupaten Aceh Singkil, Kabupaten Poso, Kota Bitung, Kota Balikpapan, Kota Toba Samosir, Kabupaten Deli Serdang, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Kota Waringin, Kabupaten Kampar, Kabupaten Asahan, Propinsi NTB, Kabupaten Pematang, dan Kabupaten Tanah Toraja. Secara umum, bertolak dari segi-segi pertimbangan tertentu, berikut ini diajukan beberapa catatan dan kritikan atas perda tersebut.

1. Dari segi legal formal, Perda yang dapat berlaku hanyalah yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan otonomi daerah yang baru, utamanya UU No. 22 dan 25 Tahun 1999. Namun, dari sejumlah perda yang dianalisa dan masih berlaku sampai saat ini terdapat sebagian perda yang lahir semasa berlakunya peraturan perundang-undangan otonomi era Orde Baru, yang mengacu kepada UU No. 05 Tahun 1974. Perda yang *out of date* itu adalah Perda No.14 Tahun 1989 (dari Propinsi NTT), Perda No. 09 Tahun 1988 (dari Kabupaten Pematang) dan perda No.03 Tahun 1996 dari Kabupaten Tanah Toraja. Karena kedaluarsa secara hukum, berbagai perda ini direkomendasikan untuk dibatalkan.
2. Sesuai dengan etimologi sumbangan/partisipasi, bentuk hukum dari berbagai perda ini seharusnya berupa surat edaran seorang Kepala Daerah dan bukan peraturan yang sifatnya mengatur

(regulatif), memaksa (otoritatif) dan disertai sanksi tertentu. Dengan demikian, pihak yang menjadi subyek penyumbang benar-benar memaknai bentuk keterlibatan/partisipasinya sebagai sesuatu yang bersifat sukarela dan didorong oleh kesadaran sendiri—meski juga sulit dijamin tingkat efektifitasnya. Rekomendasi perlunya pergantian nama dari peraturan daerah menjadi surat edaran kepala daerah tentu tidak sekedar mengubah kata tetapi disertai konsekuensi dalam materi pengaturannya dalam bentuk bunyi dan penjelasan setiap pasalnya.

3. Kalau semasa pelaksanaan UU No.5 Tahun 1974 keberadaan perda sumbangan pihak ketiga ini memiliki konsideransnya dalam sejumlah peraturan yang lebih tinggi (peraturan pemerintah, peraturan menteri, dll), perda sejenis yang lahir saat ini belum punya acuan yang komprehensif. Hal ini membuat daerah seakan leluasa dan syah untuk mengeluarkan instrumen legal yang mengatur obyek tersebut dan bahkan menetapkannya dalam bentuk perda. Bahkan pada sebagian dari perda tersebut di atas (seperti Perda Kab. Gorontalo No.13 tahun 2000, Perda Kota Bitung No.4 Tahun 2000, dll) masih juga menjadikan produk hukum lama sebagai acuan pembuatannya—sebuah cara yang secara legal salah. Sejauh ini, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden atau pun Keputusan Menteri yang spesifik mengatur tata cara penggalian sumbangan pihak ketiga dan tentang jabaran klausul “lain-lain pendapatan asli daerah yang syah” dalam Pasal 79 huruf (a) UU No.22 tahun 1999 belum dibuat.

4. Kejelasan alokasi dari dana sumbangan ini menimbulkan sejumlah keraguan kita. Meski pun semua perda menetapkan bahwa aliran dana tersebut melalui kas daerah dan menjadi satu komponen dalam APBD, syarat prediktabilitas yang sangat sulit terpenuhi oleh perda semacam ini bisa menimbulkan kerumitan tersendiri dalam penyusunan APBD dan berkemungkinan mengalir ke pos atau orang yang lain. Posisinya yang tidak begitu pasti dalam struktur APBD menyebabkan dana ini bisa menjadi jenis dana *non-budgeter* atau bahkan menjadi dana yang rawan dikorupsi aparat setempat.

### Ringkasan Kajian Beberapa Perda Krusial

Bagian kedua ini berisi kajian terhadap sebagian perda yang dinilai spesifik dan kontroversial sehingga penting bagi masyarakat untuk mengetahui analisis atas isi pasalnya maupun bagi Pemerintah daerah bersangkutan untuk mempertimbangkan point rekomendasinya.

#### 1. Perda Kab. Tapin No.05 Tahun 2000 tentang Sumbangan Pihak Ketiga Atas Hasil Tambang Batubara yang Dibawa ke Luar dari Areal Pertambangan

Dalam perspektif makro, Perda ini merupakan bentuk legalisasi penetapan sumbangan yang wajib dibayar oleh subyek / wajib bayar (*top-down policy*), dan bukan merupakan fasilitasi persuasif yang mengundang keterlibatan sadar dan aktif masyarakat dalam membiayai pembangunan di daerahnya (*bottom-up participation*). Di sini, pemerintahlah yang menetapkan besarnya sumbangan kepada pengusaha yang membawa hasil batu bara ke luar areal pertambangan (sejumlah Rp 2.500/ton), mengatur kewajiban penyampaian laporan



jumlah tonase batu bara, mengatur tata cara pemberian sumbangan, dan menetapkan sanksi administratif kepada wajib bayar yang melalaikan peraturan ini.

Dari aspek yuridis, obyek pungutan wajib dalam perda ini sudah dikenakan pembayaran pungutan tersendiri (Pasal 80 UU No. 22 Tahun 1999) sehingga bentuk pungutan di luar itu jelas merupakan pajak ganda—meskipun secara resmi bukan merupakan Perda perpajakan. Hasil tambang batu bara yang merupakan objek pajak pusat harusnya tidak lagi mendapatkan jenis pungutan wajib lainnya. Kalau pun mengikuti ketentuan peruntukan/penggunaan dana sumbangan itu (Pasal 9), yakni untuk biaya pemeliharaan kesehatan, kelestarian lingkungan dan kepentingan masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar areal pertambangan, maka materi perda ini harusnya menyangkut pungutan retribusi yang berjenis perizinan tertentu (Pasal 18 ayat (3C) UU No. 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.

Sedangkan dari kepentingan dunia usaha, pungutan tersebut menyebabkan beban/kewajiban berganda yang harus ditanggung subyek pembayar. Hal ini pada gilirannya menimbulkan hambatan dalam pengembangan usaha dan perekonomian umum di daerah.

## **2. Perda Kab. Sidenreng Rappang No. 31 tentang Partisipasi dan Sumbangan Pihak Ketiga**

Pihak ketiga yang dimaksudkan dalam Perda ini adalah subyek partisipan dan penyumbang dari sektor usaha, baik dari kalangan swasta maupun badan usaha milik negara, dan subyek orang perorangan (pegawai negeri, pejabat negara) melalui penyisihan sebagian penghasilan tetapnya (gaji) untuk kepentingan daerah Sidenreng Rappang. Karena menurut sifat dan potensinya tidak tergolong sebagai salah satu jenis pajak atau retribusi daerah, sumbangan dan partisipasi ini termasuk sebagai sumber pendapatan daerah dan masuk ke dalam neraca penerimaan APBD.

Etimologi sumbangan dan partisipasi sebagai sesuatu yang bersifat sukarela dan fleksibel tentu bertolak belakang dengan berbagai ketentuan di atas. Misalnya, syarat prediktabilitas dalam penyusunan estimasi anggaran pendapatan daerah tentu sulit terpenuhi kalau benar-benar mengharapkan partisipasi sukarela masyarakat, yang baik jumlah maupun kepastian pemberiannya sulit dipatok (Pasal 3 ayat [3]).

Perda ini memang bersifat pengaturan, seperti diaturnya soal ketentuan atau keputusan dari kepala daerah tentang klasifikasi dan golongan subyek partisipan (Pasal 3 ayat [2]), tata cara penagihan dan penyetoran (Pasal 5 ayat [1]), dst. Tentu saja pengaturan semacam ini menjadi agak berlebihan dari etimologi sumbangan yang harusnya bersifat himbauan dalam bentuk surat edaran kepala daerah bersangkutan.

Artikel spesifik yang perlu juga diperhatikan adalah soal insentif yang diberikan kepada pihak pemungut. Dalam Pasal 5 ayat (4) ditentukan biaya pemungutan sebesar 10 % dari total hasil pemungutan dan ayat (5) mendelegasikan untuk diatur lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah. Hal ini perlu dicermati, karena alokasi 10 % itu selayaknya diberikan kepada instansi pemungut dan bukan person yang menjalankan tugas itu. Bisa dipastikan, person tersebut adalah seorang aparatur pemerintah daerah (seperti aparatur Dispenda) dan telah mendapatkan gaji resmi untuk pekerjaan tersebut. Kekaburan pengalokasian ini perlu dicermati benar karena memang kedudukan dana pungutan ini dalam anggaran pendapatan daerah juga belum sepenuhnya jelas.

## **3. Perda Kab. Kampar No.23 Tahun 2000 tentang Sumbangan Wajib Pengusaha Perkebunan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar**

Perda ini mengatur sumbangan wajib pihak pengusaha perkebunan (komoditas karet, kelapa sawit, coklat/kakao, dll.) yang bergerak di daerah Kabupaten Kampar kepada Pemda setempat. Pengenaan sumbangan wajib itu berdasarkan keuntungan yang diperoleh

pengusaha dari pemanfaatan keunggulan sumber daya alam Kampar, dengan besaran tarif tertentu. Namun, pada bagian yang lain, aspek kepedulian dan tujuan peningkatan partisipasi masyarakat yang inheren dalam kerangka umum perda ini justru tidak tercermin secara maksimal dalam berbagai pasal pengaturannya (seperti Pasal 5 tentang tarif sumbangan, Pasal 6 tentang ketentuan penagihan, Pasal 11 tentang sanksi pidana). Bahkan, pembicaraan menyangkut segala hal penting menyangkut perda ini juga tidak melibatkan aspirasi dari para calon subyek penyumbang.

Sepintas, besaran tarif yang ditentukan memang relatif kecil (misalnya biji kering kakao: Rp 5/kg, TBS kelapa sawit: Rp 1/kg, sheet karet: Rp 5/kg, slab karet Rp 2,5/kg dan ojol karet Rp 1,5/kg), namun nilai akumulatif dari setiap satuan itu dan masih adanya pengenaan kewajiban lain terhadap obyek tersebut (pajak dan retribusi) serta unsur paksaan yang ada dibelakang semuanya itu membuat perda ini terasa memberatkan dunia usaha juga.

Dari segi harmonisasi dengan kebijakan dan peraturan lain, sektor perkebunan dan hasil bumi secara umum adalah bagian dari obyek pungutan (pajak) pusat. Pemerintah daerah seharusnya tidak mengenakan jenis pungutan lain lagi, apalagi kalau bersifat wajib atau tidak menyertakan imbal balik langsungnya dalam kasus perda retribusi.

Berdasarkan sejumlah pelanggaran yang ada, direkomendasikan untuk dibatalkan dan selanjutnya (bilamana perlu) diganti dengan sebuah surat edaran kepala daerah yang bersifat himbauan (persuasif) untuk mengundang partisipasi masyarakat.

## **4. Perda Kab. Asahan No.29 tahun 2000 tentang Sumbangan Wajib Perusahaan Perkebunan Negara/Daerah dan Perusahaan Perkebunan Swasta di Daerah Asahan; disertai Keputusan Bupati Asahan No.328/HK/ Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Perda Kab. Asahan No.29/2000**

Dalam Pasal 1 huruf (f), sumbangan yang dimaksud oleh perda ini bersifat wajib bagi perusahaan perkebunan negara/daerah dan swasta kepada Pemda Kabupten Asahan. Sedangkan penetapan tarifnya berdasarkan nilai konversi dari setiap kilogram hasil tanaman perkebunan sesuai dengan ketentuan dalam Perda ini (misalnya karet kering: Rp 10/kg, biji kering coklat: Rp 5/kg, dll.). Berbagai ketentuan tersebut—dan ketentuan yang lainnya (Pasal 8 dan 9 tentang ketentuan penagihan dan pembayaran, Pasal 10 tentang kewenangan memeriksa dari seorang kepala daerah atas laporan, pembukuan, dll., Pasal 13 tentang sanksi administrasi dan Pasal 14 tentang ketentuan pidana)—merupakan ciri regulatif dari sebuah peraturan, dan jauh dari sifat persuasif yang inheren dalam makna sumbangan. Dengan berbagai alasan tersebut, direkomendasikan agar Perda ini dibatalkan.

Sedangkan menyangkut Keputusan Bupati, selain alasan formal sebagai bagian dari perda tersebut maupun karena secara material isinya tidak mencerminkan fungsinya sebagai penjabar lebih detil tata cara penerimaan dan pembayaran sumbangan, juga direkomendasikan untuk dibatalkan.

## **Penutup**

Banyaknya perda yang bermasalah di atas memperlihatkan tidak cukup sistematisnya pemda bersangkutan dalam merangkai konstruksi legal sebuah perda, kaburnya visi dan tujuan yang menjadi perkiraan capaian dari kehadiran perda tersebut, rendahnya komitmen untuk mengafirmasi kepentingan masyarakat dan perkembangan usaha di daerah, dan besarnya keinginan untuk memobilisasi dana rakyat ke kas daerah. Semuanya ini tentu kontraproduktif bagi perkembangan daerah itu sendiri dan hanya melepaskan otonomi dari makna paradigmatisnya sebagai cara pemerintah memfasilitasi pertumbuhan kreatif masyarakatnya. Tentu, perda bermasalah demikian tidak patut dipertahankan sebagai instrumen legal otonomi atau setidaknya diperbaiki secara komprehensif. (ndi)



**YUASA**  
isi langsung  
**START...**



**JAKARTA(AMB)**  
**PT. KAMAJAYA TRI LAKSANA**  
Jl. AM, Sangaji 17, Jakarta Pusat 10130  
Tel.(021) 630 3481 (Hunting)  
Fax.(021) 638 63870

**JAKARTA (MCB)**  
**PT. SURYA ANUGERAH SETIA ABADI**  
Jl. Kayu Putih Tengah IB No. 3 Jakarta Timur  
Tel.(021) 489 9161-62  
Fax.(021) 489 2189

**BANDUNG**  
**PT. JABAR CATUR SENTOSA**  
Jl. M. Ramdhan No. 31 B, Bandung 40252  
Tel.(022) 520 4752  
Fax.(022) 520 8811

**SEMARANG**  
**PT. JATENG SINAR AGUNG**  
Puri Anjasmoro Blok H5, No. 42, Semarang  
Tel.(024) 600 339  
Fax.(024) 613 039

**SURABAYA**  
**PT. JATIM TRI MANUNGAL**  
Jl. Margomulyo Permai Blok F No. 6  
Surabaya 601631  
Tel.(031) 748 2995  
Fax.(031) 748 2996

**DENPASAR**  
**PT. TIGA MANUNGAL NUSRABAR**  
Jl. Kepundung No. 8, Denpasar-Bali  
Tel.(0361) 228 142  
Fax.(0361) 228 142

**MEDAN**  
**PT. ADIDAYA KARYA INDOTAMA**  
Jl. Asia No. 262 B  
Tel.(061) 734 9911  
Fax.(061) 734 3855

**PADANG**  
**PT. DELI AGUNG PATRIA PERKASA**  
Jl. Damar No. 44 A/B, Padang  
Tel.(0751) 33166, 34894  
Fax.(0751) 32624

**PEKANBARU**  
**PT. PANCA BENUA RONAPERMAI**  
Jl. Arengka Sukarno Hatta No. 18  
Pekanbaru 28125  
Tel.(0761) 31572  
Fax.(0761) 38039

**PALEMBANG**  
**PT. DAYA CIPTA SARANA**  
Jl. Jendral Sudirman No. 52-56, Palembang  
Tel.(0711) 350 039, 353 339, 356 052  
Fax.(0711) 313 017

**BANDAR LAMPUNG**  
**CV. ABADI SAKTI**  
Jl. Raden Intan No. 98 Bandar Lampung  
Tel.(0721) 262628, 262 578  
Fax.(0721) 628632

**PONTIANAK**  
**PD. ANEKA MOTOR**  
Jl. Ir. Haji Juanda 3440, Pontianak  
Tel.(0561) 36449  
Fax.(0561) 33249

**BALIKPAPAN**  
**PT. TEGUH MULIA PERDANA**  
Jl. MT. Haryono No. 66 Rt 31  
Tel.(0542) 63823  
Fax.(0542) 61797

**MENADO**  
**PD. MAJU BAN**  
Jl. Sam Ratulangi No. 53, Manado  
Tel.(0431) 863950, 51691

**IJUNG PANDANG**  
**PT. SULSEL JAYA SENTOSA**  
Jl. Angrek Raya Ruko H No. 12-14  
Kel. Paropo, Kec. Panakkukang  
Ujung Pandang 90231  
Tel. (0411) 454585  
Fax.(0411) 454585



Y  
U  
A  
S  
A



**PT. YUASA BATTERY INDONESIA**  
Jl. M.H. Thamrin, Tangerang - Indonesia  
Tel : 062 (021) 557 57205 (Hunting), Fax: 062 (021) 557 57193  
PO Box 493 Tangerang 15000  
Email : domybid@cbn.net.id  
Home page: <http://www.yuasa-battery.co.id>



**PT. SANTI YOGA**  
Jl. Kebon Sirih No. 96, Jakarta 10110 Indonesia  
Tel.062 (021) 344 1409 (Hunting), 384 3803, 384 5  
Fax : 062 (021) 384 5388  
Email : ptsy@centrin.net.id

# Revisi Undang Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

P. Agung Pambudhi \*)

**P**erbincangan tentang revisi Undang Undang Nomor 25 Tahun 2001 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah nyaris tidak ada gemanya sama sekali bila dibandingkan dengan rencana revisi Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; meskipun TAP MPR RI Nomor IV Tahun 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam salah satu butir rekomendasinya menyebutkan perlunya perintisan awal untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap kedua UU tersebut. Hal tersebut bisa dipahami karena UU No.25/99 tersebut disusun untuk melengkapi UU No.22/99, yang artinya secara substansial akan lebih luas cakupan poin poin krusial untuk direvisi terdapat pada UU induknya.

Namun tentu bukan berarti bahwa inventarisasi poin poin yang perlu direvisi dalam UU No.25/99 menjadi tidak penting. Agenda revisi tetap penting, paling tidak karena beberapa alasan berikut; **pertama**: TAP MPR RI Nomor IV Tahun 2000 jelas merekomendasikan pemerintah untuk melakukan revisi (walaupun dibungkus dengan frasa 'perintisan awal' namun 'revisi' tetap menjadi kata kuncinya), artinya dalam hirarki ketatanegaraan, pemerintah/eksekutif yang mendapatkan mandat dari MPR wajib melakukan revisi tersebut.

**Kedua**, dengan bergulirnya kata 'otonomi' yang jauh lebih kuat dari 'desentralisasi' dalam wacana sosial politik kita, membawa implikasi bagi daerah untuk lebih mengedepankan faktor 'kewenangan' daripada penyelenggaraan pemerintahan yang lebih menekankan 'pelayanan'. Karenanya untuk menuju daerah yang otonom, kecenderungan pemahaman pemerintah daerah dalam menyikapi kebijakan fiskal dalam perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini bersifat menyeluruh, baik kewenangan pemungutan maupun kewenangan pengeluaran. Sedangkan dalam pasal pasalnya, UU ini lebih cenderung sebagai pemberian kewenangan pengeluaran dibanding kewenangan pemungutan, sehingga terjadi semacam *miss link* antara persepsi dan harapan daerah dengan peraturan perundangan yang tidak cukup mampu memenuhinya.

**Ketiga**, sebagai ekses dari kondisi psikologis politik dan tidak cukupnya peraturan perundangan dalam mengakomodirnya seperti disebutkan di atas, telah mengakibatkan banyak daerah mengeluarkan berbagai macam peraturan daerah (perda) mengenai pungutan yang dalam banyak hal bersifat distortif. Dalam catatan KPPOD, dari perda perda yang telah dikajinya, paling tidak terdapat sekitar 20% perda distortif; yang artinya cukup besar potensi masalah yang timbul akibat kebijakan fiskal dalam UU tersebut.

## Rekomendasi

Dalam tahap awal pelaksanaan otonomi daerah, sebenarnya UU tersebut relatif memadai dengan pengertian bahwa dalam fase awal, katakanlah 5 tahun sejak berlakunya UU, pemerintah daerah agar lebih memfokuskan untuk 'belajar' menggunakan sumber dana yang dimilikinya (kewenangan pengeluaran) secara bijaksana dengan mengembangkan suatu tolok ukur kinerja yang SMART (*specific, measurable, agreed, realistic dan trackable*). Hal tersebut harus dibarengi dengan penciptaan mekanisme dan kualitas pelayanan yang kondusif bagi investasi, serta jenis pelayanan lainnya bagi masyarakat luas.

Namun gairah (atau mungkin lebih tepat dikatakan desakan) yang

sangat kuat dari pemerintah daerah dalam berotonomi, dalam konteks kebijakan fiskal, mendorong segenap *stakeholder* pembangunan untuk memikirkan langkah langkah terobosan guna meminimalisir berbagai potensi permasalahan yang masih mungkin terus bermunculan. Untuk itu kiranya perlu diangkat poin poin yang pada intinya untuk meningkatkan *local taxing power* sehingga mampu mengeleminir semangat berlebihan (atau kepanikan?) daerah dalam meningkatkan PADnya. Beberapa hal berikut kiranya perlu dilontarkan sebagai wacana awal bagi proses revisi UU ini: **pertama**, menjadikan PPh Badan sebagai pajak bagi hasil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah; **kedua**, menegaskan PPh Perorangan (baik pasal 21, 25 maupun 29) sebagaimana diatur dalam PP No.115 Tahun 2000 sebagai peraturan delegatif UU No.17 Tahun 2000, sebagai pajak yang dibagihasilkan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Secara teknis perlu dipersiapkan suatu mekanisme pemungutan kedua jenis pajak tersebut secara efisien dan transparan dengan perbaikan administrasi/birokrasi pemungutan. Idealnya disediakan semacam dua formulir yang terpisah untuk membagi langsung prosentase hak pajak bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini tentu mensyaratkan suatu perbaikan administrasi yang sangat mendasar, peningkatan kesadaran wajib pajak, serta kesiapan personnel dan kelembagaan institusi pajak dalam mengelolanya. Dengan usulan ini diharapkan akan mampu merangsang daerah dalam *enforcement* pungutan pajak secara berarti.

**Ketiga**, perlu dijajaki kemungkinan mengalihkan PBB menjadi pajak daerah sehingga menjadi bagian dari PAD (Pendapatan Asli Daerah). Dengan memberikan kewenangan penentuan tarif ke daerah diharap mampu menstimulasi daerah dalam menciptakan insentif bagi investasi. Tentu saja perlu dikaji secara mendalam mengenai biaya pengelolaan pungutan yang akan dialihkan ke daerah apakah akan lebih efisien bila dibandingkan dengan penerimaan bagi hasil untuk daerah (Kab/Kota dan Propinsi) 90% (plus bagian dari 10% yang didistribusikan pemerintah pusat ke seluruh Kabupaten/Kota) yang selama ini diterima dari pusat dimana biaya pengelolaan pungutannya ditanggung pemerintah pusat.

**Keempat**, beberapa rekomendasi tersebut sekaligus mensyaratkan untuk merevisi induk Undang Undang OTDA yaitu UU No.22/99 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya pada pasal pasal mengenai sumber sumber pendapatan daerah, baik PAD maupun dana perimbangan dari sumber bagi hasil. Undang Undang lainnya yang perlu direvisi berkaitan dengan usulan di atas, tentu saja adalah UU No.34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah karena induk UU ini adalah UU No.25/99 di atas yang diusulkan untuk direvisi.

Walaupun agak diluar konteks pembahasan tulisan ini, namun perlu sedikit catatan krusial terhadap UU No.34/2000 mengenai pasal yang mengatur waktu yang dimiliki pemerintah pusat dalam memberikan tanggapan pembatalan terhadap perda mengenai pajak dan retribusi daerah yang hanya 1 (satu) bulan. Dengan *span of control* lebih dari 350 Kabupaten/Kota, dapat diperkirakan bahwa pemerintah pusat akan kedodoran dalam melaksanakan fungsi pengawasan represifnya sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut. Fakta masih menggantungnya banyak perda bermasalah yang harus disikapi Depdagri & Depkeu menegaskan kekhawatiran tersebut. Sayangnya instrumen

PP No.65/2001 dan No.66/2001 yang merujuk pada induk UU ini (baru keluar tanggal 13 September 2001) yang diharapkan dapat mengisi kelemahan tersebut ternyata tidak memberikan solusi karena tidak adanya delegasi pemerintah pusat ke pemerintah propinsi untuk melaksanakan fungsi dekonsentrasinya dalam pengawasan represif dengan hak pembatalan perda-perda tersebut. Hal yang sama juga tidak secara tegas disebutkan dalam PP No. 20/2000 (tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) dan PP No. 39/2000 (tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi).

## Penutup

Pembahasan usulan revisi UU tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di atas harus tetap diletakkan dalam kerangka kepentingan yang lebih luas secara nasional. Hal ini mengharuskan adanya kajian mendalam dengan dukungan data kemampuan fiskal pusat saat ini dan prediksinya ke depan. Karena hanya dengan itu usulan revisi UU ini akan menemukan substansinya dan tidak sekedar retorika semu belaka.

\*) **Direktur Eksekutif KPPOD**

## DAERAH PENGHASIL MIGAS MENUNTUT BAGI HASIL YANG ADIL DAN TRANSPARAN

Dengan semangat otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, Daerah-daerah Penghasil Minyak dan Gas (SDA Migas) merasa bahwa sebagai pemilik potensi sumber daya alam, berkewajiban untuk menjaga, memelihara kelestarian lingkungan alam, serta berkewajiban untuk mensejahterakan masyarakat, karena masyarakat daerahlah yang menanggung berbagai dampak dari pengelolaan SDA Migas tersebut. Daerah-daerah Penghasil Migas merasa bahwa, bagi Hasil Sumber Daya Minyak dan Gas masih diwarnai dengan persoalan dan ketidakjelasan, yang menyangkut keadilan, transparansi, serta dasar / formula perhitungannya, dan lain-lain. Dalam rangka otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, daerah merasa suatu hal yang wajar apabila mempunyai hak potensi, hak ekonomi, hak eksistensi, hak *policy* dan hak untuk mengelola sumber kekayaan alamnya, sehingga keadilan dan kemakmuran akan dirasakan oleh masyarakat di daerah. Diawali dengan *workshop* yang dilakukan oleh Kabupaten Indramayu untuk mencari kejelasan mengenai besarnya dana bagi hasil SDA migas, bekerja sama dengan LSM setempat yaitu INPEC (*Indramayu Petroleum Consultative*) yang melibatkan Litbang Depdagri, Dirjen Bidang Migas, Departemen Keuangan, Para Bupati, DPRD Kabupaten, dan konsultasi yang dilakukan secara terus-menerus dengan berbagai pihak terkait, muncul satu kesadaran bersama diantara Daerah Penghasil Migas untuk membentuk organisasi guna memperjuangkan hak-hak mereka sebagai daerah penghasil migas. Sebagai kelanjutan dari forum konsultasi yang dilakukan oleh Pemda Indramayu, pada tanggal 6 September 2001 terbentuk Forum Konsultasi Daerah Penghasil Migas (FKDPM), yang diketuai Bupati Indramayu H. Irianto MS Syaifuddin. FKDPM merupakan kerja sama antar daerah penghasil migas untuk menuntut keadilan dan transparansi dalam penghitungan dan perumusan masalah pembagian hasil SDA migas. Pada pembentukan FKDPM mengeluarkan pernyataan seperti dalam pers release berikut :

### PRESS RELEASE

#### PERTEMUAN DAERAH PENGHASIL MINYAK DAN GAS BUMI

Pertemuan ini merupakan tindak lanjut dari Pertemuan Gubernur, Bupati, Walikota Daerah Penghasil Migas se-Indonesia yang dilaksanakan pada tanggal 6 September 2001 di Hotel Borobudur yang menghasilkan hal-hal sebagai berikut:

1. Bagi hasil Sumber Daya Alam agar dilakukan secara transparan, berkeadilan sehingga dengan transparansi, berkeadilan dan kewajaran tersebut tidak menimbulkan kecurigaan bagi hasil, bahkan dengan demikian akan menumbuhkembangkan tanggung jawab dan terwujudnya Persatuan dan Kesatuan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk Tahun Anggaran 2001 bagi hasil SDA Migas agar menggunakan biaya regional (tidak menggunakan biaya konsolidasi yang akan mengurangi hak daerah). Hal ini sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
3. Sehubungan dengan RUU migas yang sedang dibahas oleh Pansus dan Panja DPR RI maka dipandang perlu Daerah Penghasil Migas untuk dilibatkan secara aktif dalam menentukan kebijakan bagi hasil Sumber Daya Alam Migas maupun pengelolaannya karena Daerah yang memiliki Potensi Migas dengan sendirinya terlibat langsung imbas dari pengelolaan Migas dan Daerah berkewajiban mensejahterakan masyarakatnya dari hasil pengelolaan Migas di Daerahnya masing-masing.

Berdasarkan Pemikiran diatas, maka dibentuklah : "**FORUM KONSULTASI DAERAH PENGHASIL MIGAS**", yang memiliki fungsi memfasilitasi, mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan Daerah Penghasil Migas agar hak-hak Daerah dapat terpenuhi secara transparan, berkeadilan dan proporsional.

Sebagai kelanjutan Press Release di atas, Tanggal 13 dan 14 September 2001 FKDPM mengadakan dengar pendapat dengan Komisi VIII DPR RI yang menangani masalah Pertambangan dan Energi. Dalam pertemuan tersebut disampaikan beberapa masukan daerah penghasil migas untuk penyempurnaan RUU-Migas yang sudah disampaikan kepada Ketua DPR RI untuk ditampung aspirasinya, sehingga masuk dalam Undang-undang. Dalam surat pengantar Masukan Terhadap RUU Migas dari FKDPM yang disampaikan kepada Ketua DPR RI yang juga tembusan kepada Ketua MPR RI, Presiden dan Menteri Dalam Negeri, ditegaskan bahwa apabila aspirasi mereka tidak ditampung, FKDPM tidak bertanggungjawab apabila ada pergerakan masyarakat yang menimbulkan sikap anarkis, terhadap sarana dan prasarana perusahaan minyak dan gas bumi di berbagai daerah.

Tanggal 18 September 2001, FKDPM menyampaikan surat kepada Menteri Keuangan dan Direktur Pertamina yang isinya meminta untuk melakukan Penghitungan Ulang Bagi Hasil Sumber Daya Migas. Dalam melakukan penghitungan ulang tersebut hendaknya melibatkan pihak profesional yang ditunjuk oleh daerah. Tujuannya adalah agar daerah penghasil migas memperoleh pembagian yang optimal dengan cara transparan, berkeadilan, dan kewajiban kewajaran sebagai upaya terwujudnya *Good Corporate Governance*, sehingga partisipasi dan tanggungjawab daerah dalam menjaga dan memelihara kekayaan Nasional semakin meningkat. Dalam surat tersebut juga ditegaskan kembali bahwa jika tuntutan tersebut tidak dikabulkan maka mereka tidak akan bertanggungjawab apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan, mengingat tuntutan masyarakat di daerah sudah semakin mendesak. Dalam wawancara pada tanggal 18 September 2001, Bupati Indramayu H. Irianto MS. Syaifuddin selaku Ketua Umum FKDPM menyampaikan bahwa jika kedua tuntutan FKDPM yang telah disampaikan pada tanggal 13 September (kepada DPR RI) dan tanggal 18 September 2001 (Menteri Keuangan dan Direktur Pertamina) tidak dihiraukan, maka Daerah-daerah Penghasil Migas yang tergabung dalam FKDPM sepakat untuk menutup semua usaha Migas di daerahnya masing-masing. (*git*)



### **PP tentang Pajak dan Retribusi Daerah**

Setelah ditunggu sekian lama, akhirnya Peraturan Pemerintah tentang Pajak Daerah (PP No.65/2001) dan Retribusi Daerah (PP No.66/2001) ditandatangani Ibu Presiden kita tanggal 13 September 2001. Meskipun dianggap terlambat karena sudah lebih dari 1.000 Perda tentang Pajak & Retribusi Daerah telah 'terlanjur' dikeluarkan oleh daerah; tetap diharapkan PP tersebut memberikan acuan hukum yang memadai dalam pembuatan Perda. Namun perlu dicermati isi pasal-pasal apakah memberi tambahan kejelasan atau hanya 'terjun bebas' dengan sebagian besar bersifat pengulangan materi yang tercantum di UU No.34/2000.

### **Rekomendasi Pembatalan & Revisi Perda**

Akhir Agustus 2001, KPPOD menyampaikan rekomendasi ke pemerintah pusat (Depdagri) dan beberapa pemerintah Kabupaten/Kota untuk membatalkan dan merevisi sejumlah Perda yang menurut hasil kajian KPPOD dianggap 'bermasalah'. Beberapa Perda tersebut diantaranya mengenai retribusi: ijin komoditi keluar propinsi, ijin penyimpanan/penimbunan semen dan batubara serta mineral lainnya, pelayanan bidang ketenagakerjaan, ijin usaha, sumbangan pihak ketiga, pengendalian perizinan dan retribusi limbah padat, pengeluaran hasil pertanian, dan kontribusi hasil usaha koperasi. Selain retribusi, termasuk juga pungutan pajak: reklame, parkir, dan pengeluaran hasil bumi, hutan laut, perindustrian, hewan dan hasil alam lainnya. Pertimbangan usulan rekomendasi pembatalan/revisi Perda tersebut dikarenakan adanya disharmoni dengan produk hukum lain, melanggar prinsip '*free internal trade*' dan berpotensi menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Sejauh mana efektifitas rekomendasi tersebut akan berpulang ke pemerintah daerah setempat dan pemerintah pusat dalam menanggapi upaya salah satu unsur masyarakat untuk ikut bersama mewujudkan pembangunan ekonomi berkelanjutan. Dari hasil kajiannya, KPPOD secara berkala merekomendasikan pembatalan/revisi Perda 'bermasalah'. Namun penting disampaikan bahwa hal itu bukan berarti bahwa semua Perda yang dikaji masuk kategori 'bermasalah'.

### **Pengusaha adalah 'Raja Kecil'**

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, sebutan 'Raja Kecil' umumnya dialamatkan ke para pimpinan daerah, entah Bupati atau Walikota. Namun dalam perbincangannya dengan KPPOD (Agung Pambudhi), Bupati Kabupaten Asahan (Drs. H. Risuddin) justru mengatakan bahwa yang menjadi 'Raja Kecil' adalah para Pengusaha. Lebih lanjut dikatakannya bahwa para Pengusaha cenderung tidak mau memberikan kontribusi nyata bagi pembangunan daerah. Nah ... siapa yang sebenarnya Raja???

### **Tahapan Implementasi Otonomi Daerah**

Dirjen Otonomi Daerah (Dr. Ir. Sudarsono H, MA.) dalam makalahnya yang disampaikan Direktur Bina Investasi Daerah Depdagri (Dr. Yuswandi A. Temenggung) pada acara 'Diskusi Interaktif BKS-PPS' di Medan tanggal 27 September 2001, mengemukakan 4 (empat) tahapan dasar implementasi otonomi daerah. Pertama, **periode inisiasi** tahun 2001 berupa penyesuaian regulasi, sosialisasi serta respon pemerintah terhadap permasalahan yang muncul. Kedua, **periode instalasi** tahun 2002 merupakan fase bongkar pasang dimana terjadi penyesuaian dari yang baru terhadap yang sudah mapan, untuk mencapai format yang lebih harmonis. Ketiga, **periode konsolidasi** tahun 2004-2007 berupa penguatan hal-hal yang sudah berlangsung supaya semuanya menjadi lebih mantap. Dan terakhir **periode stabilisasi** (di atas 2007) yang merupakan fase pemantapan hal-hal yang belum rampung di fase konsolidasi. Selanjutnya melalui tahapan pemantapan dilakukan **evaluasi kinerja** otonomi daerah untuk semakin mengokohkan daerah-daerah dalam melaksanakan otonominya.

### **Hambatan Investasi**

Bambang SP, Sekretaris Daerah DIY, dalam suatu forum diskusi yang diselenggarakan GTZ dan Bappenas awal Oktober ini, mengemukakan bahwa DIY kehilangan potensi pendapatan daerah yang besar karena terhambatnya investasi perusahaan komputer USA ke DIY. Pasalnya Pemerintah Pusat berkeberatan dengan investasi tersebut karena label komputer yang akan diproduksi harus dengan label *made in USA*???

### **BKS-PPS keluhkan Pungutan Daerah**

Perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam BKS-PPS (Badan Kerjasama Perusahaan Perkebunan Sumatra) mengeluhkan sejumlah pungutan daerah yang dirasa membebani dunia usaha. Umumnya pungutan tersebut tertuang dalam Perda "Sumbangan Wajib/Pihak Ketiga", "Retribusi Hasil Produksi" dan "Retribusi Pengangkutan Hasil Bumi". Dalam pandangan BKS-PPS, pungutan-pungutan tersebut bertentangan dengan produk hukum di atasnya, diantaranya UU No.34/2000, serta tidak sesuai dengan prinsip dasar retribusi. Kegagalan mendapatkan solusi yang diharapkan di daerah dalam hal kepastian hukum, memaksa BKS-PPS bersurat ke Menko Perekonomian bulan Agustus 2001 yang lalu mengenai pungutan-pungutan tersebut. Karena belum adanya tanggapan dari pemerintah, bulan Oktober ini BKS-PPS kembali mengirimkan surat ke Menteri Dalam Negeri dengan harapan adanya langkah kongkrit pemerintah pusat dalam menanggapi keluhan pengusaha. Para pengusaha itu khawatir bahwa hubungan kerjasama pemerintah dan pengusaha menjadi tidak harmonis karena permasalahan tersebut. (pap)



☞ Bentuk logo merupakan stylirisasi dari kaca pembesar yang terbentuk atas huruf KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) menjadi *mnemonic (jembatan keledai)* dari pemantau.

☞ Logo Dengan huruf FrnkGothITC Hvlt Bold berwarna *electric blue* melambangkan keteguhan Lembaga dalam menjalankan kegiatan utamanya yaitu melakukan pemantauan dan pengkajian terhadap pelaksanaan otonomi daerah di seluruh Indonesia.

☞ Huruf O (otonomi) adalah lensa kaca pembesar berbentuk pusaran air berwarna gradasi biru gelap.

☞ Gradasi warna dari pusat pusaran ke arah lingkaran terluar menjadi semakin nyata. Hal ini melambangkan pergeseran dari sistem pemerintahan yang selama ini terpusat lama kelamaan menjadi terdesentralisasi yang sesuai dengan konsep otonomi daerah.

# PENGEMBANGAN USAHA SKALA KECIL

Dalam kemitraan dengan masyarakat setempat, kami memberikan pelatihan kewirausahaan guna mendukung pembangunan berkelanjutan di Irian Jaya (Papua).

