

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

**1. Project/Subproject Number**

497-0357

**2. Contract/Grant Number**

497-C-00-98-00045-00

**3. Publication Date**

August 12, 2003

**4. Document Title/Translated Title**

Desentralisasi, Reformasi Peraturan dan Iklim Usaha (Decentralization, Regulatory Reform and the Business Climate) (in Indonesian)

**5. Author (s)**

1. David Ray
- 2.
- 3.

**6. Contributing Organization (s)**

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

**7. Pagination**

26

**8. Report Number**

PEG 126b

**9. Sponsoring A.I.D. Office**

ECG, USAID/Jakarta

**10. Abstract (optional - 250 word limit)**

Masalah regulasi diidentifikasi dan dibicarakan pada dua tingkat. Yang pertama di proses perumusan perda di mana masalah utama termasuk ketidakmampuan mengidentifikasi secara efektif tujuan dari perda, kurang pertimbangan alternatif non-peraturan, partisipasi stakeholder yang lemah dan kekurangan kesadaran atas pentingnya internalisasi analisis biaya-manfaat ke dalam proses perumusan peraturan. Yang kedua adalah, masalah dari hasil proses pembuatan peraturan, khususnya retribusi yang disalahgunakan, peraturan yang mendistorsi perdagangan, serta peraturan yang menghambat ketelibatan sektor swasta dalam pengadaan jasa dan peraturan yang memberikan diskriminasi terhadap orang luar. Desentralisasi bukan penyebab utama masalah regulasi di daerah, tetapi dapat juga membawa masalah dan tekanan baru, seperti usaha pemda untuk meningkatkan PAD dan pengaturan kelembagaan pengawasan perda yang baru, tetapi bermasalah. Bagaimanapun, yang lebih penting lagi adalah kesempatan yang dibawa oleh desentralisasi untuk perbaikan pemerintahan ekonomi (*economic governance*) lewat reformasi regulasi. Seharusnya daerah lebih bertanggungjawab dalam membenarkan dampak legislasi yang terusul, membiarkan propinsi berperan yang lebih aktif dalam mengawasi perda dan membina sistem review peraturan di seluruh Indonesia yang terstandardisasi, serta menggunakan insentif ekonomi untuk memastikan pemenuhan dan keikutsertaan pemda dalam usaha nasional reformasi peraturan.

**11. Subject Keywords (optional)**

- |                      |                     |
|----------------------|---------------------|
| 1. Indonesia         | 4. Business Climate |
| 2. Decentralization  | 5.                  |
| 3. Regulatory Reform | 6.                  |

**12. Supplementary Notes**

PEG 126b is an Indonesian translation of PEG 126a

**13. Submitting Official**

C. Stuart Callison, Chief of Party

**14. Telephone Number**

011-62-21-520-1047

**15. Today's Date**

August 15, 2003

**16. DOCID**

**17. Document Disposition**

DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]



# Desentralisasi, Reformasi Peraturan dan Iklim Usaha

Ringkasan makalah untuk uonperensi PEG-USAID tentang  
“Desentralisasi, Reformasi Peraturan dan Iklim Usaha,”  
Hotel Borabudur, Jakarta, 12 Agustus 2003

Oleh  
David Ray  
Partnership for Economic Growth (PEG)<sup>1</sup>  
USAID – Nathan Associates  
Departemen Perindustrian dan Perdagangan  
Jakarta, Indonesia

---

<sup>1</sup> PEG adalah sebuah proyek dengan dana United States Agency for International Development (USAID). Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

## Pendahuluan

Makalah ini mengkaji tentang masalah-masalah peraturan daerah di Indonesia dan mengajukan beberapa prinsip reformasi peraturan.

Dari titik awal, sangat penting untuk menegaskan bahwa desentralisasi bukan penyebab utama dari masalah peraturan di daerah. Banyak masalah yang dibicarakan dalam makalah ini yang bukanlah hal yang baru dan sudah didiskusikan oleh penulis lain. Misalnya, SMERU (1999), dan lainnya mengidentifikasi adanya sejumlah Pemda yang memberlakukan halangan-halangan dalam hal tarif dan tata niaga dalam perdagangan internal di pertengahan tahun 1990-an. Bank Dunia (1994) mendiskusikan penggunaan retribusi yang tidak memadai di Pemda di awal tahun 1990-an. Goodpaster dan Ray (2000) menjabarkan asal muasal dari kebanyakan kebijakan Pemda yang diskriminatif dan anti-persaingan tepat sebelum dimulainya proses otonomi.

Meskipun demikian, desentralisasi memang menjelaskan tantangan-tantangan dan tekanan baru. Misalnya, di bawah tekanan untuk menaikkan pendapatan asli daerah, Pemda telah menggunakan sejumlah pajak dan pungutan yang mengganggu jalannya perdagangan, suatu keadaan yang wajar ditemui di daerah di pertengahan tahun 1990-an, tapi kemudian dihapus melalui tindakan deregulasi pada tahun 1997/98. Juga di bawah sistem desentralisasi, kebijakan baru tentang pajak dan pungutan lokal (UU 34/2000) telah mengarah pada aturan yang *sub-optimal* yang mengatur pengawasan peraturan lokal. Sebagai hasilnya, pajak dan retribusi lokal yang distortif diterapkan tanpa tinjauan yang efektif dari dampaknya.

Mengawasi dan menghadapi masalah-masalah dari peraturan daerah merupakan fokus penting bagi proyek USAID Partnership for Economic Growth (PEG) di Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Makalah ini menggambarkan dan mengembangkan pekerjaan PEG bersama counterpartnya di Depperindag ini termasuk studi-studi daerah dan studi belakang meja yang dilakukan di bawah bendera PEG-USAID oleh grup riset lokal seperti Institut Penelitian SMERU, BIGS (*Bandung Institute of Government Studies*), KPPOD, LPPPM Sawala, AKADEMIKA, REDI (Regional Economic Development Institute) seperti juga halnya dengan sejumlah peneliti perorangan yang dikontrak. Lihat Tabel 1.

**Tabel 1. Pilihan studi PEG tentang masalah kebijakan di pemerintah lokal**

<b>Kelompok Peneliti/Peneliti PEG</b>	<b>Topik Penelitian/Aktifitas</b>
Institut Penelitian SMERU	Studi Daerah : Sumatera Utara, Sulawesi Utara, dan Jawa Barat
<i>Regional Economic Development Institute</i> ( bekerjasama dengan The Asia Foundation)	Business Perceptions Survey (over 1000 small businesses)
<i>Bandung Institute of Government Studies</i>	Mengembangkan perizinan yang pro pasar dan sensitif bagi kepentingan masyarakat
LP3M Sawala	Studi kasus tentang peraturan retribusi di Garut dan Tasikmalaya
KPPOD	Tinjauan terhadap 700 peraturan lokal
Frida Rustiani	Memperbaharui izin usaha di pemerintah lokal

Makalah mempertimbangkan masalah peraturan lokal pada dua tingkatan:

**Pertama** adalah pada tingkat proses. Yaitu proses di mana suatu peraturan berputar dari satu ide awal, sampai implementasi akhir. Ini mencakup elemen-elemen penting seperti identifikasi masalah, partisipasi *stakeholder*, pertimbangan alternative bukan kebijakan dan menginternalisasi analisa *cost-benefit* menjadi proses kebijakan.

Yang **kedua** adalah produk dari proses kebijakan, yaitu penggunaan kebijakan yang spesifik seperti instrumen-instrumen fiskal yang berdampak langsung terhadap iklim usaha. Perhatian akan diutamakan pada penggunaan retribusi, dan juga peraturan yang mendistorsi perdagangan dan persaingan.

Setelah mendiskusikan masalah kebijakan yang berdampak negatif terhadap iklim usaha, perhatian dalam bagian akhir makalah ini akan memfokuskan pada pengembangan contoh sederhana bagi reformasi kebijakan.

## Masalah dalam proses pembuatan kebijakan.

Analisa masalah kebijakan biasanya terfokus pada hasil kebijakan (seperti misalnya pajak atau peraturan retribusi) dan tidak dalam proses perumusan kebijakan lokal. Di bawah ini dibicarakan sejumlah kelemahan umum dalam proses perumusan kebijakan lokal yang seringkali menghasilkan peraturan yang tidak perlu atau tidak memadai.

### *Buruknya Identifikasi Masalah*

Langkah awal dari proses kebijakan semestinya adalah identifikasi yang jelas dari masalah tertentu yang perlu diselesaikan melalui peraturan. Jika tidak ada masalah yang sebenarnya, maka tidak perlu ada peraturan. Ini adalah hal yang nyata tapi sering tidak dipedulikan. Banyak peraturan-peraturan lokal yang seringkali dibuat tanpa tujuan yang jelas, atau dengan tujuan yang tidak konsisten dengan judul dan isinya.

Bagian besar dari masalah ini adalah peraturan yang sering dirancang bukan untuk melindungi kepentingan masyarakat atau untuk menyediakan layanan, tapi lebih untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Ini sangat wajar terjadi di sektor kehutanan/kayu di mana peraturan kadang-kadang dibuat dengan tujuan yang sudah disebutkan untuk memastikan adanya pengelolaan hutan yang berkelanjutan tapi cenderung memfokuskan diri pada pengumpulan pendapatan. Pengawasan yang efektif terhadap eksploitasi hutan jelas membutuhkan aktifitas yang luas, misalnya yang mencakup penanaman, penebangan, pengangkutan dan lain lain. Akan tetapi pengawasan cenderung bertumpu pada area semata di mana pungutan paling banyak diberlakukan dengan mudahnya, misalnya pengenaan pajak terhadap transportasi kayu gelondongan, izin usaha penggergajian dan lain lain<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Satu di antara banyaknya contoh adalah peraturan lokal no 6/2001 di Kabupaten Garut, Jawa Barat mengenai '*Retribusi Pelayanan Izin Pengelolaan Kayu Milik Kabupaten Garut*'. Satu yang ekstrim, aturan yang diajukan

tentang manajemen kehutanan di Papua yang berisikan banyak halaman yang menjelaskan secara mendetil bagaimana biaya dan pengenaan harga didapatkan dari pengguna hutan, namun jarang terhadap masalah-masalah

Masalah semacam itu juga biasa terjadi di sektor perdagangan dan transportasi. Yang paling menonjol dari peraturan bermasalah yang dibatalkan oleh pemerintah pusat adalah retribusi yang mengganggu perdagangan internal. Ini termasuk surat ijin untuk mengimpor atau mengekspor pertanian melampaui batas sub-nasional, sertifikat asli perdagangan dalam negeri, surat izin bongkar muatan kendaraan seperti halnya biaya karantina dan inspeksi terhadap barang-barang yang diperdagangkan di dalam negeri. Di hampir banyak kasus, semua peraturan ini berbasis pada pertimbangan publik yang tidak ada atau sedikit saja, dan ketimbang demikian, dirancang utamanya untuk meningkatkan PAD.

Ada banyak pejabat dari DINAS yang jelas tidak merasa nyaman dengan banyaknya peraturan yang harus diberlakukan. Seringkali langkah awal dalam proses kebijakan bukan merupakan identifikasi suatu masalah khusus yang perlu diselesaikan dari campur tangan pemerintah, namun merupakan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan pendapatan asli dalam anggaran lokal. Dalam kasus-kasus ini, kantor DINAS diberikan kuota pendapatan yang perlu dipenuhi melalui perijinan atau aktifitas kebijakan lainnya. Ada tekanan yang besar untuk menjawab permintaan ini karena mencapai atau melebihi target pendapatan dilihat sebagai indikator penting dari kesuksesan petugas DINAS. Di beberapa kasus, peraturan yang paling mengganggu dibuat *draft*-nya oleh DISPENDA dan terpaksa dibebankan (sering juga ogah-ogahan) kepada petugas DINAS untuk dilaksanakan<sup>3</sup>.

### *Kurangnya pertimbangan alternatif lain terhadap peraturan*

Praktek kebijakan yang baik mengharuskan bahwa peraturan-peraturan hanyalah merupakan kebutuhan minimum dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Ini berarti bahwa tindakan pemerintah hanya harus muncul pada saat tidak ada alternatif lain dari bukan peraturan (*non-regulatory alternatives*)<sup>4</sup>. Alternatif semacam ini dapat mencakup aturan sendiri (*self regulations*), standar sukarela atau kode praktek (*voluntary standards / codes of practice*), informasi atau sosialisasi strategi (seperti program pendidikan publik) sebagaimana halnya dengan penggunaan solusi berbasis pasar.

Di Indonesia, pemda kurang memberikan pertimbangan kepada alternatif bukan peraturan (*non-regulatory alternatives*) dan karenanya cenderung untuk memberlakukan peraturan secara berlebihan. Masalah yang biasa terjadi adalah penggunaan retribusi untuk membiayai apa yang disebut sebagai aktifitas ‘pembinaan dan pengawasan’ dalam sektor pertanian yang utama seperti perikanan, peternakan, kehutanan, perkebunan dan agroindustri (lihat contoh dalam box 1). Alasan yang biasa diutarakan bagi peraturan ini adalah untuk memastikan standard dan pengendalian kualitas dan/atau untuk mempromosikan pengembangan sektoral. Akan tetapi, kebanyakan menyediakan keuntungan materi yang sedikit bagi produsen dan biasanya dilihat

---

yang berkesinambungan. (Legislasi yang diajukan dibicarakan di kursus legislatif kerjasama antara IRIS-PEG di Jayapura, Papua, April 2002)

<sup>3</sup> Berdasarkan wawancara dengan petugas dari sejumlah Dinas, dan dengan petugas dari bermacam yuridiksi. Lihat juga BIGS (2002)

<sup>4</sup> Lihat ‘Prinsip-prinsip Peraturan yang Baik’ Kantor Reformasi Peraturan, Pemerintah Negara Bagian Victoria, Australia

**Box 1 Alternatif Peraturan: Cengkeh di Sulawesi Utara**

Di Sulawesi Utara, Pemerintah Propinsi di awal tahun 2002 memberlakukan biaya retribusi kepada semua eksportir cengkeh dan kayu manis untuk membiayai pembangunan dan tindakan pengendalian mutu. Dana yang dikumpulkan dari retribusi ini dibagi secara kasar 30-40% bagi pemerintah propinsi dan 60-70% bagi pemerintah kabupaten. Di luar ini tidak ada indikasi bagaimana dana digunakan untuk mengembangkan sektor atau memastikan pengendalian mutu. Jika ini adalah tujuan utama peraturan (sebagaimana dioposisikan untuk menaikkan pendapatan asli) maka sejumlah alternative bukan kebijakan mungkin juga layak. Misalnya, produsen melalui asosiasi dapat menentukan pengaturan mereka sendiri untuk mempromosikan kualitas produk, melalui aturan sendiri atau jasa informasi dan pendidikan.

sebagai pajak *nuisance*. Karena pengembangan sektor dan kualitas produk adalah jelas merupakan kepentingan produsen, suatu solusi yang lebih baik adalah pemerintah menyerahkan masalah tersebut ke tangan produsen atau asosiasi profesional (dengan asumsi bahwa tidak ada kepentingan publik yang besar misalnya standar kesehatan dan

keselamatan).

Contoh lain, mungkin biasa bagi setiap pemda di Indonesia, adalah monopoli yang terlegislasi (*legislated monopoly*) dari layanan publik oleh badan-badan atau perusahaan-perusahaan pemda. Sebagaimana disebutkan nanti di makalah ini, banyak layanan yang ditujukan untuk sektor publik dapat disediakan oleh sektor swasta. Contoh termasuk penyediaan layanan inspeksi kendaraan layak jalan, tes laboratorium, dan juga survey dan permintaan prosedural lainnya untuk persetujuan membangun. Monopoli layanan semacam ini oleh sektor publik biasanya menghasilkan penyaluran layanan yang bersifat sub-optimal.

Ada banyak sekali faktor di belakang pendekatan pemerintahan lokal yang secara esensial mengelakkan alternatif bukan kebijakan. Khususnya alternatif yang melibatkan sektor swasta. Dalam beberapa hal, ini dapat didorong oleh tekanan untuk menaikkan pendapatan asli dan, dalam hal layanan publik, kebutuhan untuk menyediakan pekerjaan bagi sejumlah besar pegawai negeri sipil yang tidak memiliki pekerjaan di tingkat lokal. Ini dapat juga mencerminkan budaya paternalistis yang terus menerus di pemerintah yang mencari bagaimana mengatur semua aktifitas ekonomi, apakah perlu atau tidak.

### *Kurangnya peninjauan efektif terhadap peraturan-peraturan lokal*

Tes yang kritis dari kebijakan pemerintah adalah kemampuannya untuk menaikkan manfaat bersih kepada masyarakat. Ini adalah ukuran yang sedikit susah dipergunakan di Indonesia karena jarang ada elemen-elemen di pemerintah yang telah menginternalkan analisa biaya-manfaat (*cost-benefit analysis*) ke dalam proses pembuatan kebijakan. Di tingkat lokal, ini dapat disebabkan oleh kurangnya kapasitas. Akan tetapi, kelihatannya adalah kebanyakan pemda tidak mengerti tentang pentingnya menjalankan bahkan bentuk-bentuk yang paling mendasar dari analisa *cost-benefit* sebelum aturan lokal diserahkan kepada legislatif dan kemudian diimplementasikan.

Sebagai akibatnya, pemda sering memberlakukan aturan yang dapat mendatangkan manfaat bersih bagi pemerintah, namun memberlakukan biaya bersih bagi masyarakat yang lebih luas (misalnya konsumen dan produsen). Satu contoh adalah banyaknya pungutan dan biaya yang sering dikenakan pada perdagangan domestic di produksi pertanian. Tipe pungutan semacam ini biasanya meningkatkan pendapatan dalam jumlah kecil bagi pemerintah - sesudah biaya dari implementasi dan biaya 'kebocoran'- tapi oleh karena ciri-ciri distortif, pada dasarnya

meningkatkan biaya bagi produsen, khususnya petani. Dalam beberapa kasus, biaya yang tinggi untuk implementasi, administrasi dan pemenuhan memastikan bahwa pungutan lokal tidak dapat meningkatkan keuntungan bersih bagi pemerintah, biarkanlah masyarakat tersebut.

Dalam beberapa kasus, peraturan diberlakukan demi kepentingan satu sektor ekonomi, tapi memberlakukan biaya tinggi terhadap hampir semua sektor lainnya. Misalnya pelarangan impor gula masuk ke Jawa Timur mungkin memberikan keuntungan bagi petani gula, tapi memberlakukan biaya tinggi terhadap pengguna di sektor hilir, (misalnya proses pembuatan minuman dan makanan dll) dan mungkin lebih pentingnya, konsumen. Dalam kasus ini dan beberapa kasus lainnya, bahkan analisa *cost-benefit* yang sederhana akan menunjukkan bahwa kebijakan ini dapat menghasilkan biaya bersih bagi masyarakat dan seharusnya tidak dijalankan.

### *Kurangnya partisipasi dalam proses kebijakan*

Tema sesuai untuk semua studi PEG yang disebutkan di atas adalah jelas kurangnya partisipasi *stakeholder* dalam proses pembuatan peraturan. Partisipasi di bawah desentralisasi tidak ada perbaikan. Dari 1014 pelaku bisnis disurvei oleh REDI, hanya 14% merespond bahwa partisipasi *stakeholder* di bawah desentralisasi ada perbaikan. Studi lain melaporkan bahwa bahkan konsultasi *stakeholder* terjadi, sering dilakukan pada langkah yang lambat dan tidak ada kesempatan untuk berdampak pada peraturan. Lebih jauh lagi, sosialisasi sesudah implementasi berakhir dengan kekurangan umum mengenai kewaspadaan dan/atau kebingungan mengenai peraturan. Tidak ada mekanisme *feedback* yang efektif mengenai dampak aturan lokal. Transparansi dan pertanggung jawaban terhadap publik masih lemah

#### **Box 2. Dari mana peraturan lokal berasal?**

Studi BIGS (2002) menjelaskan tentang proses pengembangan peraturan, mulai dari ide awal, proses peninjauan kembali, debat, revisi dan penerapan akhir. Peraturan dapat berasal dari dua sumber: eksekutif (kantor DINAS dll) atau legislative. Konsisten dengan penemuan-penemuan SMERU sebelumnya (1999), BIGS menemukan bahwa kebanyakan peraturan berasal dari eksekutif<sup>5</sup>. Alasan bagi hal ini, menurut anggota perlemen lokal yang diteliti oleh BIGS, adalah bahwa petugas dari badan-badan yang berkaitan mempunyai pengertian yang lebih baik dari masalah di lapangan. BIGS menyediakan suatu alternative interpretasi yang juga mengakibatkan hubungan yang relative lemah yang dimiliki antara para pembuat kebijakan dengan konstituen mereka dan, sebagai hasilnya, tidak dapat menerima informasi yang cukup untuk mengumpulkan kepentingan konstituen mereka menjadi peraturan lokal yang efektif.

BIGS juga menemukan sejumlah aturan lokal yang bukan merupakan hasil langsung dari inisiatif lokal, tapi dibuat dari atas, atau dari area lainnya. Misalnya kebijakan baru di tingkat daerah disebut sebagai peraturan lokal, (misalnya peraturan lokal 5/2001 yang mengatur jam kerja di Bekasi) atau dicontohkan dari yuridiksi tetangga (misalnya Kota Tasikmalaya menggunakan peraturan dari Kabupaten Tasikmalaya). Di kasus-kasus lainnya, peraturan baru seringkali adalah peraturan lama yang dihapus sebagai akibat dari tindakan deregulasi di akhir tahun 1990-an, tapi juga setelah otonomi daerah. Misalnya, aturan SMERU (2001) tentang 'Sumbangan Perusahaan Perkebunan' di Simalungun, Sumatera Utara (secara esensi pungutan tidak sah membuat tingkat pajak menjadi lebih tinggi karena dikenakan lebih dari sekali) adalah kebijakan yang dibuat kembali dari kebijakan sebelumnya yang dihapus, yaitu peraturan no 39/1995 tentang 'Pungutan Manajemen Perkebunan'

<sup>5</sup> Lihat SMERU (1999) 'Pengawasan penerapan daerah dari reformasi struktural dan deregulasi program Indonesia: Pelajaran yang dipelajari. Laporan dari ASEM Trust Fund, SMERU, Jakarta.

## Masalah Peraturan Daerah

Hal yang dibicarakan di bawah ini adalah beberapa masalah dari peraturan yang cenderung mengganggu perdagangan, investasi dan aktifitas ekonomi lainnya. Sebab-sebab yang utama di belakang peraturan yang bermasalah ini adalah usaha pemda meningkatkan pendapatan aslinya.

### *Kegunaan Retribusi yang Buruk*

Kebanyakan masalah mengenai peraturan di Indonesia adalah masalah retribusi, bukan pajak. Dari 173 peraturan yang dihapus oleh pemerintah pusat sampai dengan Juni 2003, 141 atau hampir 82 persen adalah hasil dari retribusi. Lebih jauh lagi KPPOD (2002) meninjau kembali 693 peraturan daerah yang dikeluarkan selama periode antara tahun 2000-02 dan menemukan bahwa 492 bermasalah, 70 persen di antaranya adalah retribusi.

Ini bukan berarti bahwa aturan retribusi adalah hal yang tabu. Retribusi yang ditargetkan dan dikenakan harga yang lebih baik merupakan cara yang penting untuk meningkatkan mutu pelayanan dan juga iklim bisnis daerah. Lebih lagi, penggunaan retribusi secara lebih efisien untuk membiayai pelayanan dapat meringankan tekanan pada anggaran daerah yang akhirnya mengurangi ketergantungan terhadap transfer dana antar pemerintah. Sayangnya, retribusi biasanya hanya membiayai proporsi jasa publik dalam nilai yang kecil karena pemda terus memberikan penekanan yang semakin besar untuk menaikkan pendapatan aslinya melalui pajak.<sup>6</sup>

Ada dua jenis retribusi mendasar, yang masing-masing memenuhi fungsi yang berbeda-beda

1. **Kebijakan.** Biaya Jasa untuk membiayai keluarnya dan administrasi surat ijin dan permit (biasanya di mana ada aspek kepentingan publik yang memerlukan perlindungan, misalnya SIM dalam rangka keselamatan berkendara)
2. **Pembiayaan.** Biaya yang dikenakan kepada pengguna untuk membiayai pelayanan publik seperti kegunaan, akses ke fasilitas publik dll.

Konsep utama yang mendasari kegunaan retribusi yang layak adalah:

1. **User-pays (dibayar oleh pengguna).** Tidak seperti pajak daerah, retribusi dirancang untuk membiayai pelayanan khusus pemerintah dan bukan untuk menaikkan pendapatan asli daerah (suatu prinsip yang secara umum tidak dimengerti atau ditegakkan). Kriteria utama bagi penggunaan retribusi adalah apakah pelayanan khusus pemerintah, di mana dana retribusi diberlakukan, bersifat terpisah (*a separable service*). Pelayanan yang terpisah adalah satu hal di mana manfaat layanan dapat diberikan kepada individu, rumah tangga dan bisnis secara khusus. Dalam keadaan seperti ini, pendekatan yang layak adalah untuk mengenakan biaya kepada si penerima servis atau manfaatnya, yaitu pengguna adalah yang membayar (*user-pays*). Pembiayaan swasta layanan pemerintah yang berbasis *cost-recovery* (pengembalian biaya) dan user-pays (dibayar oleh pengguna) dapat meringankan tekanan pada anggaran daerah.

---

<sup>6</sup> Suatu laporan dari Bank Dunia 1994 mengestimasi bahwa retribusi dan biaya mencakup kurang dari 10 persen dari pengeluaran layanan publik di tingkat kota pada waktu itu. Lihat Shah et.al (1994).

2. **Cost Recovery. (Pengembalian biaya)** Semua dana yang dikumpulkan dari pengenaan retribusi terhadap layanan yang diberikan kepada pengguna seharusnya digunakan seluruhnya dalam penyediaan layanan tersebut. Yaitu jumlah dari keseluruhan biaya harus cukup untuk membayar penyediaan layanan langsung sebagaimana halnya proporsi yang layak untuk menutupi biaya *overhead* pemerintah. Pendapatan yang diperlukan bagi cost recovery dalam perizinan tergolong sedikit, tapi jauh lebih besar bagi layanan utama publik, seperti biaya kegunaan fasilitas air minum. Penetapan harga yang cocok adalah hal yang utama untuk mencapai cost-recovery dan juga untuk memastikan ekuitas dan efisiensi yang lebih baik dalam pemberian layanan.
3. **Rentention (Penyimpanan).** Untuk memperkuat hubungan antara biaya dan manfaat pembayaran dan untuk mempromosikan pertanggungjawaban dan transparansi yang lebih besar, dana yang dikumpulkan melalui pemberlakuan retribusi seharusnya disimpan oleh badan-badan tertentu yang menyediakan layanan, daripada dilimpahkan kepada kantor pendapatan daerah.
4. **Penetapan harga (pricing).** Harga yang layak membantu meraih pengembalian biaya dalam pemberian layanan, dan juga memastikan jumlah dan jenis layanan yang benar yang diberikan kepada mereka yang siap membayar. Jika retribusi dikenakan harga di bawah biaya, *non-user* akan dapat mensubsidi *user*, dan permintaan yang berlebihan dapat mengakibatkan penyediaan layanan yang tidak memadai dan berkualitas buruk. Lebih lagi, karena *cost recovery* tidak tercapai, tekanan yang lebih banyak ditempatkan pada anggaran daerah untuk membiayai tuntutan akan layanan yang meningkat. Untuk alasan ekuitas dan efisiensi, sangat penting bahwa harga mencerminkan biaya sebanyak mungkin.<sup>7</sup>

Di Indonesia ada banyak masalah yang biasa melemahkan efektifitas dari aturan retribusi, sebagaimana digambarkan di bawah ini:

1. **Tidak ada layanan nyata yang disediakan.** Pengenaan retribusi seringkali diberlakukan dengan alasan penyediaan layanan. Tetapi di banyak kasus tidak ada layanan nyata yang diberikan ataupun diperlukan. Contoh yang dibicarakan tadi adalah mengenai kegiatan ‘pengawasan dan pembinaan’ yang tidak diperlukan. Masalah biasa lain adalah dimana retribusi layanan berupa pengeluaran surat izin yang tidak diperlukan, seperti misalnya surat izin impor komoditas ke dalam yurisdiksi (misalnya, *Perda* Kabupaten Jombang 6/2001), surat izin untuk bongkar muatan kargo (misalnya *Perda* Kabupaten Indramayu 11/2001) atau surat izin menjual produksi perkebunan (misalnya *Perda* Kabupaten Gowa 15/2001). Di kasus-kasus lainnya, pemda memberlakukan biaya untuk memberikan kontrak pada sektor swasta, di mana perusahaan yang memenangkan kontrak harus membayar biaya layanan kepada pemerintah – secara esensial memformalisasikan semacam mekanisme ‘*reverse kickback*’, namun tidak menawarkan layanan materi bagi pembayaran apapun (misalnya, *Perda* Nusa Tenggara Barat 7/2001)

---

<sup>7</sup> Perlindungan terhadap kelompok berpendapatan rendah, jika diminta, harus diraih melalui subsidi harga yang ditargetkan dengan jalan bahwa tidak semua pengguna mendapatkan akses layanan dengan harga yang disubsidikan.

2. **Kurangnya simpanan (lack of retention).** Dana yang dikumpulkan dari pengenaan biaya retribusi biasanya langsung diserahkan kepada Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA). Biasanya hanya sebagian saja dari uang asli yang terkumpul, yang dikembalikan kepada badan pelaksana untuk pembiayaan jasa layanan. Ini mencerminkan salah pengertian di antara pemerintah bahwa fungsi utama retribusi adalah untuk menaikkan pendapatan asli daerah, bukan membiayai jasa layanan. Studi BIGS (2002) mengetengahkan contoh menarik di Bekasi di mana hanya Rp. 500 juta dari biaya retribusi sebesar Rp. 1,4 milyar dikumpulkan oleh Dinas Ketenagakerjaan selama sembilan bulan pertama di tahun 2002 yang dikembalikan ke badan ini dari Dispenda untuk membiayai jasa layanan. Ini menurut studi adalah suatu faktor penting dibalik kualitas buruk layanan ketenagakerjaan yang diberikan oleh pemda Bekasi.
3. **Seringkali tidak ada aspek kepentingan publik yang memerlukan perlindungan.** Pemda di Indonesia cenderung mengatur secara berlebihan (*over-regulate*). Peraturan yang seharusnya dirancang untuk melindungi kepentingan publik sering merupakan perizinan tambahan yang tidak diperlukan dan membebani produsen. Pendekatan pemerintah secara naluriah adalah untuk menggunakan aturan secara berlebihan ketimbang sebaliknya. Suatu contoh adalah pemberlakuan pajak retribusi untuk permintaan inspeksi dan karantina yang tidak semestinya (misalnya Lampung 10/2000). Juga, sektor-sektor yang sebelumnya tidak dikenai peraturan sekarang wajib mengikuti peraturan (misalnya surat izin becak di Kabupaten Hulu Sungai Selatan 5/2001).
4. **Peraturan yang dibuat untuk melindungi kepentingan publik malah sering berdampak sebaliknya.** Fakta sederhana yang ditemukan dalam studi PEG adalah banyaknya peraturan yang seringkali justru melemahkan, daripada mengedepankan kepentingan publik. Sebagai contoh misalnya BIGS (2002) mengidentifikasi sejumlah peraturan ketenagakerjaan di Bekasi, Jawa Barat yang tidak melindungi kepentingan tenaga kerja (seperti misalnya menjamin standar keselamatan dan kesehatan) namun justru memberikan kerugian ketenagakerjaan dengan menaikkan biaya mempekerjakan orang. Sawala (2002) melaporkan bahwa bahkan saat peraturan benar-benar dibuat untuk melindungi kepentingan publik, Dinas setempat gagal menyediakan pengawasan dalam pelaksanaan secara efektif. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sumber daya dan SDM dan juga minatnya.
5. **Penetapan harga yang lebih rendah atau lebih tinggi daripada yang diperlukan untuk mencapai *cost-recovery*.** Di seluruh Indonesia, surat izin dan permit disalahgunakan sebagai instrument peningkatan pendapatan, misalnya ditetapkan harga yang lebih tinggi daripada yang diperlukan untuk *cost-recovery*. Bukti-bukti menunjukkan bahwa sejak desentralisasi biaya surat izin meningkat tajam. Survey persepsi usaha dalam lampiran misalnya, mencatat bahwa dalam waktu lebih dari 2-3 tahun terakhir proses perizinan menjadi lebih transparan, lebih cepat dan lebih sederhana, tapi biaya perizinan yang melonjak menjadi lebih besar. Penyalahgunaan retribusi perizinan biasanya adalah cara penting di mana kepala Dinas dapat merespond terhadap tekanan internal untuk memenuhi target PAD. Untuk infrastruktur dan layanan pemerintah utama lainnya, pengenaan biaya terus ditetapkan di bawah yang diperlukan untuk *cost-recovery* dengan alasan kelompok berpenghasilan lebih rendah dapat mengakses layanan dengan harga yang rendah. Ini tidak seimbang dan tidak efisien, karena mengakibatkan permintaan yang lebih besar akan layanan (khususnya oleh mereka yang

berpenghasilan tinggi) dan berakibat juga pada pemberian layanan yang buruk. Pengenaan harga yang lebih layak dan penargetan subsidi yang lebih baik diperlukan jika ada peningkatan pelayanan.

### **Retribusi dan perizinan usaha kecil**

Izin dan biaya *retribusi* khususnya mempersulit dan mengganggu kegiatan usaha kecil. Formalisasi bisnis memerlukan banyak izin, tapi hanya sedikit yang diperlukan untuk alasan kepentingan publik. Proses perizinan terlalu berbelit-belit dan memerlukan dokumen serta persetujuan yang tidak perlu. Penetapan biaya tidak transparan, kurang rasionalitas dan sangat sulit. Seringkali, surat izin dari satu badan tumpang tindih dengan izin dari badan yang lain tapi diberlakukan untuk usaha yang sama. Lebih lagi, perizinan sering melarang perluasan usaha kecil ke kabupaten tetangga, karena izin baru (dan oleh karenanya hubungan dengan aparat setempat) harus diminta lagi.

BIGS (2002) mencatat bahwa aparat setempat biasanya bertahan tidak berusaha menyederhanakan proses perizinan. Hanya 20% izin di area survey yang dikeluarkan dengan layanan satu atap. Lebih lagi tidak ada usaha untuk mendesentralisasikan wewenang perizinan kepada tingkat yang lebih rendah, dan di beberapa kasus yang lebih diposisikan secara layak, badan-badan seperti desa dan kantor camat (yang perannya terbatas mengeluarkan surat rekomendasi kepada badan yang lebih tinggi). BIGS (2002) juga mencatat bahwa ada kekurangan kompetensi dari aparat yang mengeluarkan perizinan. Masalah ini menjadi sangat serius saat aparat harus mengerti masalah-masalah teknis, seperti dampak lingkungan dari suatu proyek, atau dampak pasar (dan lainnya) dari dikeluarkannya surat izin/permit dalam jumlah besar. Hal ini juga menghindari koordinasi yang lebih diperlukan dengan badan-badan lainnya, termasuk mereka yang berasal dari pemerintah daerah tetangga (ini khususnya penting saat mengkoordinasikan transport publik di Jawa Barat dan Jakarta).

Survey REDI (2002) melaporkan bahwa di bawah sistim desentralisasi, lingkungan usaha perizinan paling tidak sama. Muncul peningkatan dalam waktu pembuatan dan dalam hal prosedur dan transparansi biaya. Akan tetapi, peningkatan ini dikenai biaya perizinan yang tinggi karena pemda berniat menaikkan pendapatan asli daerahnya, melalui pengenaan biaya retribusi izin diluar yang diperlukan untuk *cost-recovery*. Satu poin yang menonjol yang terdapat dalam survey REDI adalah bahwa hampir separuh responden melaporkan bahwa mereka masih membayar fasilitas tidak resmi atau biaya perantara/komisi kepada petugas badan yang mengeluarkan perizinan (lihat lampiran kesimpulan survey).

### *Distorsi Perdagangan*

Distorsi perdagangan telah menjadi masalah yang abadi yang meruntuhkan efisiensi pasar internal di Indonesia. Sebagaimana ditunjukkan oleh sejumlah studi yang terlebih dahulu, campur tangan pemerintah lokal dalam perdagangan dalam negeri melalui pemberlakuan tariff dan tata

niaga adalah hal yang biasa sebelum era desentralisasi<sup>8</sup>. SMERU (2000) misalnya mencatat bahwa masalahnya sangat serius selama paruh kedua masa Orde Baru.

Selama tahun 1980-an dan paruh pertama tahun 1990-an, sektor perdesaan Indonesia dikenakan pajak dan peraturan yang semakin besar. Ada kekhawatiran yang tumbuh akan penurunan pendapatan produsen asli dari produk-produk pedesaan (kebanyakan barang-barang pertanian tapi mereka termasuk dalam kategori nilai rendah, sumber daya yang berdasarkan pada komoditas, biasanya produk-produk pertambangan seperti pasir, kerikil, tanah liat dll). Produsen menerima persentase yang semakin kecil dari harga akhir bagi barang-barang mereka. Pendapatan pertanian tertekan. Insentif menghasilkan surplus perdagangan jatuh (1999,p.1).

Pemda di Indonesia cenderung untuk mengenakan pajak karena mereka merasa bahwa sistim perpajakan yang ada sekarang tidak membuat mereka tidak punya pilihan lain. Pemda kebanyakan tidak bisa mendapatkan pendapatan daerah dari pajak atas asset, penghasilan dan pertambahan nilai Inggal perdagangan sebagai target residu dan jelas. Alasan lainnya adalah bahwa sangat mudah untuk memberlakukan pajak perdagangan. Ini dilakukan oleh aparat pada lokasi utama yang strategis, seperti kota dan kabupaten, perbatasan kota dan kabupaten, stasiun timbang, pelabuhan, jembatan dan penyeberangan. Akan tetapi, sebagaimana diutarakan di bawah ini, tidak semua perdagangan yang mengganggu peraturan dirancang untuk menaikkan pendapatan asli.

### **Jenis-jenis peraturan yang mengganggu perdagangan**

1. ***Tarif Ekspor Impor dalam Perdagangan Internal.*** Mungkin bentuk yang paling biasa dari gangguan perdagangan adalah pemberlakuan tariff atas barang, dan kadang jasa, yang diperdagangkan di seluruh perbatasan sub-nasional. Ini dapat mengambil banyak bentuk, seperti:
  - a. Pajak perdagangan: Pemberlakuan pajak bagi semua komoditas yang diekspor keluar perbatasan yuridiksi (Kabupaten Bima 16/2000, Lombok Tengah 5/2001)
  - b. Izin Ekspor/Impor. Biasanya biaya retribusi bagi keluarnya izin bagi transportasi barang keluar perbatasan yuridiksi (Propinsi Lampung 6/2000, Kabupaten Ogan Komering 20/2001)
  - c. Pajak dan biaya terhadap komoditas khusus. Biasanya komoditas kena pajak adalah ikan, ternak, hasil perkebunan dan kehutanan.
  - d. Perjanjian antar pemerintahan Kabupaten (Lihat box 3.)
2. ***Sertifikat Asli (surat keterangan asli).*** Peraturan ini sering telah memunculkan tujuan meningkatkan kualitas barang dalam sirkulasi, atau memastikan karantina atau standard kesehatan (misalnya Kabupaten Pasaman 2/2001). Dalam realitasnya, mereka cenderung untuk lebih mengganggu dan lebih protektif secara tidak perlu karena mereka memberlakukan biaya tambahan terhadap impor ke dalam yuridiksi. Yang paling banyak diketahui dari tipe ini adalah tanda pengenal bagi ternak yang diberlakukan oleh hampir semua pemerintah di tingkat kota di Jawa Timur tahun 2000/01.

---

<sup>8</sup> Lihat contoh laporan yang dihasilkan oleh Persepsi Daerah (1999), Tomayah (1997), Juanita (1997), Garcia (1997), Andari, Hunga dan Sandee (1997), Rahma (1997), Darma (2000), Quizon, Rahma dan Tomayah (1997) dan beragam studi komoditas yang dihasilkan oleh proyek TIP-USAID di Deperindag tahun 1996.

3. **Biaya bongkar pasang.** Ini adalah biaya perizinan untuk bongkar pasang barang di wilayah perbatasan yuridiksi, tapi biasanya diberlakukan di terminal transportasi utama, seperti perempatan jalan, perbatasan daerah, pelabuhan, jembatan dll (misalnya Kabupaten Tanggumas 20/2000, Kabupaten Ciamis 17/2001). Peraturan ini tidak didorong oleh pertimbangan kepentingan publik manapun dan oleh karenanya merupakan pajak bersifat mengganggu (nuisance tax) di perdagangan internal.
4. **Sumbangan Pihak Ketiga.** Fasilitas ‘Sumbangan Pihak Ketiga’ telah menjadi *de facto* bagi pajak perdagangan di sejumlah propinsi lainnya. Fasilitas ini memerlukan usaha lokal untuk menyediakan bayaran ‘sukarela’ kepada pemda setempat. SPK beroperasi sebagai pajak, tapi tidak dimasukkan sedemikian rupa ke dalam kas pemerintah. Ini disebabkan karena ini diartikan sebagai sumbangan sukarela dari masyarakat kepada wewenang lokal. Muslihat beragam mulai dari tekanan halus sampai ancaman sanksi hukuman yang dikenakan pada pengumpulan pungutan semacam ini (misalnya Kabupaten Ogan Komering 5/2001, Bima 15/2001).
5. **Biaya pungutan jalan dan transport.** Lebih dari 15 persen peraturan lokal yang dihapus oleh pemerintah pusat adalah pengenaan pungutan penggunaan jalan. Pungutan ini dimaksudkan untuk membiayai pekerjaan jalan dan perawatan, tapi seringkali membengkakkan pajak dan biaya lainnya seperti pajak pendaftaran kendaraan, pajak bahan baker dll.
6. **Pungutan inspeksi dan karantina.** Banyak pemda memberlakukan permintaan kesehatan dan karantina yang tidak perlu dan terhadap sejumlah barang dan komoditas, keduanya diimpor dan diproduksi di daerah. Pemerintah Propinsi Lampung, misalnya, memproduksi 2000 peraturan dengan 11 halaman yang menjabarkan secara rinci mengenai biaya karantina dari semua barang yang melewati perbatasan propinsi (Lampung 10/2000). Impor daging dan cenderung dikenai permintaan semacam ini (misalnya Kabupaten Kuantan Singingi 13/2001, Kabupaten Aceh Tengah 35/2001)
7. **Pungutan kendaraan dan keselamatan jalan.** Pungutan ini diberlakukan terhadap kendaraan yang menggunakan jalan-jalan daerah dan/atau kapal yang menggunakan jalan air daerah yang kadang cenderung diskriminatif terhadap bukan orang lokal dan juga mengganggu perdagangan. Sulit bagi pengguna jalan yang tidak berdomisili di area hukum untuk mendapatkan sertifikat dan permit, yang mengakibatkan pengenaan denda dan pungutan lainnya saat memasuki suatu wilayah hukum (misalnya Lampung 1/2000)
8. **Larangan Impor.** Di banyak kasus, tindakan pemerintah lokal juga dapat mengganggu perdagangan internasional. Misalnya bulan Juli 2002, Pemerintah Sulawesi Selatan dan Jawa Timur menolak pengiriman beras impor ke propinsi mereka untuk melindungi petani lokal<sup>9</sup>.
9. **Tataniaga lainnya.** Tataniaga seperti pengendalian harga, monopsoni paksaan dan rayonisasi sangat biasa selama masa Suharto. Akan tetapi, kebanyakan diberantas di akhir tahun 1990-an mengikuti tindakan deregulasi nasional. Di masa desentralisasi, hanya ada beberapa tataniaga yang muncul mengganggu perdagangan internal. Keinginan untuk cepat-cepat menaikkan

---

<sup>9</sup> Lihat ‘Gubernur Sulsel tolak 100,000 ton beras impor’, *Bisnis Indonesia*, 31 Juli 2002 dan ‘Membela petani dengan strategi pengelolaan impor’, *Kompas* 26 Juli 2002.

pendapatan asli berarti bahwa kebanyakan pemerintah disibukkan dengan pajak dan retribusi (tariff barrier). Akan tetapi, karena proses desentralisasi diteruskan, ada tekanan yang tumbuh kepada administrasi lokal untuk membantu kelompok tertentu dan melindungi persaingan di luar daerah. Contohnya di tahun belakangan termasuk larangan investasi dan perlakuan diskriminasi lainnya terhadap farmasi lokal di Sulaswesi Utara, permintaan untuk berkolaborasi dengan mitra lokal di pertambangan (Kota Bekasi 13/2001) dan penggunaan paksa dari lelang ikan pemerintah (Kabupaten Cirebon 53/2001).

**Box 3. Kerjasama oleh Para Bupati di Pulau Lombok untuk memberlakukan pajak di luar perdagangan**  
*Surat Keputusan Bersama (SKB) Bupati dan Walikota Se-Pulau Lombok No. 11/2001, 15/2001, 317/2001 and 434/2001* adalah suatu perjanjian antara para Bupati bagian Lombok Barat, Pusat dan Timur dengan Walikota Mataram untuk memberlakukan pajak sebesar 5% atas semua barang yang diekspor keluar Pulau Lombok lewat Pelabuhan Lembar di Lombok selatan. Suatu Tim implementasi yang terdiri dari karyawan Dispenda Barat dan Timur bertanggungjawab mengumpulkan pajak. Setiap 6 bulan, pemda terkait mengeluarkan jadwal harga dasar pagi 174 produk (kebanyakan pertanian) sebagai referensi 5% pajak. Dengan jalan bekerjasama dalam memberlakukan pajak ini, pemerintah Kota di Lombok bertindak secara efektif sebagai propinsi *de facto*. Pemerintah propinsi telah berkeberatan terhadap pemberlakuan pajak secara bersamaan ini, akan tetapi karena pengaturan lembaga yang ada yang mengatur kebijakan daerah (yang menghapuskan kembali hubungan vertical antara propinsi dengan pemerintah yang tingkatnya lebih rendah) tidak mempunyai wewenang untuk menghapus pajak.

Masalah:

- ❑ *Pajak bersifat regresif.* Seperti kebanyakan bentuk dari pajak/pungutan terhadap perdagangan dalam negeri, beban pembayaran jatuh kepada produsen/petani. Biasanya yang bertanggungjawab terhadap transportasi barang melalui pelabuhan adalah trader yang menyesuaikan harga belinya untuk menutup 5% pajak.
- ❑ *Pajak menghancurkan daya saing daerah.* Traders yang tidak dapat menurunkan harga belinya harus dapat menyerap kerugian mereka sendiri atau mencoba menaikkan harga jualnya. Oleh karena apa Lombok menghasilkan produksi pertanian yang terjual di pasar yang bersaing, 5% kenaikan di harga jual akan merusak secara serius daya saing produsen Lombok di pasar nasional dan internasional.
- ❑ *Pajak tidak memiliki dasar hukum.* Berdasarkan Undang-undang No 34/2000, pajak di tingkat kota hanya dapat ditentukan oleh peraturan lokal. Perjanjian bersama tidak memiliki dasar hukum. Lebih lagi, undang-undang yang sama mengatakan bahwa pajak lokal tidak dapat diberlakukan terhadap barang dengan mobilitas tinggi. (misalnya, perdagangan yang melalui perbatasan sub-nasional)

### Pungutan Liar

Meskipun pengemudi truk, trader, petani dan usaha kecil dan besar dan lainnya yang terlibat dalam perdagangan dalam negeri juga membiarkan saja pungutan resmi tersebut di atas tetap bermasalah, ada pungutan liar yang lebih bermasalah, karena pungutan ini tak menentu. Persepsi usaha REDI menunjukkan bahwa pungutan liar adalah penyebab banyaknya keluhan dari usaha kecil. (Tabel 2).

**Tabel 2. Faktor-faktor yang mempengaruhi iklim usaha secara negatif**

Pungutan liar	262	30%
Pajak dan biaya resmi	113	13%
Hambatan Infrastruktur	181	21%
Hambatan Tataniaga	204	24%
Kurangnya keamanan	101	12%
Total responden	861	100%

Sumber: REDI (2000)

Bagian dari masalah adalah, mengingat pemberlakuan yang tak menentu, beban pungutan liar sulit sekali ditransfer kepada pemasok dan boasanya harus diserap dengan menurunkan keuntungan atau nilai akumulasi capital. Pungutan resmi, di lain pihak, seperti banyaknya pajak dan biaya resmi terhadap perdagangan internal yang dibicarakan di atas jauh lebih mudah untuk diberikan kepada pemasok karena ada cukup kepastian dalam pemberlakukannya dan biaya mereka dapat dimasukkan ke dalam harga beli.

Survey REDI melaporkan bahwa beban pembayaran tidak resmi kelihatannya lebih mudah pada era desentralisasi. Akan tetapi, kenaikan dalam beban pembayaran tidak resmi berkorelasi secara positif dengan ukuran perusahaan. Perusahaan yang lebih besar melaporkan jumlah yang lebih besar, frekuensi dan sejumlah badan/orang yang melakukan pungutan.

### *Masalah dalam memastikan kenetralan persaingan*

Kenetralan persaingan adalah prinsip penting yang membawahi usaha reformasi regulasi di Australia dan di beberapa Negara-negara OECD lainnya. Ini didasarkan pada pandangan bahwa pasar yang bebas (daripada yang teratur) menyediakan hasil yang terbaik bagi para konsumen dan produsen. Menurut prinsip ini berbagai macam bentuk intervensi pemerintah, seperti pemberlakuan peraturan, aktifitas departemen dan kementerian; dan aktifitas perusahaan milik pemerintah, seharusnya tidak menghalangi kemampuan usaha sektor swasta untuk bersaing.

Masalah yang biasa terdapat di daerah adalah monopoli jasa yang terlegislasi oleh badan-badan dan perusahaan pemerintah. Walaupun pertimbangan kepentingan publik bisa membuatnya penting bagi jasa tertentu yang khusus diperuntukkan bagi sektor publik, banyak lainnya yang dapat diberikan oleh sektor swasta. Suhirman (2001) misalnya mencatat bahwa perencanaan dan proses persetujuan untuk membangun rumah (IMB) di Bandung mencakup banyak sekali layanan yang diberikan oleh pemerintah lokal termasuk layanan informasi, inspeksi teknis ke lokasi, verifikasi, survey, penandaan perbatasan, pemetaan lokasi dan penomoran dan pembuatan pendaftaran. Di kasus-kasus ini, layanan dapat diberikan dengan lebih baik oleh pihak sektor swasta yang terakreditasi.

Contoh lainnya adalah peraturan yang memerlukan inspeksi layak jalan tahunan di bengkel-bengkel kerja yang dimiliki oleh Dinas Perhubungan setempat, sebagaimana peraturan mengharuskan inspeksi karantina bagi ternak dan daging yang diperdagangkan melewati perbatasan sub-nasional. Di setiap kasus, ketentuan bahwa inspeksi harus dilakukan oleh pejabat pemda berakhir dengan pemberian layanan yang buruk. Di Garut, misalnya, Sawala (2002) melaporkan bahwa pengemudi bis lokal mengeluh hilangnya tiga hari usaha, karena antrian panjang di luar tempat inspeksi kendaraan milik pemerintah.

Dalam kasus ini dan di beberapa kasus lainnya di mana ada jasa yang disediakan melalui monopoli terlegislasi, seringkali tidak jelas apakah ada jasa apapun dilaksanakan. Lebih lagi antrian panjang dan halangan-halangan yang ada dapat menyebabkan *rent-seeking* oleh penyedia jasa karena pengguna jasa mencari jalan pintas. Suatu pendekatan yang konsisten dengan prinsip kenetralan persaingan adalah membiarkan kelompok sektor swasta, katakanlah suatu asosiasi bengkel atau laboratorium yang terakreditasi, untuk menjalankan tes dan menyediakan beberapa

jenis bentuk sertifikasi yang mempunyai standard dan diakui, dalam hal dua contoh yang dibicarakan di sini.

Privatisasi efektif terhadap sejumlah jasa pemerintah di tingkat lokal akan membuka kesempatan baru bagi investasi sektor swasta dan menyuntikkan persaingan yang banyak ke dalam sektor jasa. Hasil bersihnya adalah layanan yang lebih baik, disediakan dengan biaya yang lebih rendah dan dengan cara yang lebih transparan dan terpercaya.

Suatu kelalaian dari undang-undang anti monopoli Indonesia tidak memperhatikan aktifitas perusahaan milik pemerintah. Didukung oleh peraturan yang perlu, beberapa praktek anti persaingan terburuk adalah kasus-kasus yang terjadi di perusahaan milik pemerintah. Pemerintah pusat misalnya menyediakan wewenang kebijakan kepada perusahaan pelabuhan milik Negara PELINDO begitu saja sehingga mereka dapat mencegah pelabuhan milik swasta bersaing dengan pelabuhan-pelabuhan publik dalam menyediakan jasa bagi cargo pihak ketiga. (lihat makalah dari Agoes Nasdion). Telkom, perusahaan telekomunikasi milik pemerintah pusat memberlakukan pulsa lokal bagi pengguna layanan non-lokal TelkomNet (misalnya di daerah pedesaan), anak perusahaan penyedia jasa internet. Ini menghindari pengembangan penyedia jasa internet swasta di daerah pedalaman di mana jaringan internet memerlukan hubungan telepon jarak jauh. Pelanggaran lainnya sangat mungkin di tingkat lokal karena ada tekanan yang meningkat untuk meningkatkan keuntungan perusahaan milik pemerintah demi menaikkan PAD. REDI (2002) memuat laporan tentang satu contoh di Jember, Jawa Timur di mana investor baru yang memerlukan iklan lewat radio harus menggunakan stasiun radio milik pemerintah daerah.

### *Masalah-masalah lain*

#### **Pajak Ganda (Pajak yang dikenakan lebih dari satu kali)**

Banyak pemda yang barangkali rasa frustrasi atas ketidakmampuan mereka untuk menarik sumber pendapatan di wilayah mereka seperti misalnya perusahaan, penghasilan dan pajak pertambahan nilai. Alhasil, mereka sering mengembangkan instrument pajak baru yang ditargetkan kepada sumber-sumber pajak ini, tapi juga melipatgandakan aturan dan undang-undang ke tingkat yang lebih tinggi. Ini biasa sekali di daerah di mana ada aktifitas ekonomi yang merupakan proposi ekonomi lokal yang cukup berarti, tapi hanya membayar sedikit sekali pajak daerah. Pertambangan dan perkebunan adalah dua macam aktifitas yang cenderung mengakibatkan pajak ganda. Di Sumatera Utara misalnya, SMERU (2001) melaporkan sejumlah pemerintah daerah yang memberlakukan pungutan liar minyak kelapa sawit dan perusahaan-perusahaan perkebunan lainnya, yang mengakibatkan berlipatgandanya PPN dan perusahaan yang tingkatnya lebih tinggi.

Di beberapa kasus, pajak lokal melipatgandakan pajak dari tingkatan pemerintahan yang sama, misalnya pajak jalan yang melipatgandakan pajak kendaraan dan bahan bakar (sebagaimana disebutkan di atas), biaya registrasi kendaraan yang membebani pajak kendaraan. Sektor-sektor lainnya di mana pajak lokal melipatgandakan pajak pemerintah pusat termasuk pelabuhan, perbankan, produksi tembakau, farmasi (Propinsi Nusa Tenggara Barat), penerbangan (kabupaten Palu) dan kehutanan (Propinsi Jambi).

## Diskriminasi

Pemerintah di daerah lainnya menggunakan hambatan tariff dan tata niaga untuk melakukan tindakan diskriminasi terhadap orang luar. Tindakan diskriminasi ini ada dalam beberapa bentuk. Di beberapa daerah, peraturan lokal tidak memberikan insentif bagi tenaga kerja bukan lokal. Di Kota Pekanbaru, pemerintah mengenakan perusahaan biaya sebesar Rp. 500,000 bagi karyawan yang bukan lokal. Terlebih lagi, perusahaan-perusahaan yang lebih besar harus memenuhi persyaratan 75 persen pajak tenaga kerja lokal selama masa 5 tahun (4/2002). Di daerah lainnya, peraturan lokal telah dirancang untuk melindungi usaha lokal dari persaingan. Di Nusa Tenggara Barat, pemerintah propinsinya mengenakan biaya pada registrasi kendaraan dengan plat nomor lokal (10/2001). Contoh lainnya adalah di Sulawesi Utara di mana SK gubernur membedakan benar orang luar daeah dalam sektor farmasi. (lihat box 4)

### **Box 4. Diskriminasi terhadap orang luar di Sulawesi Utara Discrimination against outsiders in North Sulawesi**

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur no. 4dz/03/891 tertanggal 13 September 2000, larangan-larangan berikut diberlakukan kepada farmasi yang pengelolaannya dan kepemilikannya tidak berdomisili di Sulawesi Utara.

1. Semua farmasi bukan lokal harus memiliki dan tidak menyewa outlet mereka.
2. Pembangunan farmasi baru harus direkomendasikan dulu oleh Asosiasi Farmasi Sulawesi Utara.
3. Hanya farmasi yang pengelolaan dan kepemilikannya yang berdomisili di Sulawesi Utara yang menjadi anggota Asosiasi Farmasi Sulawesi Utara.
4. Semua posisi dengan farmasi bukan lokal yang besar (tidak termasuk pengelola utama) harus diberikan prioritas utama bagi warga Sulawesi Utara.
5. Farmasi bukan lokal diharapkan membentuk kemitraan dengan farmasi lokal saat mendistribusikan produknya di Sulawesi Utara.
6. Semua pembekalan pemerintah bagi perusahaan farmasi sampai dengan Rp. 4 milyar akan diberikan prioritasnya kepada farmasi lokal.

Rasional yang utama dibalik keputusan ini adalah untuk memastikan bahwa farmasi bukan lokal tidak membawa keluar keuntungannya keluar daerah. Dengan memaksa orang luar membeli di outlet mereka, pemerintah lokal berharap bahwa usaha ini akan dapat diinvestasikan kembali keuntungannya di tingkat lokal. Menurut petugas yang diwawancarai, penetapan keputusan yang bersifat diskriminasi demi kepentingan lokal akan hanya dikeluarkan selama farmasi lokal dapat bersaing dengan baik dengan orang luar. Rasional lainnya yang sering digunakan adalah bahwa ini konsisten dengan spirit Keputusan Presiden 18/2000 tentang pembekalan pemerintah yang memberikan prioritas kepada UKM lokal di pembekalan dan kontrak pemerintah dalam skala yang lebih kecil.

## Pungutan di tingkat pedesaan

Kebanyakan diskusi dan analisa tentang masalah regulasi biasanya terfokus pada tingkat kota, namun hanya memberikan perhatian yang kecil saja kepada pajak yang mengganggu dan biaya yang mulai diberlakukan di tingkat desa (Lurah/Desa) dan camat. Menurut SMERU (2001) pendapatan yang lebih agresif yang diusahakan di tingkat desa berhubungan erat dengan pencanangan Program Bantuan Pengembangan Desa (Bangdes) yang rata-rata menyediakan Rp. 10 juta untuk setiap desa tahun 1999/2000.

Di bawah sistim desentralisasi, pemerintah tingkat kotapraja juga menyediakan wewenang pengaturan untuk mengembangkan pajak-pajak dan biaya-biaya baru. Di Simalungun, Sumatera Utara misalnya, pemerintahan kabupaten telah memberlakukan kebijakan dalam membentuk dan mengenakan pajak wewenang *Nagori*, yang sudah diungkapkan oleh SMERU (2001) sebagai 'lembaga komunitas sah di tingkat desa dengan wewenang mengatur dan mengorganisir

kepentingan komunitas lokal'. Di seluruh Sumatera, *Nagori* telah menaikkan pendapatan secara agresif, biasanya melalui pemberlakuan pajak pertanian seperti pajak perkebunan dan panen bagi petani beras.

Tindakan yang sama juga diberlakukan di tingkat desa in bagian lain Indonesia. Ahmad (2003) mencatat bahwa lusinan pemerintahan tingkat desa in berbagai kecamatan di Bogor, dengan bantuan *Asosiasi Badan Pemerintahan Desa* (suatu asosiasi bagi administrasi desa lokal) yang berbasis di Bogor dikabarkan memberlakukan peraturan untuk menaikkan pendapatan, di beberapa kasus sampai mencapai 10-12 aturan di setiap desa.

Desa-desa juga secara aktif memberlakukan biaya tidak resmi terhadap produsen. Menurut survey REDI sekitar 40% responden mengidentifikasi aparat setingkat desa dan camat sebagai sumber dari biaya tidak resmi.

### **Pemaksaan yang tidak perlu**

Banyak peraturan yang memaksa usaha lokal untuk melakukan kegiatan tertentu. Ini sering berniat baik, namun salah diarahkan dalam mencoba memanfaatkan masyarakat, seperti membuat tenaga kerja yang lebih sehat atau kesempatan yang lebih banyak bagi UKM yang pada akhirnya dapat mengganggu perusahaan-perusahaan lokal, dan yang paling parah adalah menyebabkan penyimpangan yang serius terhadap iklim usaha. Suatu contoh yang terjadi yang berkaitan dengan kalimat kedua di atas adalah peraturan tenaga kerja (no.19/2002) di Kota Bandung yang memaksa perusahaan untuk melakukan pelatihan dan pemeriksaan kesehatan rutin bagi para pekerja. Di setiap kasus, dikenakan biaya, tapi tidak disediakan layanan yang nyata. Contoh yang lebih serius dari kalimat yang berikutnya adalah suatu aturan di Jakarta (2/2002) yang memaksa perusahaan *retailer* besar dan modern dengan luas bangunan 200-500 m<sup>2</sup> untuk memberikan 10% biaya dari total luas bangunan kepada trader kecil/informal. Bagi *retailer* dengan eksek 500m<sup>2</sup>, permintaannya dinaikkan sampai 20% dari total luas bangunan. Ada kekhawatiran dalam sektor *retail* bahwa peraturan yang sama akan dapat diimplementasikan di propinsi lain.<sup>10</sup>

## **Mengembangkan Kerangka Pengawasan Baru**

### *Peraturan Lokal di bawah Sistim Desentralisasi*

Tahun 1999, Indonesia memulai program desentralisasi yang ambisius dan komprehensif. Dua undang-undang telah diberlakukan: Undang-undang No. 22 tentang desentralisasi fiscal. Undang-undang ini mulai diaktifkan bulan Januari 2001.

Dengan maksud menaikkan PAD dalam kerangka kerja desentralisasi, pemda dengan cepat telah memberlakukan pajak dan biaya baru dan jenis-jenis biaya lainnya. Sebelum desentralisasi, pemda dibatasi dengan daftar pajak dan retribusi lokal sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang-undang 18/1997. Sebagaimana dicatat oleh SMERU (1999) dan lainnya, ini membantu menurunkan pajak perdagangan dan biaya usaha lainnya, khususnya di daerah. Di bawah tekanan dari pemda, Undang-undang no 18/1997 telah disempurnakan di akhir tahun 2000 menjadi

---

<sup>10</sup> Lihat 'Peritel dukung pencabutan perda perpasaran swasta' *Bisnis Indonesia* 11 Juni 2003, halaman 4.

Undang-undang no 34/2000 dan sebagai hasilnya pemda memiliki fleksibilitas yang lebih besar untuk mengembangkan pajak dan biaya baru di luar dari yang dikeluarkan oleh Undang-undang no 18/1997<sup>11</sup>.

Banyak pajak dan retribusi lokal yang telah diberlakukan sejak sistim desentralisasi berlaku adalah sah dan cocok. Namun, ada banyak lainnya yang sangat tidak efisien dan seringkali tidak berbasis sah. Di kebanyakan kasus berupa retribusi yang menyediakan layanan yang sedikit atau tidak ada sama sekali, seperti misalnya surat izin, permit dll yang dikenakan biaya di luar yang diperlukan untuk mencapai *cost-recovery*.

### **Masalah utama dengan pengaturan pengawasan yang ada**

Di bawah undang-undang desentralisasi, beban menentukan legalitas dari peraturan lokal akan pajak dan biaya yang telah dikembalikan kepada pemerintah pusat. Pemda hanya perlu menyerahkan peraturan yang diajukan untuk ditinjau (*review*) oleh Departemen Keuangan dengan didasarkan pada tim antar departemen urusan pajak dan biaya dalam jangka waktu 15 hari sejak dikeluarkan. Jika dalam periode satu bulan berjalan dan tidak ada keberatan dari pemerintah pusat (lewat surat dari Menteri Dalam Negeri) peraturan daerah dapat segera bisa efektif. Akan tetapi jika ada keberatan (biasanya tentang kepentingan publik, dan atau tentang masalah bahwa peraturan lokal menduplikasikan atau melanggar peraturan yang tingkatannya lebih tinggi) maka pemda mempunyai waktu satu minggu untuk menghapus peraturan dengan memberitahukan terlebih dahulu kepada pusat.

Ada sejumlah masalah dalam sistim ini

- 1) **Hanya 40 persen peraturan lokal dimasukkan ke pusat.** Sistim bergantung pada pemenuhan pasal 113 Undang-undang no 22/1999 bahwa semua kebijakan daerah harus dimasukkan kepada pusat untuk dipelajari selama 15 hari setelah dikeluarkan. Pada kenyataannya tim antar departemen menerima masukan dan informasi dari sumber lain.
- 2) **Terlalu banyak beban ditempatkan pada pemerintah pusat.** Ini bukan saja tidak efisien, tapi juga bertentangan dengan upaya nasional untuk memindahkan wewenang ke daerah. Walaupun bersumber yang terbatas, tim antar departemen yang disebutkan di atas telah melaksanakan kinerja dengan kredibilitas, menyediakan rekomendasi tentang peraturan setempat yang biasanya berdasarkan pada prinsip-prinsip kebijakan keuangan/publik yang kuat. Sayangnya, ada terlalu banyak peraturan yang harus dipelajari (meskipun sebagaimana diungkapkan di atas, banyak peraturan yang tidak dilaporkan). Dalam rapat mingguan ada sampai 20-30 perda yang akan dipelajari dalam beberapa jam.
- 3) **Mundurinya proses pertimbangan.** Bahkan pada saat peraturan dipelajari, biasanya tidak dilaksanakan dengan kerangka waktu yang ditetapkan. Ini mempersulit proses perbaikan karena biasanya peraturan telah diimplementasikan.

---

<sup>11</sup> Menarik untuk dicatat bahwa berdasarkan analisa KPPOD (badan yang dibentuk oleh KADIN untuk mengawasi dampak peraturan lokal baru terhadap iklim usaha), hampir semua masalah cenderung tidak ditampilkan atau didaftar oleh Undang-undang 18/1997.

- 4) **Tata niaga diacuhkan.** Sepanjang sejarah, tataniaga (seperti monopsoni paksaan, pengendalian harga, alokasi regional pasar, kuota, investasi dan larangan export dll) telah sangat merusak perekonomian dalam negeri. Di bawah sistim desentralisasi, ada tanda-tanda bahwa beberapa pemda akan menggunakan wewenang barunya untuk melakukan tindak diskriminasi terhadap kelompok/sector usaha lokal atau tertentu. Sayangnya, tim antar departemen yang dibentuk untuk mempertimbangkan peraturan daerah hanya memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan dan membuat rekomendasi terhadap peraturan yang melibatkan pajak dan biaya. Karena itulah, banyak peraturan dan ketetapan daerah yang bersifat diskriminasi, seperti larangan investasi di farmasi baru oleh orang luar di Sulawesi Utara, sebagaimana dicatat sebelumnya, tetap aktif.
- 5) **Banyak pemda yang mengabaikan instruksi dari pusat terhadap perda bermasalah.** Hanya 22 dari 206 perda yang direview, sudah dihapus. Yang lain tetap aktif.

Poin-poin di atas mencerminkan bahwa pengaturan kelembagaan yang ada sekarang yang mengawasi peraturan daerah di bawah sistim demokrasi tidak optimal. Indonesia perlu mengembangkan kerangka pengaturan nasional, di mana beban dalam mempertimbangkan dan menilai perda dikembalikan kepada daerah. Proses pertimbangan dapat didasarkan pada prinsip-prinsip hukum utama yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan dilakukan berdasarkan pada metodologi dan prosedur yang telah dibentuk sebagaimana dikembangkan di negara-negara lain, seperti kerangka kerja ‘Kebijakan Persaingan Nasional’ yang sudah berhasil meningkatkan ruang lingkup usaha di Australia, sebagaimana dijelaskan pada seksi berikut.

### *Kebijakan Persaingan Nasional di Australia: Contoh bagi Indonesia?*

Pada tahun 1960an, Australia menjadi salah satu negara yang teratas dalam jajaran negara OECD dilihat dari pendapatan per kapita, tetapi menjelang tahun 1990, posisinya menurun hingga mencapai posisi dalam kategori terendah ketiga. Suatu faktor yang memberikan kontribusi penting dalam penurunan kinerja ekonomi adalah pengaturan iklim usaha yang menghambat sektor usaha swasta bersaing baik di pasar nasional maupun pasar internasional.

Oleh karena itu, pada akhir tahun 1980an dan awal tahun 1990an, pemerintah pusat dan pemerintah negara bagian di Australia memulai suatu usaha kerja sama untuk membangun suatu kerangka legislatif dan kelembagaan yang memastikan bahwa peraturan pada setiap tingkatan pemerintahan tidak merusak perdagangan dalam negeri dan iklim persaingan. Upaya ini telah memainkan peranan kunci dalam kinerja ekonomi Australia selama 10 tahun terakhir.

### **Elemen-elemen utama program reformasi peraturan Australia**

Bulan April 1995, semua pemerintah bagian negara Australia menandatangani sejumlah persetujuan yang membuat mereka sendiri terikat dengan ‘Kebijakan Persaingan Nasional’ (NCP – National Competition Policy). Elemen-elemen utama dari perjanjian dijelaskan di bawah ini

**1. Pembentukan Badan Persaingan Nasional (National Competition Council - NCC)** Badan ini dibentuk untuk memberikan nasehat kepada pemerintah pusat tentang kemajuan oleh pemerintah Negara (dan Teritorial) terhadap pemenuhan perjanjian NCP dan menyediakan panduan terhadap pertimbangan kebijakan.

**2. Regulatory Review (Tinjauan Peraturan).** Pemerintah-permerintah Australia telah setuju untuk mengadopsi serentetan prinsip-prinsip panduan saat mengembangkan peraturan baru. Prinsip semacam ini memastikan bahwa suatu peraturan yang membatasi persaingan tidak diperbolehkan kecuali

- Dapat ditunjukkan bahwa ada manfaat bersih untuk masyarakat (diukur dengan terminology *cost-benefit*); dan
- Tujuan dari kebijakan hanya dapat diraih dengan membatasi persaingan.

Akan tetapi pemerintah boleh menarik larangan persaingan jika larangan tersebut ternyata demi kepentingan publik, setelah melalui proses pertimbangan. Prinsip-prinsip yang sama diaplikasikan untuk menimbang aturan yang sudah ada. Menurut NCC, tujuan dari program pertimbangan peraturan adalah untuk menghapus larangan persaingan yang ternyata tidak diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat, misalnya peraturan yang melarang masuk pasar atau halangan bagi perilaku bersaing dengan pasar.

**3. Pengawasan yang terdesentralisasi.** Di setiap bagian negara ada kantor reformasi peraturan yang bertugas untuk mengawasi dan mendorong semua aktifitas tinjauan peraturan (regulatory review) dalam yuridiksinya. Lihat box 4 di bawah ini.

**Box 4. Kantor Reformasi Kebijakan, Pemerintah Negara Bagian Victoria**

Kantor Reformasi Peraturan bertujuan meningkatkan mutu iklim peraturan di Victoria dan membuat Victoria menjadi tempat yang lebih baik untuk berbisnis. Pemerintah telah memperkenalkan secara sistimatis suatu usulan peraturan yang mencabut peraturan yang tidak diperlukan, dan menyakinkan bahwa usulan peraturan baru merupakan praktek terbaik. Strategi reformasi peraturan pemerintah dipusatkan pada penarikan peraturan yang tidak perlu atau yang telah ketinggalan jaman, dan menyakinkan bahwa usulan peraturan baru akan memberikan manfaat yang lebih besar kepada masyarakat daripada biaya yang ditimbulkannya (Diambil dari website Office of Regulation Reform: [www.dsrd.vic.gov/regreform](http://www.dsrd.vic.gov/regreform))

**4. Insentif ekonomi untuk memastikan pemenuhan.** Insentif fiskal digunakan oleh Pemerintah Pusat untuk memastikan pemenuhan kepada perjanjian NCP. Transfer dana dari pusat dapat dikurangi jika perda terbukti membatasi persaingan dalam cara tidak dapat dibenarkan (*unduly inhibit competition*). Transfer tersebut, dikenal dengan *NCP Payment*, bersumber dari dana pusat yang terdiri dari ‘hasil’ reformasi peraturan, yaitu pendapatan pemerintah pusat yang bertambah melalui kenaikan perpajakan yang datang dari aktifitas ekonomi yang lebih besar mengikuti pencabutan pajak daerah yang distortif. *NCP payment* bertindak sebagai ‘*compliance dividend*’ yang memungkinkan pemerintah daerah dapat menikmati bagian keuntungan keuangan reformasi kebijakan. Tahun 2001-02 *NCP payments* total berjumlah AU\$ 733 juta (atau kira-kira 3% dari total pembayaran kepada sektor negara/lokal) yang menyediakan insentif yang cukup besar untuk memastikan pemenuhan NCP.

**Pernyataan Dampak Regulatori (Regulatory Impact Statement)**

Elemen kritis dari proses yang digambarkan di atas adalah produksi dari sebuah *Regulatory Impact Statement* (RIS). Peran RIS adalah menyediakan kajian biaya-manfaat dari proposal peraturan dan untuk mengidentifikasi semua alternatif yang jelas dan menganalisa manfaat dari alternatif tersebut terhadap permohonan kebijakan yang sebenarnya. Tambahan lagi, RIS harus dapat mengkomunikasikan informasi ini kepada publik dan karenanya memungkinkan suatu proses konsultasi dan partisipasi yang lebih diinformasikan.

Secara umum, persiapan RIS diperlukan di manapun peraturan yang diajukan memberlakukan bebab pada suatu sektor masyarakat/ekonomi. Tanggung jawab menyiapkan RIS ditempatkan pada pihak yang mengusulkan peraturan

Pernyataan dampak kebijakan di Australia mencakup:

- 1) Pernyataan tujuan kebijakan
- 2) Pernyataan masalah yang perlu diselesaikan melalui peraturan
- 3) Suatu garis besar dari aturan yang diajukan tentang efek yang diharapkan
- 4) Pernyataan biaya dan manfaat dari peraturan yang diajukan
- 5) Pernyataan alternatif peraturan
- 6) Pernyataan biaya dan manfaat yang berhubungan dengan alternatif yang sudah diidentifikasi
- 7) Pernyataan mengapa alternatif yang diidentifikasi tidak dipilih

(Sumber: **Regulatory Impact Statement Handbook**: Office of Regulation Reform, State Government of Victoria, Australia)

**Box 5. Empat keuntungan utama dengan melakukan peninjauan kebijakan di Australia**

1. Keuntungan persaingan – keuntungan dari harga yang lebih rendah, lebih banyak inovasi dan efisiensi. Satu evaluasi AS menemukan bahwa 15 tinjauan kebijakan bernilai \$ 10 milyar. Tapi peninjauan berharga hanya 10 juta untuk melakukan – pembayaran lunas 1000:1.
2. Transparansi keputusan dan konsultasi untuk membantu kelompok yang terkena perubahan.
3. Perubahan budaya diantara pembuat kebijakan dengan memberikan pemikiran baru atau kerangka kerja yang termasuk memikirkan biaya dari keputusan mereka dan bagaimana mencapai hasil yang lebih efisien.
  - ❑ Menyediakan kerangka kerja untuk menguji relevansi dari tujuan legislative bagi lingkungan kontemporer
  - ❑ Menyediakan kerangka kerja untuk mengkaji relevansi dan nilai dari legislasi baru. Semua legislasi baru yang melarang persaingan harus memasukkan pernyataan dampak kebijakan yang konsisten dengan prinsip-prinsip NCP.
  - ❑ Menyediakan permintaan bahwa legislasi manapun yang terus melarang persaingan akan ditinjau secara sistematis paling tidak setiap 10 tahun.
4. Pembayaran substansial kepada negara dan teritori dari Pemerintah Federal karena kesuksesannya melakukan dan mengimplementasikan peninjauan kebijakan NCP.

Sumber : *Guidelines for NCP Reviews, Centre for International Economics, Canberra Australia*

## *Dasar-dasar bagi pengawasan kebijakan yang lebih efektif dalam desentralisasi Indonesia*

Berbagai elemen dapat diambil dari program reformasi kebijakan Australia dan diaplikasikan di Indonesia. Ini termasuk penggunaan insentif fiskal untuk memastikan pemenuhan,

mengembalikan beban bukti kepada mereka yang mengajukan peraturan (daerah), dan juga mengembangkan sistem yang bersifat hirarki dan terstandarisasi dari pengawasan peraturan.

Elemen-elemen lain memiliki aplikasi yang lebih sedikit. Ideologi yang utama adalah satu contoh. Program reformasi Australia berbasis pada kepercayaan pada pasar bebas, yaitu pandangan bahwa pasar bebas lebih menghasilkan hasil yang terbaik baik bagi konsumen dan produsen daripada pasar yang diatur (kecuali tentunya, peraturan yang menghalangi kompetisi dapat ditunjukkan demi kepentingan publik).

Reformasi kebijakan di desentralisasi Indonesia dengan dasar ideologi yang sama atau serupa secara politis akan sulit. Meski ada kemajuan yang pesat dalam liberalisasi ekonomi selama 15-20 tahun terakhir, tetap ada ketidakpercayaan dalam masyarakat, bahkan keengganan terhadap mekanisme pasar, khususnya di daerah.

Program apapun untuk mempromosikan reformasi kebijakan akan perlu ‘dikemas’ agar secara politis lebih cocok bagi para legislator dan birokrat. Ini tidak terlalu sulit. Misalnya usaha menyelesaikan perda yang mendistorsi perdagangan dan kompetisi dapat dilakukan di bawah bendera “memberantas ekonomi biaya tinggi” atau bahkan “mempromosikan kesatuan ekonomi nasional”. Di mana secara politis keduanya lebih dapat diterima daripada suatu program yang dirancang kelihatannya hanya untuk mempromosikan persaingan.

## **Elemen utama program reformasi kebijakan**

- 1) ***Mengembalikan beban bukti ('burden of proof') ke daerah.*** Praktek regulatori yang baik memerlukan bahwa beban bukti ditempatkan pada pihak yang mengusulkan legislasi. Yaitu sebelum legislasi diserahkan, harus ditunjukkan bahwa legislasi ini membawa manfaat bersih bagi masyarakat (yaitu legislasi diasumsikan “bersalah sampai terbukti tidak bersalah”). Di bawah pengaturan yang ada, pemerintah pusatlah yang harus untuk menentukan *ex-post* kalau perda salah atau tidak bersalah. Ini tidak hanya efisien, tapi juga secara bersifat sentralistik secara tidak perlu. Pengaturan yang lebih efisien dan juga lebih *acceptable* secara politis adalah untuk sebagian besar proses review regulasi dilakukan di tingkat lokal. Untuk memastikan standard yang sama, review perlu dilakukan berdasarkan satu set panduan dan prosedur yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, dengan konsultasi kepada propinsi (contoh yang sukses dari pengaturan semacam ini dalam sistem desentralisasi dapat ditemukan di Australia – lihat seksi sebelumnya).
- 2) ***Tim review di tingkat Kota.*** Di tingkat kota/kabupaten, tim inti peninjau peraturan dibentuk dan dikenakan tanggung jawab menghasilkan pernyataan dampak kebijakan (RIS) bagi semua legislasi yang diajukan yang dapat membenani biaya ekonomi bagi elemen masyarakat.

Ada bermacam contoh di mana tim seperti itu telah dibentuk di Indonesia. Di Sulawesi Utara, misalnya, pemerintah propinsi telah membentuk suatu tim kecil yang terdiri dari akademisi hukum dan pensiunan pegawai negeri sipil senior untuk meninjau semua proposal bagi peraturan non-fiskal di tingkat propinsi. Banyaknya tinjauan telah diselesaikan. Juga, secara

tidak formal, suatu kelompok akademis di Universitas Sriwijaya di Palembang, Sumatera Selatan telah mengembangkan suatu ‘Laboratorium Hukum’ di universitas mereka untuk meninjau dan menganalisa peraturan daerah. Kelompok tersebut telah ditugaskan oleh sejumlah pemerintah kota untuk meninjau peraturan-peraturan mereka. Akan tetapi, kelompok tersebut belum dapat mengembangkan hubungan yang sama dengan pemerintah propinsi.

Ini adalah masalah biasa di Indonesia. Meskipun memiliki konsentrasi besar ahli-ahli hukum dan ekonomi di daerah, universitas setempat biasanya tidak memainkan peran yang aktif dalam proses perumusan peraturan. Problem ini dapat diselesaikan dengan memformalisasikan peran mereka di tim peninjau inti yang disebutkan di atas. Anggota inti tim lainnya dapat ditarik dari, antara lain, Biro Hukum dan Ekonomi di Kantor Bupati/Walikota dan juga DINAS lain. Tergantung dari peraturan tertentu untuk ditinjau, tim akan ditambahkan dengan pejabat dari badan-badan teknis yang bersangkutan (misalnya petugas transport jika peraturan menyangkut masalah infrastruktur transport) sebagaimana *stakeholder* - mereka yang secara langsung terkena dampak dari peraturan yang diajukan – seperti konsumen, petani, produsen kecil, kelompok masyarakat sipil.

- 3) ***Pernyataan Dampak Peraturan (RIS)***. Oleh karena tidak biasa membenarkan (*justifying*) usulan legislasi, pemda mungkin akan melawan ketentuan baru yang memastikan menghasilkan pernyataan dampak peraturan (RIS) dan membiarkan orang luar ke dalam proses pembuatan peraturan. Keberatan juga terjadi bahwa daerah tidak memiliki sumber daya manusia, fisik dan keuangan yang diperlukan.

Karena itu, sangat penting untuk mendemonstrasikan kepada daerah bahwa menghasilkan dampak pernyataan tidak memerlukan usaha yang sulit dan mahal, dan juga bahwa melakukan peninjauan (RIS) bahkan yang paling dasar sekalipun dapat meningkatkan manfaat bagi masyarakat, sebagaimana pemerintah, lewat proses perumusan peraturan yang lebih baik. Sebagaimana dicatat oleh OECD (1995), banyak keuntungan yang didapat dari peninjauan kebijakan berasal dari, ‘...tidak dari persisnya kalkulasi, tapi dari menganalisa, menanyakan dan mengerti dampak dunia nyata dan menyelidiki asumsinya..’.

Pada awalnya, pernyataan dampak harus memfokuskan pada tiga hal utama: 1) menentukan tujuan dari peraturan; 2) pertimbangan alternatif yang mungkin (termasuk alternatif yang non-peraturan); dan 3) mengidentifikasi siapa yang menang dan siapa yang kalah (*winners and losers*). Sejalan dengan waktu kemampuan akan semakin meningkat dan pemerintah menjadi terbiasa dengan metodologi peninjauan kebijakan, pilihan kebijakan dapat dikaji lebih tinggi lagi dalam hal *cost-benefit*.

- 4) ***Peran pengawasan bagi propinsi***. Propinsi akan memainkan dua peran. Yang pertama adalah menyediakan lapis kedua dalam proses peninjauan dengan mengevaluasi peraturan dari pemerintah kabupaten/kota di dalam daerah yuridiksinya. Semua peraturan yang gagal tinjauannya dikembalikan kepada pemerintah kabupaten/kota<sup>12</sup>. Yang lulus diserahkan kepada pemerintah pusat. Peran yang kedua adalah bekerja dengan pemerintah pusat dan

---

<sup>12</sup> Propinsi dapat diberikan wewenang menyetujui. Namun, ini mungkin terlalu cepat karena Propinsi sendiri bertanggung jawab terhadap sejumlah perda bermasalah.

pemerintah propinsi lainnya untuk mengembangkan pendekatan standar terhadap review peraturan dan untuk mengawasi dan mempromosikan proses review di tingkat pemerintah yang lebih rendah. Di setiap kasus, barangkali ada lawana politik yang tinggi, khususnya dari pemerintah kabupaten/kota yang tidak lagi mengakui hubungan vertikal dengan pemerintah propinsi sejak desentralisasi<sup>13</sup>

Akan tetapi ada keuntungan yang beragam dari peran propinsi yang lebih aktif. Pemerintah propinsi (dengan catatan mempunyai sumber daya manusia yang memadai) terposisi secara lebih baik daripada pemerintah pusat untuk dapat mengumpulkan informasi tentang, dan untuk mengkaji manfaat dari legislasi yang diajukan di area yuridiksinya. Pengawasan yang lebih dekat akan legislasi pemerintah kabupaten/kota dapat membantu memastikan pemenuhan yang lebih baik. Dengan pemerintah propinsi mengisi peran tingkat menengah dalam pengawasan kebijakan, pusat tidak akan dibanjiri oleh peraturan daerah untuk ditinjau. Hanya peraturan yang sudah melewati tinjauan kebijakan di tingkat propinsi dan kota yang akan dimasukkan kepada pusat. Ini memungkinkan pemerintah pusat mempunyai waktu dan sumber yang lebih banyak untuk melakukan tinjauan dengan lebih teliti, dan yang lebih penting lagi, mengembangkan dan mengkoordinasikan dengan lebih baik proses review peraturan pada tingkat nasional.

- 5) ***Insentif dan sanksi ekonomi.*** Elemen penting yang tidak ada di pengaturan pengawasan peraturan adalah insentif ekonomi untuk mendorong pemerintah daerah untuk memasukkan legislasinya untuk ditinjau dalam waktu tertentu dan untuk mengikuti instruksi dari pusat mengenai perda bermasalah.

Satu pendekatan adalah memberlakukan sanksi terhadap daerah yang tidak memenuhi, dengan mengurangi transfer antar pemerintah dari pusat (DAU).

Suatu alternatif menggunakan sanksi adalah mengembangkan insentif yang positif, di mana pemenuhan akan mempermudah akses bagi dana khusus dari pusat (sama dengan contoh insentif yang dikembangkan di Australia). Dalam cara ini, dana baru akan dikembangkan dan alokasinya ditentukan berdasarkan *rating* dari iklim peraturan (seperti yang dikembangkan oleh KPPOD 2002b), sebagaimana pemenuhan dengan prosedur dan pengaturan kelembagaan baru bagi tinjauan kebijakan seperti dijelaskan di atas. Contoh ini sama dengan, dan dapat diadaptasi dari, program Departemen Keuangan yang terencana yang berhendak untuk *re-rating* daerah berdasarkan usaha mereka untuk menanggulangi kemiskinan, dan untuk memberikan penghargaan kepada daerah yang berhasil dengan alokasi hibah DAK<sup>14</sup>.

Rasionalitas mengembangkan dana baru di pusat sangat mirip dengan rasionalitas sistem *NCP payments* di Australia. Khususnya, penghapusan pajak dan retribusi yang bersifat distortif di daerah akan membangkitkan manfaat finansial untuk pemerintah pusat melalui meningkatnya penerimaan pajak perusahaan dan pendapatan yang mengikuti kegiatan ekonomi yang meningkat. Dana ini yang kemudian ditransfer kembali kepada daerah

---

<sup>13</sup> Usaha telah dilakukan untuk merestorasi wewenang pengawasan propinsi. Misalnya Keputusan Menteri Dalam Negeri 21/2001 (tertanggal November 28, 2001) kelihatannya menyediakan wewenang tersebut, kecuali wewenang mengawasi kabupaten/kotapraja dalam hal pajak dan biaya daerah.

<sup>14</sup> Lihat 'Insentif buat daerah yang memerangi kemiskinan' Kompas 20 Juni 2003, h. 13.

(menurut suatu formula) merupakan semacam '*compliance dividend*' (dividen pemenuhan) yang menyediakan insentif riil bagi pemda untuk mendukung, dan mengikutsertakan usaha nasional reformasi peraturan.

## Conclusion

Makalah ini menyelidiki masalah-masalah regulatori di pemerintah daerah di Indonesia dan mengusulkan beberapa prinsip reformasi regulasi.

Masalah regulasi diidentifikasi dan dibicarakan pada dua tingkat. Yang pertama di proses perumusan perda di mana masalah utama termasuk ketidakmampuan mengidentifikasi secara efektif tujuan dari perda, kurang pertimbangan alternatif non-peraturan, partisipasi stakeholder yang lemah dan kekurangan kesadaran atas pentingnya internalisasi analisis biaya-manfaat ke dalam proses perumusan peraturan. Yang kedua adalah, masalah dari hasil proses pembuatan peraturan, khususnya retribusi yang disalahgunakan, peraturan yang mendistorsi perdagangan, serta peraturan yang menghambat ketelibatan sektor swasta dalam pengadaan jasa dan peraturan yang memberikan diskriminasi terhadap orang luar.

Makalah ini berargumentasi bahwa desentralisasi bukan penyebab utama masalah regulasi di daerah, tetapi dapat juga membawa masalah dan tekanan baru, seperti usaha pemda untuk meningkatkan PAD dan pengaturan kelembagaan pengawasan perda yang baru, tetapi bermasalah. Bagaimanapun, yang lebih penting lagi adalah kesempatan yang dibawa oleh desentralisasi untuk perbaikan pemerintahan ekonomi (*economic governance*) lewat reformasi regulasi.

Prinsip-prinsip untuk reformasi yang menegaskan kerangka pengawasan perda yang lebih terdesentralisasi telah didiskusikan di bagian terakhir makalah ini. Ini termasuk memutarbalikkan beban bukti (*burden of proof*) supaya daerah lebih bertanggungjawab dalam membenarkan dampak legislasi yang terusul, membiarkan propinsi berperan yang lebih aktif dalam mengawasi perda dan membina sistem review peraturan di seluruh Indonesia yang terstandardisasi, serta menggunakan insentif ekonomi untuk memastikan pemenuhan dan keikutsertaan pemda dalam usaha nasional reformasi peraturan.

## Bibliography

- Bandung Institute of Government Studies – BIGS (2002) *Merancang Kebijakan Perijinan yang Pro Pasar dan Sensitif Kepentingan Publik*, in cooperation with the Partnership for Economic Growth. Jakarta.
- KPPOD (2002a) Laporan Kajian Peraturan Daerah, PEG-USAID, August 2002, Jakarta
- KPPOD (2002b) Regional Investment Attractiveness: Ratings of 134 Regencies/Cities in Indonesia. In cooperation with The Asia Foundation, Jakarta.
- Goodpaster and Ray (2000) *Competition Policy and Decentralization*, Partership for Economic Growth Project, Jakarta.
- LP3M Sawala (2003) Laporan: Hasil Penelitian dan Pengkajian Peraturan-Peraturan Daerah Tentang Retribusi (Stdi Kasus di Tasikmalaya dan Garut), in cooperation with the Partnership for Economic Growth.
- OECD (1995) *Recommendations on improving the quality of government regulation*, adopted by the Council of the OECD, Paris 9 March.
- Regional Economic Development Institute – REDI (2003) *Final Report: Survei Persepsi Pelaku Usaha Tentang Otonomi Daerah dan Dampaknya Terhadap Iklim Usaha di Daerah*. IN cooperation with the Partnership for Economic Growth and The Asia Foundation.
- SMERU (1999) Monitoring the Regional Implementation of Indonesia's Structural Reforms and Deregulation Program: Lessons Learned to Date, September 1999, Jakarta.
- Suhirman (2001) *Desentralisasi dan Ekonomi Politik Perijinan*, Policy Paper Bandung Institute of Government Studies
- World Bank. (1994) *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia: Issues and Reform Options*. World Bank Discussion Paper no. 239, The World Bank, Washington D.C.