

**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**

Permasalahan Signifikan Peraturan Daerah (Pungutan) di Beberapa Sektor Usaha (Key Issues in Regional Regulations (Levies) in Several Business Sectors) (In Indonesian)

**5. Author (s)**

1. P. Agung Pambudhi  
2.

**6. Contributing Organization (s)**

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

**7. Pagination**

12

**8. Report Number**

PEG 131

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

ECG, USAID/Jakarta

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

Sebagaimana diketahui bahwa untuk menjalankan fungsinya dalam pemerintahan daerah yang diatur Undang Undang (UU) No.22 Tahun 1999, pemda (pemerintah daerah) mendapatkan sumber keuangan daerahnya yang diatur UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dimana salah satu dari sumber keuangan daerah tersebut adalah pemasukan dari pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari sumber pendapatan asli daerah (PAD). Selanjutnya, penjabaran tentang kewenangan pungutan untuk pemasukan daerah tersebut dituangkan dalam UU 34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang merupakan amandemen UU 18/1997. Dengan dasar UU 34/2000 inilah pemda membuat peraturan daerah (perda) terkait berbagai jenis pungutan daerah yang dikenakan pada masyarakat, termasuk pungutan terhadap aktivitas perekonomian (dunia usaha) yang menjadi fokus bahasan tulisan ini.

**11. Subject Keywords (optional)**

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

**12. Supplementary Notes**

**13. Submitting Official**

C. Stuart Callison, Chief of Party

**14. Telephone Number**

011-62-21-520-1047

**15. Today's Date**

October 17, 2003

.....DO NOT write below this line.....

**16. DOCID**

**17. Document Disposition**

DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

# Permasalahan Signifikan Peraturan Daerah (Pungutan) di Beberapa Sektor Usaha \*

Oleh: P. Agung Pambudhi \*\*

## I. Pendahuluan

Sebagaimana diketahui bahwa untuk menjalankan fungsinya dalam pemerintahan daerah yang diatur Undang Undang (UU) No.22 Tahun 1999, pemda (pemerintah daerah) mendapatkan sumber keuangan daerahnya yang diatur UU 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; dimana salah satu dari sumber keuangan daerah tersebut adalah pemasukan dari pajak dan retribusi daerah yang merupakan komponen dari sumber pendapatan asli daerah (PAD)<sup>1)</sup>. Selanjutnya, penjabaran tentang kewenangan pungutan untuk pemasukan daerah tersebut dituangkan dalam UU 34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang merupakan amandemen UU 18/1997. Dengan dasar UU 34/2000 inilah pemda membuat peraturan daerah (perda) terkait berbagai jenis pungutan daerah yang dikenakan pada masyarakat, termasuk pungutan terhadap aktivitas perekonomian (dunia usaha) yang menjadi fokus bahasan tulisan ini.

Pungutan terhadap dunia usaha setelah disahkannya UU 22/1999 yang menjadi awal bagi pelaksanaan otonomi daerah (otda) sangat beragam (*terlampir*), beberapa diantaranya merupakan jenis pajak yang tidak tercantum dalam daftar pajak daerah yang diatur dalam UU 34/2000. Hal ini bisa terjadi karena UU 34/2000 memberi keleluasaan daerah (Kabupaten/Kota) untuk membuat jenis pajak daerah sepanjang memenuhi sejumlah kriteria yang ditetapkan dalam UU tersebut<sup>2)</sup>. Masalahnya adalah sejumlah pelanggaran terjadi ketika kreasi daerah dalam membuat pajak daerah melanggar ketentuan-ketentuan dalam perundangan tersebut. Selain permasalahan dalam perda pajak daerah, berbagai perda retribusi daerah yang diterbitkan setelah otda mendapat tanggapan luas dari masyarakat, baik dari kalangan pelaku usaha yang langsung terkena dampak pungutan, unsur pemerintahan, maupun berbagai institusi penelitian. Dalam studinya mengenai perda pajak dan retribusi daerah, KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) mengidentifikasi jenis

---

\* Disampaikan dalam “*Conference on Decentralization, Regulatory Reform and the Business Climate*” yang diselenggarakan oleh PEG-USAID (Partnership for Economic Growth-United States Agency for International Development), pada tanggal 12 Agustus 2003 di Hotel Aryaduta Jakarta. PEG adalah sebuah proyek dengan dana USAID. Pandangan-pandangan yang tercantum dalam laporan ini berasal dari pandangan penulis dan tidak semestinya berasal dari USAID, Pemerintah Amerika Serikat ataupun Pemerintah Indonesia.

\*\* Direktur Eksekutif KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah – The Regional Autonomy Watch)

<sup>1)</sup> Pasal 3 UU 25/1999 menyebutkan bahwa sumber penerimaan daerah adalah dari 1) pendapatan asli daerah (PAD), 2) dana perimbangan, 3) pinjaman daerah, 4) lain lain penerimaan yang sah. Selanjutnya disebutkan bahwa PAD terdiri dari a) hasil pajak daerah, b) hasil retribusi daerah, c) hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan, d) lain lain pendapatan asli daerah yang sah (pasal 4).

<sup>2)</sup> Jenis pajak selain yang ditetapkan dalam UU 34/2000 dapat ditetapkan melalui peraturan daerah sepanjang memenuhi kriteria : a) bersifat pajak dan bukan retribusi, b) obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan, c) obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum, d) obyek pajak bukan merupakan obyek pajak Propinsi dan atau obyek pajak Pusat, e) potensinya memadai, f) tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif, g) memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat, h) menjaga kelestarian lingkungan (pasal 2 ayat 4). Ketentuan ini merupakan salah satu hal penting yang membedakan dengan perundangan induknya yaitu UU 18/1997 yang membatasi daerah hanya boleh menetapkan jenis pajak yang ditetapkan dalam UU (bersifat limitatif).

jenis pelanggaran perda pungutan dari 14 (empat belas) jenis pelanggaran yang diklasifikasikan dalam 3 (tiga) tingkat kebermasalahan yaitu: 1) **kebermasalahan prinsip**, 2) **kebermasalahan substansi**, dan 3) **kebermasalahan teknis/yuridis**. Kebermasalahan prinsip didefinisikan sebagai masalah masalah peraturan daerah terkait dalam konteks aktivitas perekonomian secara luas. Yang termasuk dalam jenis kebermasalahan ini adalah pelanggaran: prinsip *free internal trade*, persaingan sehat, dampak ekonomi negatif, menghalangi akses ekonomi masyarakat dan kepentingan umum, kewenangan pemerintahan. Sedangkan kebermasalahan substansi didefinisikan sebagai masalah masalah terkait dengan masalah masalah internal peraturan daerah. Contoh jenis pelanggaran dalam klasifikasi ini adalah: diskoneksi antara tujuan dan isi perda, ketidakjelasan obyek dan subyek pungutan, ketidakjelasan hak dan kewajiban wajib pungut atau pemda, ketidakjelasan standar pelayanan (waktu, biaya, prosedur, struktur dan standar tarif), ketidaksesuaian filosofi dan prinsip pungutan. Sedangkan kebermasalahan teknis/yuridis diartikan sebagai masalah masalah terkait dengan acuan yuridis peraturan daerah. Contohnya adalah permasalahan dalam hal: relevansi acuan sumber hukum, acuan perundangan terbaru, dan kelengkapan teknis yuridis formal yang harus dipenuhi perda mengenai pungutan.

Dari kajian KPPOD terhadap 709 perda pungutan<sup>3)</sup>, didapati bahwa hanya 14.8% perda yang tidak melanggar 14 (empat belas) jenis pelanggaran tersebut di atas (tidak bermasalah). Sementara itu 24.2% perda masuk dalam kategori kebermasalahan teknis/yuridis; sedangkan 61% perda diklasifikasikan dalam tingkat kebermasalahan prinsip (15%) dan substansi (46%). Secara teoritis, berbagai jenis kebermasalahan perda tersebut (terutama kebermasalahan prinsip dan substansi) berpotensi menjadi salah satu penyebab ekonomi biaya tinggi, baik karena tambahan biaya finansial yang harus ditanggung dunia usaha (yang seharusnya tidak perlu), maupun karena biaya *opportunity cost* yang timbul karena pelaku usaha harus berurusan dengan hal hal yang tidak semestinya ditangani.

Dalam kenyataannya, potensi biaya ekonomi tinggi tersebut tidak hanya dalam sudut pandang teoritis, namun dikonfirmasi oleh para pelaku dunia usaha yang mendapat dampak langsung dari penerapan perda perda pungutan yang distortif terhadap aktivitas perekonomian. Dalam keterbatasan ruang pembahasan, uraian di bawah hanya akan mengelaborasi lebih jauh terhadap beberapa permasalahan penting terkait perda perda distortif tersebut, terutama dari tinjauan permasalahan yang dihadapi beberapa sektor usaha yang terkena dampak langsung akibat penerapan perda distortif tersebut.

## **II. Permasalahan Signifikan Perda**

### **A. Sektor Usaha Perkebunan**

Disamping harus menghadapi persoalan persoalan terkait pertanahan (tuntutan warga atas hak tanah, hak atas tanah adat, perpanjangan ijin usaha, keamanan, dll.), sektor usaha yang berbasis lahan luas ini saat ini mengalami tambahan persoalan akibat penetapan sejumlah perda yang distortif terhadap usaha perkebunan. Beberapa contoh penting pungutan yang dikenakan pada sektor ini terutama terkait pungutan atas obyek: volume produksi, distribusi hasil perkebunan, dan penggunaan tenaga listrik.

---

<sup>3)</sup> Perda merupakan salah satu dari 42 indikator yang digunakan dalam studi “Pemeringkatan Daya Tarik Investasi 134 Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2002”, kerjasama KPPOD dengan The Asia Foundation. Perda yang dikaji dipilih dari perda terkait pungutan terhadap proses perijinan usaha, produksi, dan distribusi, di masing masing daerah pemeringkatan; dan berdasar data perda yang dapat dikumpulkan KPPOD. Selain laporan studi pemeringkatan di atas, kajian lebih detail mengenai perda pungutan ini dapat dilihat pada laporan “Kajian Peraturan Daerah” kerjasama KPPOD dengan PEG-USAID, Maret 2002 dan Agustus 2002.

### **A.1. Pungutan Atas Komoditi Hasil Perkebunan**

Pungutan dalam kategori ini dituangkan dalam perda berbagai pemda yang prinsipnya mengenakan sejumlah pungutan tertentu yang penghitungan jumlah pungutannya dikaitkan dengan volume maupun harga jual komoditi perkebunan. Pungutan yang bisa dalam bentuk pajak atau retribusi, umumnya dikenakan terhadap obyek jumlah produksi, dan distribusi komoditi tersebut (terdapat 64 perda pajak dan retribusi daerah dari berbagai daerah untuk pungutan kategori ini dalam koleksi kepustakaan KPPOD).

Contoh dari jenis pungutan yang dikenakan pada obyek volume produksi suatu komoditi, misalnya: *Perda 10/2002 Kabupaten Kotabaru Propinsi Kalimantan Selatan tentang Retribusi Hasil Produksi Usaha Perkebunan*, yang mengenakan *pungutan retribusi (kategori jasa umum) terhadap obyek hasil produksi bidang perkebunan (Rp.2,-/kg CPO kelapa sawit; 2% harga jual untuk kelapa, tebu, kopi, lada, dll; 0.25% harga jual benih/bibit yang dijual keluar daerah 0.25%; dll.)*. Contoh lain adalah *Perda 27/2000 Kabupaten Deli Serdang tentang Pajak Produksi Hasil Tanaman Perkebunan Negara/Daerah, Swasta Dan Perkebunan Rakyat Di Kabupaten Deli Serdang*. Kalau dalam perda Kotabaru pungutan atas volume produksi dalam bentuk perda, perda Deli Serdang ini berbentuk pajak yang pada prinsipnya mengenakan pungutan atas obyek produksi hasil jenis tanaman tertentu dari perusahaan perkebunan yang luasnya sama dengan atau di atas 2 (dua) Ha yang ada dalam daerah, yang menghasilkan karet, kelapa sawit, coklat, tembakau, dan tebu. *Tarif pajak dikenakan terhadap volume produksi, misalnya: Rp.6,-/kg karet yang jumlah produksinya dikonversikan ke kadar karet kering, Rp.5,-/kg TBS coklat, Rp.5,-/TBS kelapa sawit, dll. (catatan: tarif tersebut merupakan tarif tertinggi untuk masing masing jenis produk)*.

Kekeliruan pertama perda Kotabaru adalah penerapan retribusi (jasa umum) untuk pungutan terhadap volume produksi, karena pungutan tersebut lebih bersifat pajak yang tidak memberikan manfaat langsung bagi pembayar pungutan. Selanjutnya, baik perda Kotabaru maupun perda Deli Serdang bisa dikategorikan sebagai pungutan ganda karena obyek yang sama sudah terkena pungutan dari pajak pemerintah pusat. Bila dikaitkan dengan kewajiban subyek pajak untuk membayar pungutan atas pertimbangan bahwa subyek mendapat keuntungan dengan memanfaatkan SDA (Sumber Daya Alam) daerah tersebut sebagaimana dikemukakan sebagai latar belakang perda; hal itu merupakan duplikasi dengan PBB, dan untuk keuntungan usaha juga duplikasi pungutan karena sudah dikenakan PPh Badan. Pungutan tersebut juga bisa dikatakan tumpang tindih dengan PPN (Pajak Pertambahan Nilai) apabila dikaitkan dengan nilai jual suatu produk. Selain contoh perda dari dua daerah tersebut beberapa daerah lainnya menerapkan perda sejenis seperti Kabupaten Batanghari, Kabupaten Bengkulu Selatan, dll..

Sedangkan contoh perda pungutan atas komoditi perkebunan terkait distribusi, misalnya *Perda 15/2002 Kabupaten Indragiri Hulu Propinsi Riau tentang Retribusi Lalulintas Hasil Hutan dan Perkebunan*, yang mengenakan *pungutan retribusi atas obyek hasil perkebunan (TBS – Tandan Buah Segar Kelapa Sawit, Getah Pohon Karet, CPO – Crude Palm Oil, Kernel, Limbah CPO, Bibit Sawit, Bibit Karet) yang diangkut ke dan dari wilayah Kabupaten Indragiri Hulu serta yang melintasi wilayah Kabupaten Indragiri Hulu. Pengenaan pungutan berdasar tarif rupiah tertentu terhadap unit ukuran tertentu (misalnya Rp.100/batang bibit kelapa sawit, Rp.1/kg TBS, dll.)*. Contoh lain *Perda 25/2001 Kabupaten Toli Toli Propinsi Sulawesi Tengah tentang Pajak Komoditi* yang mengenakan *pungutan atas berbagai jenis komoditi yang keluar dari Kabupaten Toli Toli, termasuk di dalamnya atas 12 jenis komoditi*

*hasil perkebunan dengan tarif berkisar antara 1-5% terhadap harga jual produk yang bersangkutan yang berlaku di daerah tersebut.*

Pungutan atas distribusi hasil usaha perkebunan tersebut jelas melanggar prinsip *free internal trade* – melanggar prinsip kesatuan wilayah ekonomi Indonesia. Hal inipun bertentangan dengan ketentuan dalam UU 34/2000 tentang Pajak & Retribusi Daerah (pasal 2 ayat 4 huruf b) yang menekankan bahwa pajak daerah bisa dikenakan atas obyek yang mobilitasnya cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Jelas bahwa komoditi perkebunan sebagai obyek retribusi tidak termasuk dalam kategori ini karena mobilitasnya yang tinggi lintas wilayah Kabupaten/Kota/Propinsi. Dalam kaitan dengan perdagangan internasional, pengenaan biaya atas distribusi komoditi pertanian tersebut juga bertentangan dengan prinsip perdagangan bebas yang menghendaki dihapuskannya hambatan tarif dan non tarif bagi komoditi perdagangan dunia. Indonesia sebagai negara anggota WTO (World Trade Organization) yang telah menerima prinsip itu (dituangkan dalam UU 7/1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia) dan daerah daerah otonom sebagai bagian dari wilayah negara Indonesia terikat dengan prinsip tersebut. Di atas semua itu, pesan penting yang ingin disampaikan adalah bahwa hambatan hambatan perdagangan tersebut jelas menambah biaya komoditi sehingga berpotensi menurunkan daya saing produk produk bersangkutan.

Masih terkait pungutan atas obyek hasil usaha perkebunan, sejumlah pemerintah daerah menerapkan pungutan lainnya, tidak disebut pajak atau retribusi, namun disebut sebagai sumbangan pihak ketiga, sumbangan wajib, atau sebutan lainnya sejenis yang intinya juga mengenakan pungutan atas berbagai jenis komoditi yang ada. Misalnya *Perda 29/2000 Kabupaten Asahan Propinsi Sumatera Utara tentang Sumbangan Wajib Perusahaan Perkebunan Negara/Daerah dan Perusahaan Perkebunan Swasta di Daerah Asahan yang memungut sumbangan untuk komoditi karet (Rp.10,-/kg), coklat (Rp.5,-/kg), dan kelapa sawit (Rp.3,-/kg TBS)*. Contoh lain adalah *Perda 23/2000 Kabupaten Kampar Propinsi Riau tentang Sumbangan Wajib Pengusaha Perkebunan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar* yang menetapkan pungutan sumbangan sebagaimana diterapkan Kabupaten Asahan meskipun dengan besaran rupiah yang berbeda; dan daerah daerah lain yang menerapkan jenis pungutan ini (terdapat 55 perda dari berbagai daerah untuk pungutan kategori ini dalam koleksi kepustakaan KPPOD).

Mencermati isi pasal pasalnya, pada dasarnya pungutan ini merupakan pajak karena mempunyai struktur tarif tertentu terhadap obyek pungutan, dan tidak ada timbal balik jasa langsung yang diterima oleh subyek pungutan. Dari segi semantik, ‘sumbangan’ saja jelas pungutan ini tidak tepat karena hakekat sumbangan adalah sukarela; namun ketika sudah ada struktur penetapan sumbangan, sudah jelas bahwa pungutan ini tidak tepat. Sementara itu landasan hukumnya juga perlu dipertanyakan (presedennya berasal dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 08 Tahun 1978), dan kalau hal itu dikaitkan dengan ketentuan UU 25/1999 (pasal 4 angka d) yang menyebutkan tentang sumber lain lain pendapatan asli daerah yang sah; sifat sumbangan/sukarela semestinya tidak mengikat seperti layaknya pajak. Baik dari sudut pandang efisiensi usaha dan UU 34/2000, hal ini bisa dianggap sebagai tambahan biaya yang bisa menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan karenanya berpotensi ekonomi negatif.

## **A.2. Pungutan Lainnya Atas Sektor Usaha Perkebunan**

Selain jenis jenis pungutan di atas, sektor perkebunan juga menerima beban atas sejumlah pungutan daerah lainnya yang diatur dalam perda tentang pungutan izin usaha perkebunan,

perijinan dan retribusi bahan bakar minyak, pajak penerangan jalan, retribusi atas pemakaian jalan Kabupaten, dll..

Salah satu contoh tentang penerapan pungutan yang tidak semestinya dari sub bahasan ini, yang dirasakan keterlaluannya oleh dunia usaha adalah pengenaan pajak atas penggunaan tenaga listrik (baik dari sumber listrik PLN (Perusahaan Listrik Negara) maupun Genset Perusahaan) yang digunakan untuk memberikan penerangan jalan bagi masyarakat (*community development*) sekitar area perkebunan. Perda-perda 'Pajak Penerangan Jalan' umumnya mengenakan pungutan pajak atas penggunaan energi listrik tanpa mempertimbangkan peruntukan penggunaan listrik tersebut. Sedangkan jelas disebutkan dalam UU 34/2000 maupun Peraturan Pemerintah (PP) No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah (pasal 58 (1) PP 65/2001), bahwa obyek pajak ini adalah penggunaan tenaga listrik untuk penerangan jalan umum yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah. Artinya pengenaan pajak ini adalah dengan peruntukan khusus yaitu bahwa hasil pungutan digunakan untuk pembiayaan penerangan jalan yang disediakan dan rekeningnya dibayar oleh pemda; sehingga pungutan atas penggunaan tenaga listrik yang digunakan untuk keperluan lainnya, misalnya untuk produksi, terlebih bila digunakan untuk *community development*, semestinya bukan merupakan obyek pajak. Bila landasan pemikiran dari pengenaan PPJ terhadap penggunaan listrik yang bukan untuk keperluan penerangan jalan dimaksudkan untuk 'subsidi silang' satu wilayah terhadap wilayah lain, hal itu harus bisa dibuktikan dengan hitungan aktual penggunaan listrik yang digunakan untuk penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh pemerintah daerah.

Dalam koleksi KPPOD tentang perda-perda pungutan yang terkena ke sektor usaha perkebunan (beberapa diantaranya juga ke sektor lainnya) memberikan indikasi beragamnya beban pungutan yang terkena ke sektor ini ([lihat tabel di bawah](#)). Hal ini perlu perhatian serius untuk mengevaluasinya secara mendalam guna keperluan perbaikan kinerja pelayanan pemerintah terhadap sektor ini.

### **A.3. Kemungkinan Dampak Pungutan**

Contoh dari beberapa jenis pungutan di sektor perkebunan tersebut jelas menambah biaya usaha, baik akibat biaya langsung pungutan maupun biaya tidak langsung berupa *opportunity cost* untuk menangani hal-hal yang tidak semestinya. Rangkaian akibat selanjutnya adalah kemungkinan beban konsumen untuk membayar harga yang lebih tinggi apabila biaya pungutan dibebankan ke harga jual, dengan resiko menurunnya pangsa pasar produsen dari produk yang bersangkutan. Kemungkinan lainnya adalah *supplier* bahan baku akan dengan menerima harga yang lebih rendah apabila biaya dibebankan ke rantai belakang produksi.

Mengambil contoh Perda 15/2002 Kabupaten Indragiri Hulu Propinsi Riau tentang Retribusi Lalulintas Hasil Hutan dan Perkebunan di atas; selain efek negatif bagi pelaku usaha, hal tersebut juga bisa berdampak negatif terhadap perekonomian daerah setempat. Aktivitas perekonomian di Kabupaten Indragiri Hulu secara keseluruhan bisa terpengaruh (menurun) karena sektor perkebunan dan kehutanan mempunyai kontribusi yang cukup berarti (kedua dan ketiga) terhadap total PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) daerah tersebut (berdasar harga konstan tahun 1993); masing-masing 16.27% (perkebunan), dan 7.52% (kehutanan), diluar sektor industri migas sebagai kontributor utama yang menyumbang 29.25% dari total PDRB di tahun 2001 (sumber BPS – Biro Pusat Statistik). Bila dibandingkan dengan PDRB dari tahun 1999 bisa kita lihat bahwa ada peningkatan kontribusi dari sektor perkebunan tahun 1999 – 2000 (dari 15.09% menjadi 16.35%) namun sedikit menurun tahun 2001 menjadi 16.27; sedangkan sektor kehutanan selalu meningkat

kontribusinya (dari 7.27% menjadi 7.45% menjadi 7.52). Dengan penerapan perda tahun 2002 tersebut dikhawatirkan akan menyebabkan penurunan kontribusi kedua sektor ini (karena melemahnya daya beli konsumen, dan turunnya daya saing produk dari Indragiri Hulu yang berakibat menurunnya pangsa pasar). Daerah yang mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang membaik dari 4.93% di tahun 2000 menjadi 6.16% ini dikhawatirkan akan kehilangan momentum perbaikan kinerjanya, yang salah satu penyebabnya bisa dikarenakan penerapan perda tersebut. Diluar masalah tersebut, dalam konteks Indragiri Hulu ini, faktor pemisahan daerah Kuantan Senggigi dari induknya Kapuas Hulu kemungkinan akan menambah beban ekonomi daerah yang bersangkutan; oleh karenanya semestinya daerah tersebut tidak membuat kebijakan yang akan berpotensi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Analisis sederhana mengenai kemungkinan efek negatif yang bisa terjadi akibat penerapan perda pungutan yang mendistorsi aktivitas perekonomian tersebut kemungkinan bisa terjadi di daerah-daerah lainnya. Untuk itu sangat penting bagi daerah-daerah lain agar secara cermat menganalisa berbagai kemungkinan efek ekonomi negatif yang bisa ditimbulkan akibat penerapan pungutan.

## **B. Sektor Usaha Industri**

Biaya menjalankan aktivitas perekonomian sektor industri manufaktur memang tidak kecil, dalam hal pungutan liar misalnya; hasil survei KPPOD terhadap persepsi pelaku usaha sektor industri manufaktur di 20 Kabupaten/Kota tahun 2002, menunjukkan bahwa sektor ini menghadapi masalah serius dalam hal pungutan liar, baik yang dilakukan oleh aparat keamanan, organisasi sosial kemasyarakatan, preman, dll. Disamping biaya-biaya tidak resmi, sektor ini harus menanggung biaya pungutan daerah yang dikenakan melalui penetapan perda di berbagai daerah.

Terkait perijinan usaha misalnya, pada tingkatan formal – resmi, sektor ini (dan beberapa sektor usaha lainnya) mesti membayar pajak ataupun retribusi daerah atas sejumlah perijinan yang ditetapkan pemerintah daerah. Masalahnya, beban biaya perijinan (struktur dan besaran tarif), prosedur perijinan, waktu yang diperlukan untuk proses perijinan, dll., tidak jelas terdiskripsikan yang tercermin dalam 22.7% dari 709 perda yang dianalisis KPPOD. Hal ini berpotensi menimbulkan besarnya biaya perijinan, karena ketidakjelasan ‘grey area’ dalam perda bisa disalahgunakan, baik oleh pimpinan daerah Bupati/Walikota (melalui SK pimpinan daerah) atau oleh petugas pelaksana lapangan dari pemda yang bersangkutan. Selain itu studi KPPOD juga menemukan bahwa dalam hal retribusi perijinan ini, didapati 4.5% dari 709 perda yang memungut retribusi namun tidak menunjukkan secara jelas manfaat langsung yang diterima pembayar retribusi, atau dengan kata lain bertentangan dengan prinsip dasar pengenaan retribusi. Umumnya perda retribusi yang termasuk dalam pelanggaran kategori ini memasukkan jenis retribusi tersebut dalam kelompok retribusi perijinan tertentu, yang kalau mencermati isi pasal-pasalnyanya semestinya bisa dimasukkan sebagai urusan administrasi pemerintahan umum sehingga tidak perlu dikenakan retribusi.

Contoh lain efek biaya yang ditimbulkan terhadap pungutan sektor ini yang cukup signifikan, misalnya penerapan perda tentang *Pajak Penerangan Jalan (PPJ)* di sejumlah daerah (tercatat 73 perda dari berbagai daerah untuk kategori pajak ini dalam koleksi kepustakaan KPPOD). Melengkapi pembahasan tentang penerapan PPJ perda sektor perkebunan di atas, industri manufaktur sangat terbebani pungutan pajak ini, yang walaupun sebelum otda sudah ada, namun semenjak pelaksanaan otda, obyek pajak meluas sampai tenaga listrik yang dihasilkan dari Genset. Selain keberatan seperti yang disampaikan sektor usaha perkebunan

terhadap pengenaan PPJ; keberatan sektor industri manufaktur terutama atas pengenaan pajak tenaga listrik yang berasal dari Genset, dikarenakan beberapa alasan, *pertama*, bukan kehendak dunia industri mengadakan Genset untuk memenuhi kebutuhan tenaga listrik bagi proses produksinya; pengadaan Genset lebih dikarenakan ketidakmampuan PLN memenuhi kapasitas daya dan kestabilan pasokan tenaga listrik. Preferensi industri adalah tidak berinvestasi untuk Genset apabila kebutuhannya dicukupi PLN atau dari perusahaan penghasil tenaga listrik lainnya. *Kedua*, biaya PPJ dikenakan dari kapasitas terpasang / taksiran penggunaan tenaga listrik, bukan atas penggunaan riil tenaga listrik oleh perusahaan. *Ketiga*, tarif pengenaan pajak (bervariasi antar pemda, maksimum 10%) dikenakan terhadap 100% penggunaan tenaga listrik dari biaya per satuan nilai jual tenaga listrik, sementara UU 34/2000 dan PP 65/2001 (pasal 60 ayat 2 angka b) menentukan pengenaan tarif untuk industri adalah perkalian besarnya tarif terhadap 30% nilai jual tenaga listrik.

Hitungan tambahan besaran finansial yang harus ditanggung sektor industri yang dibuat APSyFI (Asosiasi Produsen Synthetic Fiber Indonesia) yang beranggotakan 18 perusahaan (pemasok 93% kebutuhan serat dan benang sintetis industri tekstil dalam negeri) bisa mencapai peningkatan 1.048% (seribu empat puluh delapan per seratus) yang harus dibayar dalam setahun.<sup>4)</sup> Bila hitungan tersebut benar, hal ini tentu saja bisa menurunkan kinerja sektor ini yang menyerap 40.000 tenaga kerja, dan memberikan sumbangan nilai ekspor lebih dari USD350 juta (30% dari total produksinya) di tahun 2001. Dalam ketatnya kompetisi harga produk sektor ini yang *over supply* di pasar dunia, dikhawatirkan beban tambahan biaya tersebut menurunkan daya saing sektor industri serat sintetis yang saat ini masih termasuk 10 besar dunia.

Keberatan dari dunia industri juga datang dari Himpunan Kawasan Industri (HKI – Himpunan Perusahaan Yang Memiliki dan/atau Pengelola Kawasan Industri) yang menggugat kenapa perusahaan yang berlokasi di kawasan industri dikenakan pungutan daerah yang semula tidak terkena ke mereka pada masa sebelum otda?; misalnya pungutan PPJ. Keberatan ini didasari bahwa berdasar Keputusan Presiden (Kepres) No.41 Tahun 1996 (yang merupakan penyempurnaan Keppres 53/1989 dan Keppres 98/1993) tentang Kawasan Industri; perusahaan kawasan industri diberi hak dan kewajiban untuk membangun suatu kawasan industri lengkap dengan segala infrastruktur fisik pendukungnya, seperti penerangan jalan kawasan industri. Atas segala investasinya di kawasan industri tersebut, perusahaan kawasan industri diberi hak untuk mencari investor untuk menanamkan investasinya di kawasan industri tersebut. Untuk itu dengan acuan Keppres tersebut, paket yang ditawarkan kepada para investor mencakup berbagai fasilitas yang akan diberikan seperti dibebaskan kewajiban membuat ANDAL dan pembebasan pengurusan ijin gangguan (HO) bila perusahaan kawasan industri telah memiliki dokumen studi AMDAL, pembebasan ijin lokasi, pemberian fasilitas infrastruktur fisik, dll.. Maka perusahaan kawasan industri yang tergabung dalam HKI menjadi kehilangan pegangan karena paket fasilitas yang telah mereka tawarkan kepada para calon investor untuk menanamkan modal di lingkungan kawasan industri, tidak sesuai lagi dengan estimasi kalkulasi bisnis sebelumnya (misalnya investor juga masih harus menanggung PPJ bila berinvestasi di kawasan industri tersebut, mengurus ijin gangguan, dll.). Bagi para pengusaha kawasan industri, hal ini sangat penting karena menyangkut kredibilitas mereka di mata calon investor yang memerlukan kepastian usaha.

---

<sup>4)</sup> Dalam suratnya kepada Dirjen Otda tanggal 12 September 2002 tentang keberatan APSyFI terhadap PPJ Non-PLN; APSyFI melampirkan kalkulasi pengenaan biaya untuk membayar PPJ dari salah satu anggotanya (baik PPJ PLN maupun Non-PLN) yang semestinya cukup membayar Rp.178.320.398,- namun karena adanya PPJ Non-PLN tersebut, berpotensi membayar lebih dari Rp.1.869.341.198,- (peningkatan 1.048%).

Walaupun berbeda permasalahan dan spektrumnya, kawasan otorita Batam (lokasi investasi sektor industri manufaktur yang signifikan peran ekonominya) juga mengalami hal serupa dimana pemda menghendaki kewenangan lebih dari peran administratif yang saat ini dimilikinya.

Sumber permasalahan tersebut bisa dilihat dari UU 22/1999 yang menjabarkan kewenangan Kabupaten/Kota terhadap kawasan industri.<sup>5)</sup> Meskipun kewenangan daerah otonom Kabupaten/Kota atas kawasan industri ditegaskan dalam UU; agar tidak ahistoris dan untuk kemanfaatan yang lebih optimal bagi kepentingan daerah maupun nasional, keputusan yang telah dibuat oleh pemerintah sebelumnya semestinya masih mengikat untuk dilaksanakan. Tentu saja kebijakan tersebut bisa dirubah dengan berbagai penyesuaian yang diperlukan berdasar perkembangan tata pemerintahan sekarang, dengan dasar tidak merugikan para pihak yang terlibat di dalamnya. Bagi dunia usaha, unsur kepastian adalah hal yang sangat penting dan jangan sampai ketidakpastian yang terjadi di kawasan industri, atau di daerah otorita seperti Batam misalnya, justru akan merugikan daerah yang bersangkutan maupun untuk kepentingan nasional. Kejelasan mengenai domain kewenangan harus segera diselesaikan (paling tidak dengan mempertimbangkan sejarah dan pertimbangan skala ekonominya); baik dalam kasus otorita Batam, kawasan industri, maupun kasus kasus lainnya seperti pengelolaan pelabuhan laut, pelabuhan udara, dll.

### **C. Perda Ketenagakerjaan**

Distorsi aktivitas ekonomi di masa otda ini juga terjadi karena perda mengenai ketenagakerjaan. Bila di tingkat nasional, issue ketenagakerjaan terfokus pada masalah upah minimum, PHK (pemutusan hubungan kerja) dan pesangon, maupun pegawai *outsourcing*; dari data yang dimiliki KPPOD (38 perda ketenagakerjaan dari berbagai daerah), di tingkat daerah masalah ketenagakerjaan yang diatur dalam perda umumnya terkait dengan issue kebijakan untuk penggunaan tenaga kerja lokal, ‘perlindungan tenaga kerja’, upah minimum daerah, dan pungutan USD100/orang/bulan atas tenaga kerja asing (tingkat pemerintahan mana yang berhak atas pungutan tersebut?).

Mengenai issue *affirmative policy* yang diatur dalam perda, bisa diambil contoh *Perda 4/2002 Kota Pekanbaru Propinsi Riau tentang Penempatan Tenaga Kerja Lokal* yang mengatur beberapa hal, diantaranya: 1) mewajibkan pengguna tenaga kerja (TK) untuk memprioritaskan TK lokal dalam rekrutmen pegawai, 2) pembuatan kartu induk karyawan Rp.10.000,- /tahun, 3) pungutan dana peningkatan ketrampilan lokal Rp.500.000,- /orang/kontrak bagi pengusaha yang mendatangkan TK dari luar Kota Pekanbaru, 4) kewajiban perusahaan untuk mengisi jabatan manajer personalia dengan TK lokal. Bagi dunia usaha ukuran utama dalam rekrutmen TK adalah profesionalisme, sehingga kewajiban penggunaan TK lokal dengan denda finansial bila melanggarnya merupakan hal yang tidak semestinya diterapkan; begitu juga halnya dengan kewajiban pengisian jabatan tertentu dengan TK lokal, yang mengingkari prinsip kesatuan wilayah ekonomi Indonesia dan prinsip profesionalisme. Pembeneran pilihan kebijakan dengan argumentasi adanya potensi

---

<sup>5)</sup> Melengkapi 11 kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten/Kota dalam pasal 11 UU 22/1999 yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja; lebih jauh pasal 119 menegaskan bahwa “kewenangan daerah Kabupaten dan daerah Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, berlaku juga di kawasan otorita yang terletak di dalam daerah otonom yang meliputi badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan, dan kawasan lain yang sejenis.

kerawanan sosial ekonomi akibat dominasi tenaga kerja dari luar daerah yang sering dikemukakan pemda, semestinya tidak dijawab dengan perda yang bersifat 'negatif'; namun justru disikapi dengan bahasa perda yang 'positif' misalnya suatu kebijakan yang justru memberikan insentif bagi dunia usaha apabila menyerap sejumlah tenaga kerja lokal, misalnya insentif dalam hal pajak daerah, perijinan, dll. Sedangkan kewajiban pembayaran untuk pembuatan kartu induk karyawan adalah urusan internal perusahaan tanpa manfaat apapun yang didapat dari pemda, sehingga pemda tidak perlu intervensi dan memungut dana untuk itu.

Walaupun bukan dalam bentuk perda, kebijakan preferensi bagi rekrutmen tenaga kerja lokal juga terjadi di daerah lain, misalnya *Kabupaten Bekasi Propinsi Jawa Barat dimana melalui SE (Surat Edaran) Bupati No.560/334/Sosial, dihimbau kepada pengusaha yang beraktivitas usaha di wilayah Kabupaten Bekasi untuk menggunakan 50% warga setempat sebagai tenaga kerja di perusahaannya*. Bahkan di bagian dari wilayah Kabupaten Bekasi yaitu *desa Sukadanau, melalui SK (Surat Keputusan) Kepala Desa, ditetapkan kuota tenaga kerja berdasarkan daerah asalnya dalam perusahaan, yakni 50% untuk warga asli desa, 29% untuk warga Kabupaten Bekasi, 20% untuk WNI (Warga Negara Indonesia), dan 1% untuk tenaga ahli asing*. Sebagaimana disampaikan di atas, dalam prinsip profesionalisme, penentuan kuota tenaga kerja lokal bisa sangat bermasalah karena akan terkait produktivitas; namun apabila kebijakan tersebut lebih bersifat himbuan dan bukan pemaksaan, semestinya hal tersebut tidak akan menjadi masalah.

Sementara itu dalam hal pungutan terhadap biaya ijin penggunaan tenaga kerja warga negara asing pendatang asing (TKWNP atau TKA) sebesar USD100/orang/bulan, dapat mengambil contoh *Perda 19/2002 Kabupaten Musi Banyuasin Propinsi Sumatera Selatan tentang Retribusi Pelayanan Bidang Ketenagakerjaan* yang pada intinya menegaskan bahwa *biaya ijin TKA disetorkan ke rekening khusus penerima Disnaker dan Kesos Kabupaten Musi Banyuasin, dan tidak lagi disetor ke rekening pemerintah pusat*. Ketentuan tersebut berpotensi menimbulkan pungutan ganda karena untuk obyek yang sama, berdasar pasal 3 PP 92/2000 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Departemen Tenaga Kerja Dan Transmigrasi, disebutkan bahwa biaya ijin TKA tersebut untuk pemerintah pusat, bukan pemerintah daerah, sehingga apabila subyek pungutan mengikuti ketentuan perda tersebut, akan berpotensi untuk tetap ditarik pungutan yang sama oleh pemerintah pusat. Persoalan mengenai hal ini juga terjadi di beberapa daerah seperti Kabupaten Bekasi (Perda 19/2001), dll.

Perda pungutan bidang ketenagakerjaan lainnya yang kebanyakan diterapkan oleh daerah Kabupaten/Kota adalah pungutan retribusi terhadap: ijin penyimpangan waktu kerja dan istirahat, pengesahan peraturan perusahaan, pendaftaran KKB (Kesepakatan Kerja Bersama), pembinaan penyelenggaraan kesejahteraan pekerja, pengawasan gambar instalasi, pengawasan keselamatan kerja, dll. Bisa dikatakan bahwa semua perda tentang hal tersebut mengemukakan dasar pengenaan pungutan yang dikaitkan dengan alasan untuk 'pelayanan/perlindungan tenaga kerja' yang dalam pandangan kami semestinya merupakan urusan pemerintahan umum yang melekat pada fungsi/pekerjaan/jabatan pegawai dari instansi dinas tenaga kerja; sehingga tidak perlu dikenakan biaya retribusi untuk melaksanakan pelayanan/perlindungan tenaga kerja tersebut. Akan halnya tentang pengecekan fasilitas produksi seperti mesin ketel uap, lisft, gambar instalasi, dll., semestinya merupakan urusan internal perusahaan karena bila sesuatu hal terjadi (kecelakaan) maka yang bertanggungjawab atas akibat kecelakaan tersebut juga perusahaan yang bersangkutan, bukan pemda; sehingga tidak layak pemda memungut retribusi untuk hal itu.

### **III. Upaya Dunia Usaha dan Tanggapan Pemerintah Daerah dan Pusat**

Menghadapi permasalahan permasalahan tersebut di atas, berbagai cara telah diupayakan oleh dunia usaha untuk mengatasinya, baik dalam bentuk permohonan peninjauan ulang atau pembatalan perda kepada pemerintah daerah setempat atau kepada pemerintah pusat (baik melalui surat menyurat atau tatap muka langsung), advokasi melalui media masa, penggalangan solidaritas dunia usaha untuk menunda pembayaran pungutan daerah yang masih dipertanyakan dasar pengenaannya, dll..

Dalam catatan KPPOD, perusahaan perusahaan perkebunan baik yang tergabung dalam BKS-PPS (Badan Kerja Sama Perusahaan Perkebunan Sumatera) maupun GPPI (Gabungan Perusahaan Perkebunan Indonesia), APSyFI, APIK (Asosiasi Perusahaan Industri Karawang), APINDO (Asosiasi Pengusaha Indonesia), KADIN (Kamar Dagang dan Industri), maupun masing masing Perusahaan, secara aktif mengajukan berbagai keberatan terhadap pengenaan pungutan yang membebani tersebut. Dalam pandangan kami, argumentasi yang dikemukakan dalam keberatan dunia usaha tersebut sangat memadai dan cukup menunjukkan penguasaan dunia usaha terhadap persoalan yang sebenarnya. Argumentasi yang dibangun cukup menyeluruh baik dari sisi yuridis formal, maupun pertimbangan ekonomi. Hal ini sangat menggembirakan dalam hal tumbuhnya mekanisme *check & balance* dari masyarakat terhadap kebijakan publik, sehingga pemerintah baik pusat maupun daerah akan mendapat tantangan jika membuat kebijakan publik yang tidak semestinya.

Sebaliknya tanggapan pemerintah baik pusat maupun daerah sangat minimal (baik secara lisan dalam tatap muka, maupun melalui surat menyurat). Tanggapan tersebut umumnya hanya berdasar pertimbangan yuridis yang tidak utuh, dan tidak ada argumen dari sisi efisiensi ekonomi; sehingga bagi kalangan dunia usaha hal itu terkesan sebagai ketidakseriusan pemerintah dalam menangani suatu persoalan riil bangsa. Lebih lanjut anggapan yang berkembang di dunia usaha adalah bahwa pemda terkesan hanya berkepentingan untuk mendapatkan PAD sebanyak mungkin sehingga ketika menerapkan pungutan retribusi bukan untuk pembiayaan dalam peningkatan kualitas pelayanan, namun lebih dikarenakan untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hal ini sangat jelas ketika dalam beberapa kali audiensi dunia usaha dengan pejabat pemda, kebanyakan argumentasi yang dikemukakan adalah bahwa untuk pemda membutuhkan tambahan anggaran untuk melaksanakan otda. Ironisnya, pendapat yang sama juga dikemukakan pejabat pemerintah pusat yang ketika bertatap muka dengan kalangan dunia usaha, dengan meminta pengertian dunia usaha untuk memahami kondisi keuangan daerah yang memang memerlukan anggaran yang memadai untuk melaksanakan otda. Jelas hal ini *misleading* karena sebagaimana dikemukakan di atas bahwa prinsip pengenaan retribusi bukan untuk peningkatan pendapatan daerah, namun untuk menutup sebagian atau seluruh biaya yang dikeluarkan pemerintah dalam memberikan suatu jasa pelayanan yang memberi manfaat langsung kepada pembayar retribusi.

Berbagai permohonan dunia usaha kepada pemda maupun pemerintah pusat untuk revisi atau pembatalan perda bermasalah hampir seluruhnya tidak berhasil, sangat sedikit yang berhasil. Dari pengalaman tersebut timbul semacam kesimpulan bagi dunia usaha bahwa suatu perda yang sudah diterbitkan, walaupun secara teoritis bisa direvisi (oleh pemda yang bersangkutan) atau dibatalkan (baik oleh pemda yang bersangkutan maupun pemerintah pusat); namun dalam kenyataannya sangat jarang sekali terjadi. Dunia usaha menduga bahwa mungkin bagi pemda, revisi atau pembatalan perda akan menimbulkan implikasi negatif bagi

keuangan daerah, maupun barangkali bagi turunnya kredibilitas pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif). Sementara itu, penggunaan kewenangan pengawasan represif pemerintah pusat untuk meminta daerah merevisi atau bahkan membatalkan perda juga jarang sekali digunakan; selain karena masih lemahnya koordinasi mekanisme pengawasan ini, juga barangkali karena pemerintah pusat ragu ragu untuk mengambil tindakan tidak populis dengan membatalkan perda bermasalah.<sup>6)</sup>

Karena sulitnya untuk mendapatkan 'keadilan' bagi kepentingan aktivitas perekonomian, mekanisme penyelesaian masalah seringkali mengambil jalan 'damai' negosiasi untuk mendapatkan pengurangan beban pungutan dari pemda, baik yang secara murni maupun (yang seringkali) melibatkan rente ekonomi. Namun begitu, walaupun berat bagi dunia usaha untuk mengambil posisi berseberangan dengan pemerintah karena pada dasarnya dunia usaha sangat 'takut' bila dianggap tidak kooperatif yang bisa berakibat tidak baik bagi kelangsungan bisnis di daerah tersebut; kadangkala dunia usaha mengambil sikap konfrontasi dengan pemerintah. Misalnya, dalam tingkatan tertentu, asosiasi dunia usaha menghimbau para anggotanya untuk 'membangkang' tidak membayar pungutan selama *dispute* mengenai pungutan yang dianggap bermasalah belum terselesaikan. Pilihan 'pembangkangan' tersebut meskipun disadari bisa merugikan dunia usaha, namun kadangkala terpaksa harus dipilih selain karena prinsip efisiensi usaha, juga barangkali menjadi semacam *bargaining position* untuk mendapatkan 'keadilan'.

#### **IV. Catatan Penutup**

Mengambil beberapa contoh permasalahan yang dihadapi dunia usaha dalam hal perda pungutan di atas, kesimpulan yang sangat jelas adalah bahwa antara dunia usaha, pemerintah daerah dan pemerintah pusat belum mempunyai 'bahasa' yang sama dalam menyikapi sah/tidaknya perda pungutan, baik dalam bentuk pajak, retribusi, maupun bentuk pungutan lainnya. Selain menunjukkan perbedaan kepentingan masing masing pihak, terlihat bahwa mekanisme penyelesaian masalah antara dunia usaha dengan pemerintah belum berjalan baik. Dalam hal ini, dari kajian kami tentang perda pungutan dan pantauan kami terhadap mekanisme penyelesaian masalah perda tersebut, bisa kami sampaikan bahwa masalah terutama ada di pihak pemerintah, baik daerah maupun pusat. Lemahnya *legal drafting* perda,

---

<sup>6)</sup> Sejalan dengan sistem pengawasan represif yang dianut UU 22/1999 dimana pemerintah pusat mempunyai hak pembatalan perda yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau peraturan perundang-undangan lainnya (pasal 114); UU 34/2000 menegaskan bahwa pemda harus menyampaikan perda tentang pajak dan retribusi daerah yang dibuatnya paling lama 15 (lima belas) hari setelah ditetapkan, dimana pemerintah pusat mempunyai waktu satu bulan sejak perda tersebut diterima untuk membatalkan perda tersebut bila perda itu bertentangan dengan kepentingan umum/atau perundang-undangan yang lebih tinggi (pasal 5A). Dalam rejim pengawasan represif ini, sebuah perda yang telah disahkan eksekutif dan legislatif daerah bisa langsung dilaksanakan tanpa persetujuan pemerintah pusat dahulu, dan selama tidak dibatalkan pemerintah pusat dalam batas waktu kewenangan pengawasan represif tersebut. Prinsip ini yang membedakan dengan rejim pengawasan preventif yang diberlakukan sebelum otda, dimana sebelum perda disetujui pemerintah pusat, perda tersebut belum boleh dijalankan di daerah. Mekanisme yang dipakai pemerintah pusat untuk pengawasan represif adalah masing masing institusi/departemen pemerintah pusat yang terkait (dalam konteks perda pungutan terutama departemen keuangan) memberikan rekomendasi teknis kepada departemen dalam negeri (Depdagri) mengenai apakah suatu perda perlu dibatalkan. Dalam kepemimpinan Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno, bila rekomendasi tersebut menghendaki pembatalan, sebelum Depdagri membuat SK pembatalan, Mendagri menggunakan pendekatan persuasif dengan memanggil pimpinan daerah yang bersangkutan dan memintanya untuk membatalkan sendiri. Apabila permintaan tersebut tidak dipenuhi daerah, maka Mendagri mengeluarkan SK pembatalan perda dimaksud. Bagi daerah yang memenuhi permintaan Mendagri untuk membatalkan sendiri perda tersebut, SK tidak dikeluarkan. Sayangnya menurut konfirmasi pejabat Depdagri, sampai saat ini pemantauan terhadap efektivitas SK pembatalan perda tersebut dan kehendak baik pemda untuk membatalkan perda sendiri belum berjalan, sehingga tidak bisa diketahui secara pasti apakah kebijakan pemerintah pusat telah diikuti pemerintah daerah.

pelanggaran beberapa prinsip pembuatan perda pungutan, lambatnya respon terhadap keberatan dunia usaha, dan lemahnya mekanisme pengawasan represif perda menguatkan kesimpulan ini.

Sebagaimana disebutkan di atas, akibat dari distortifnya perda pungutan, secara langsung akan berakibat meningkatnya biaya usaha baik akibat biaya langsung pungutan maupun biaya tidak langsung berupa *opportunity cost* untuk menangani hal hal yang tidak semestinya. Hal tersebut bisa berdampak ke beban konsumen yang harus membayar harga lebih tinggi bila biaya dibebankan ke harga jual (dengan resiko menurunnya pasar produk yang bersangkutan, dan melemahnya daya beli konsumen); atau akan membebani *supplier* bahan baku bila biaya dibebankan ke rantai belakang produksi. Lebih jauh, sebagaimana diuraikan di atas, hal tersebut bisa berpotensi menurunkan aktivitas perekonomian daerah yang bersangkutan yang mengakibatkan turunnya PDRB daerah itu sendiri.

Dari uraian uraian di atas, beberapa hal perlu mendapat perhatian serius, *pertama*, perlunya pemahaman bersama tentang prinsip dasar pengenaan retribusi; yaitu bahwa pembayar retribusi harus mendapatkan manfaat langsung dari penerima retribusi, oleh karenanya penetapan suatu retribusi tidak boleh ditujukan untuk peningkatan pendapatan daerah namun untuk peningkatan kualitas pelayanan. *Kedua*, untuk menjamin kepastian usaha, mekanisme pengawasan represif harus berjalan dengan baik, dan tanggapan terhadap keberatan dunia usaha semestinya mendapat perhatian yang memadai. Selain itu, perlu diatur suatu mekanisme penyusunan dan pengawasan perda yang lebih komprehensif sebelum ditetapkan. *Ketiga*, perlu dikaji lebih lanjut mengenai kemungkinan membuat limitasi perda pungutan yang dapat diterapkan di daerah selain untuk mengeleminir kemungkinan pembuatan perda yang distortif bagi aktivitas perekonomian, juga dengan pertimbangan efektifitas suatu perda pungutan (*tax yield*, biaya pungutan, dll.). *Keempat*, untuk menghindari *dispute* antara dunia usaha dan pemerintah yang kontraproduktif, perlu adanya pelibatan dunia usaha yang akan terkena langsung akibat kebijakan tersebut secara aktif dalam penyusunan perda.<sup>7)</sup> Patner pemerintah dari berbagai unsur masyarakat dalam penyusunan perda sangat diperlukan mengingat lemahnya kemampuan *legal drafting* pejabat pemerintahan (terutama unsur legislatif). *Kelima*, diperlukan studi mendalam untuk mengetahui sistem perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang ideal, mengingat kuatnya gugatan pemda terhadap minimnya basis pajak daerah. Hal ini diperkuat oleh temuan KPPOD bahwa daerah daerah yang mempunyai PAD rendah cenderung menerapkan perda perda distortif bagi aktivitas perekonomian, yang bisa diartikan bahwa motivasi pembuatan perda pungutan adalah untuk menaikkan PAD. *Keenam*, daerah daerah otonom lebih baik memfokuskan upaya untuk peningkatan PDRB daripada PAD, sehingga orientasi pembangunan lebih bersifat jangka panjang. Dengan upaya penciptaan iklim usaha yang kondusif diharapkan merangsang investasi yang memberikan kontribusi tidak hanya dari investasi itu sendiri namun juga dari *multiplier efek* positif yang mengikutinya.

\*\*\*

---

<sup>7)</sup> Salah satu temuan dalam studi KPPOD tahun 2002 adalah bahwa pelibatan unsur masyarakat (dunia usaha) dalam penyusunan perda umumnya bersifat diseminasi perda yang sudah definitif ditetapkan. Bentuk sosialisasi rancangan peraturan daerah (ranperda) sangat jarang dilaksanakan, walaupun melibatkan dunia usaha biasanya sangat minimal hanya dengan mengundang KADIN Daerah dan tidak melibatkan para pelaku utama dunia usaha. Lebih lanjut sosialisasi yang dilakukan lebih bersifat penjelasan dan kurang dapat mengakomodir usulan usulan yang ada. Di sisi lain, harus diakui bahwa seringkali dunia usaha juga tidak siap ketika diajak untuk memberikan masukan terhadap ranperda yang akan dibahas.