

**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

2003

4. Document Title/Translated Title

Pengawasan Perda yang Efektif (Effective Control of Regional Regulations) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. JNPUKM (Jaringan Nasional Pendukung Usaha Kecil Menengah)
2. PUPUK (Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil)
3. Frida Rustiani, et.al.

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

56

8. Report Number

PEG 152

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

This study was done on a PEG Project small grant.

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia
2. Effective
3. Control
4. Regional regulations
5.
6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official

Maria Syamsudin, Sr. Secretary
e-mail: maria@pegasus.or.id

14. Telephone Number

011-62-21-391-1971

15. Today's Date

April 15, 2004

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

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

**Pengawasan
Perda yang
Efektif**

2003

Oleh ::

:

Frida Rustiani
Ferry D Latief
Jacky Hendrawan
Leo Agustino
Dian T Wahyuni

**Jaringan Nasional Pendukung Usaha Kecil Menengah
(JNPUKM)**

Dan

**Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil
(PUPUK)**

Bekerjasama dengan

Partnership For Economic Growth (PEG)*

United States Agency for International Development (USAID)

* 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.

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kewirausahaan dan kegiatan bisnis tidak hanya dibentuk oleh mekanisme pasar tetapi juga dibentuk oleh peraturan (kebijakan) yang diterbitkan pemerintah. Ada tiga kategori untuk memahami prinsip-prinsip kebijakan: (a) prinsip berdasar pada kebijakan ekonomi, yang mengatur kerangka bagi pelaku ekonomi, pengusaha, dan lainnya yang berkaitan dengan persoalan pasar; (b) prinsip berdasar pada kebijakan sosial, merumuskan standar kesehatan, keselamatan, lingkungan hidup, mekanisme perwujudannya; dan (c) prinsip berdasar pada kebijakan administrasi, berkenaan dengan formalitas dan administrasi negara/pemerintahan.

Oleh karena kebijakan merupakan instrumen penting dalam melaksanakan kegiatannya dan warga masyarakatnya, maka amat perlu untuk menelaah sejauhmana kebijakan yang telah atau akan dihasilkan oleh pemerintah (eksekutif dan jajarannya) maupun legislatif, yang tidak menimbulkan hambatan. Pelbagai studi memperlihatkan/menunjukkan begitu banyak kebijakan yang telah dihasilkan justru menyebabkan ketidakefisienan —oleh karena formulasi kebijakan yang bermasalah— hingga mendistorsi kinerja dunia usaha. Oleh sebab itu, dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi (reformasi administrasi publik) khususnya dalam pembuatan dan pemantauan jalannya kebijakan perlu kiranya dikembangkan konsep *good regulatory governance*.

Merujuk pada konsep di atas, kasus Indonesia, khususnya pasca-Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, terbentuk pemerintahan daerah yang relatif kedap dari intervensi pemerintah pusat, tidak seperti apa yang terjadi pada masa Orde Baru. Demikian pula halnya dengan pembuatan kebijakan, walaupun dalam persentase yang tidak terlalu besar. Melalui dua kebijakan tersebut di atas (UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999), pemerintah daerah dapat melakukan penetrasi terhadap masyarakatnya melalui peraturan-peraturan daerah yang dibuatnya guna pemenuhan penerimaan daerah. Penerimaan daerah seperti terungkap dalam UU. No. 25 tahun 1999,

terdiri atas: Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain Penerimaan yang Sah (lainnya).

Penetrasi pemerintah daerah (Pemda) dalam hal penerimaan daerah terhadap masyarakatnya dimaksudkan agar belanja pembangunan dan belanja rutin dapat terpenuhi. Bila pada masa sebelumnya Pemda relatif tidak diperkenankan untuk membuat peraturan mengenai ekstensifikasi dan intensifikasi pungutan dan pajak baru, maka melalui dua kebijakan tersebut di atas ditambah dengan Undang-undang No. 34 tahun 2000, membuka dan memberikan kewenangan kepada Pemda untuk melakukan perluasan dan pendalaman pungutan dan pajak. Dimana pada dasarnya, khususnya UU No. 34 tahun 2000, memberikan petunjuk dan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk melakukan upaya “ketahanan fiskal” bagi daerahnya melalui pendekatan yang dikenal dengan pajak dan retribusi daerah.

Permasalahan yang timbul manakala kewenang daerah untuk melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi itu dilakukan ternyata banyak sekali permasalahan yang kemudian menyeruak. Kenapa masalah itu timbul? Karena asumsinya, pemerintahan yang adaptif, deliberatif, dan partisipatoris membuat peraturan-peraturan daerah guna menurunkan/menghapus kemiskinan dan meningkatkan pembangunan (*eradicating poverty and promoting development*) serta menciptakan perluasan lapangan kerja. Namun kenyataan serta dalam praktiknya peraturan-peraturan daerah yang dihasilkan oleh pemerintah daerah memiliki kecenderungan yang kuat untuk (dalam) mendistorsi pasar. Artinya Perda yang dihasilkan Pemda untuk menurunkan tingkat kemiskinan, mempromosikan pembangunan, dan perluasan kerja yang diasakan terlihat semakin jauh. Tingkat kemiskinan yang semestinya diminimilisir justru menjadi membengkak manakala peraturan mendistrosi wilayah ekonomi; pembangunan yang diharapkan demi perbaikan kehidupan masyarakat kelihatannya menjauh dari kenyataan hal ini dapat diperhatikan melalui pendekatan anggaran. Anggaran belanja (khususnya daerah) secara jelas memperlihatkan pada kita bahwa belanja pembangunan dibandingkan belanja rutin justru lebih besar pada aspek kedua dibandingkan aspek pertamanya, dimana pada sisi itu terdapat belanja pegawai dan macam sebagainya. Jadi siapa yang kemudian dibangun? Selanjutnya, perluasan lapangan pekerjaan juga berkencenderungan menjadi

muskil karena ada beberapa kebijakan yang justru membahayakan persaingan dan menutup keuntungan pelaku usaha.

Hasil studi KPPOD (Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah), Apindo (Asosiasi Pengusaha Indonesia), dan beberapa harian umum nasional, diantaranya: Kompas (26—28 November 2001) memperlihatkan bahwa ada sebanyak 257 peraturan daerah –merujuk pada hasil studi KPPOD-- yang dibuat pasca-UU No. 22 tahun 1999 dan UU. No. 25 tahun 1999 dinyatakan bermasalah, baik dilihat dari aspek (kriteria) yuridis-formal, substansi, dan prinsip. Besaran tersebut bila dihitung secara persis menunjukkan pada kita terdapat 73 persen dari peraturan-peraturan yang telah dikaji ternyata menimbulkan distorsi pasar atau diistilahkan dengan Perda yang tidak berprinsip *minimum effective regulation, costs-benefits effectiveness, dan competitive neutrality*. Permasalahan yang tak kalah pentingnya dari peraturan-peraturan bermasalahan tersebut adalah tidak mengikutsertakan partisipasi publik sehingga membentuk regulasi menjadi menara gading kebijakan.

Undang-undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 bila kita cermati per pasal memberikan kewenangan hukum dan administratif kepada kota dan kabupaten untuk membuat peraturannya sendiri. Pasal 11 ayat (2) menyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengadministrasikan perdagangan dan perindustrian, dan karenanya berhak untuk membuat kebijakan dan perijinan usaha sendiri. Hal ini sama sekali berbeda dari masa sebelumnya, Orde Baru. Namun bila kembali mengikuti hasil kajian KPPOD ataupun Apindo, ternyata keleluasan dalam pembuatan kebijakan ini justru mendorong terciptanya iklim usaha dan investasi yang tidak kondusif. Secara umum peraturan-peraturan daerah tersebut: (1) menciptakan disharmoni peraturan; (2) tidak berkesesuaian dengan prinsip-prinsip dasar ekonomi; (3) tidak berkesesuaian dengan kepentingan umum oleh akibat non-pelibatan partisipasi publik.

Oleh sebab itu, perlu kiranya dibuat suatu model pengawasan yang efektif agar dapat memastikan bahwa suatu Raperda yang akan diajukan tidak mengandung tiga distorsi tersebut di atas. Model pengawasan Raperda merupakan kerangka peraturan yang akan pula mendorong pemerintah menjadi *good (urban/regulatory) governance*, termasuk

didalamnya: efisiensi birokrasi, akuntabilitas, serta transparansi, sehingga diskresi –berikut implikasinya-- dan *rent-seeking activities* tidak kembali terjadi.

1.2. Tujuan Pemodelan

Oleh karena terdapat distorsi yang cukup luar biasa terhadap pelaku usaha oleh kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, merujuk pada hasil-hasil studi lembaga independen di atas, sedikit banyaknya kesimpulan yang ditawarkan oleh hasil-hasil studi lembaga independen tadi adalah memperbaiki mekanisme formulasi kebijakan. Dalam konteks “Pengawasan Perda yang Efektif”, letak kesalahan yang paling utama adalah juga dalam formulasi kebijakan yang menafikkan adanya publik sebagai saluran informasi guna terciptanya kebijakan yang kondusif terhadap dunia/iklim usaha. Atau dalam bahasa yang sederhana, tidak adanya partisipasi publik dalam formulasi kebijakan, itu yang pertama. Kedua, dikangkanginya prinsip-prinsip dasar dalam pembuatan kebijakan yang seharusnya dimengerti oleh pemerintah. Oleh karena, studi ini lebih menitik beratkan pada persoalan ekonomi yang berkait dengan hal pungutan (retribusi dan pajak), setidaknya ada empat prinsip yang harus dikedepankan dalam menetapkan pungutan dalam ranah administrasi publik: (1) prinsip kesamaan, berarti harus sesuai dengan kemampuan relatif masyarakat; (2) prinsip kepastian, artinya adanya aturan yang tegas, jelas, dan pasti bagi setiap orang atau badan yang dikenai pungutan; (3) prinsip prinsip kelayakan, tidak menekan para wajib pajak; dan (4) prinsip ekonomi, artinya tidak menimbulkan kerugian bagi negara (jangan sampai biaya penarikan pajak lebih besar dibandingkan perolehannya), dan masyarakat.

Dari gambaran tersebut di atas perlu kiranya merancang sebuah model (pemodelan) yang relatif tidak menimbulkan distorsi terhadap iklim usaha sekaligus juga memanfaatkan informasi yang ada dalam masyarakat dalam kerangka partisipasi publik dan komunikasi publik. Dengan demikian, tujuan dari pemodelan yang akan dibuat kelak adalah untuk merancang model penyusunan kebijakan, khususnya Peraturan Daerah, sekaligus juga model pengawasan (*monitoring*) terhadap jalannya Perda. Setidaknya terdapat beberapa tujuan pemodelan yang diharapkan:

- a. Memastikan bahwa perumusan kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif yang tersedia.

- b. Dipenuhinya persyaratan minimum untuk memformulasi kebijakan berdasar prinsip-prinsip yang telah ada/disepakati.
- c. Memperoleh gambaran mengenai berbagai manfaat dan dampak dari suatu kebijakan, terutama manfaat biaya (ekonomi) yang harus dihadapi oleh para pihak yang terkait dan pelaku usaha.
- d. Mendapatkan kepastian bahwa dalam semua tahap perumusa/formulasi kebijakan telah dilakukan konsultasi publik yang memadai dengan *stakeholders*.

Sehingga nantinya diharapkan tercipta:

- 1) Peraturan-peraturan daerah yang lebih kondusif terhadap iklim usaha.
- 2) Pelbagai bentuk pungutan yang tidak perlu akibat ditetapkannya sebuah kebijakan.

1.3. Signifikansi Pemodelan

Tujuan utama dari pembuatan model “Pengawasan Perda yang Efektif” adalah mengurangi atau bahkan meniadakan pungutan yang tidak jelas peruntukannya, mengeliminasi pembuatan kebijakan yang melanggar prinsip-prinsip dasar ekonomi sehingga kelak dapat mengganggu mekanisme pasar yang seharusnya berjalan dengan alamiah.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Kebutuhan Terhadap Peraturan yang Kondusif Bagi Pelaku Usaha

Pada masa Orde Baru *high-cost economy* merupakan permasalahan yang amat menggurita. Salah satu sumber ekonomi biaya tinggi yang banyak dikritik adalah banyaknya pungutan yang ditarik oleh pemerintah dan pungutan liar (pungutan tidak resmi) yang secara luas dilakukan oleh oknum aparat negara. Berbagai hasil alam dan produk pabrikan menjadi bagian keseharian dari penarikan pungutan resmi dan tidak resmi tersebut di atas. Gejala ekonomi tinggi tersebut merukabat akibat, setidaknya, dari: (a) banyak regulasi yang tidak jelas dan berlebihan sehingga mengakibatkan timbulnya *rent-seeking activities* yang dilakukan oleh aparat negara; (b) pungutan yang tidak efisien yang dilakukan oleh birokrat pemerintah sehingga membuat penerimaan daerah tidak optimal sementara dana yang diperlukan dalam rangka memenuhi kewajiban “hidup” Pemerintah Daerah makin meningkat; dan (c) lemahnya sistem pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Usaha pemerintah pusat dalam melakukan deregulasi kebijakan guna mengantisipasi ekonomi biaya tinggi tersebut di atas mulai dilakukan pada awal tahun 1980-an dan mencapai puncaknya pada tahun 1990-an. Deregulasi kebijakan yang berupaya menyunat ekonomi biaya tinggi semakin berwujud dalam kenyataan manakala pemerintah Indonesia menandatangani kesepakatan bantuan *Letter of Intent* (LOI), diantara isi kesepakatan tersebut, adalah: semua bentuk pembatasan perdagangan antardaerah di tingkat provinsi harus dihapus, peniadaan kuota penjualan ternak antardaerah, hingga segala jenis retribusi atas barang-barang ekspor di semua tingkat pemerintahan tidak boleh diberlakukan.

Tahunsebelumnya juga sebenarnya pemerintah sudah mulai memangkas ekonomi biaya tinggi yang memberatkan pelaku usaha melalui UU No. 18 /1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Sesuai dengan UU tersebut sebanyak 10 dari 19 jenis Pajak Daerah dan 31 dari 54 jenis Retribusi Daerah yang terkait dengan perdagangan dicabut.

Namun sayangnya ilham yang baik guna memberangus ekonomi biaya tinggi terhapus oleh “semangat” otonomi daerah, khususnya yang terkait dengan pembiayaan

daerah (melalui APBD). Banyak pihak meyakini dengan semangat otonomi daerah, semangat meningkatkan Pendapatan Asli daerah (PAD) melalui pemberlakuan pelbagai jenis pajak dan retribusi daerah baru maupun yang telah ada diintensifikasi lebih lanjut, pada akhirnya menyebabkan ekonomi biaya tinggi kembali muncul, ini yang *pertama*. *Kedua*, kekhawatiran lain adalah menyangkut kemungkinan Pemda mengeluarkan regulasi yang mendiskriminasi orang luar daerah atas alasan “usaha putra daerah”. Keadaan tersebut amat wajar dikhawatirkan karena dapat membahayakan persatuan dan kesatuan nasional, tidak hanya dalam pengertian politik tetapi juga ekonomi. Misalnya, perdagangan antardaerah –baik provinsi ataupun kota/kabupaten-- tidak lagi dapat dilakukan secara bebas, sehingga keberadaan Indonesia sebagai satu kesatuan pasar akan terganggu. Selain itu juga, kondisi ini akan semakin memperlebar jurang disparitas pendapatan daerah yang potensial dan daerah yang miskin. *Ketiga*, aparat pemerintah tidak memahami betul mengenai konsep pajak dan retribusi sehingga ketika jenis dan jumlah pungutan yang dibebankan pada kegiatan ekonomi masyarakat dibuat ditetapkan tidak pernah ada dukungan pemerintah atas usaha masyarakat, atau untuk memperbaiki pelayanan. Pemda seharusnya menyadari bahwa pembayaran retribusi yang dilakukan oleh masyarakat memiliki paralelitas atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Oleh karena itu, ketika Pemda tidak dapat menyediakan pelayanan yang dimaksud, kemudian aparat birokrat mencoba menciptakan pungutan dalam bentuk pajak.

Oleh karena itu semua, masyarakat merasa perlu –terlebih lagi pelaku-pelaku usaha—diberlakukan kebijakan yang sama sekali berbeda dengan kebijakan –kebijakan pernah ada. Kebijakan disini dimaksudkan kebijakan yang kondusif terhadap dunia/iklim usaha sehingga manakala masyarakat hendak berusaha bukan memikirkan berapa besar biaya yang harus mereka keluarkan “lagi”, tetapi sudah mulai memikirkan hal-hal yang lebih penting, seperti: bagaimana memperluas pasar, memperluas jaringan bisnis, atau bagaimana melakukan diversifikasi usaha, atau bahkan daerah manalagi yang harus saya kebangkan.

2.2. Kelemahan Dalam Implementasi Otonomi Daerah

Pemerintah daerah, terutama kabupaten dan kota, menyadari kenyataan bahwa mereka masih mempunyai keterbatasan dalam melaksanakan otonomi daerah. Pengalaman Orde Baru yang membentuk pemerintah daerah terlalu tergantung pada pemerintah pusat membentuk budaya ketergantungan sehingga mereka masih akan banyak bergantung pada pemerintah pusat terutama dalam hal anggaran. Melalui UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah pemerintah pusat memberi kewenangan pada pemerintah di daerah untuk melakukan pengalokasian dana, oleh karenanya, salah satu usaha guna pengalokasian dana (anggaran) adalah dengan berbagai cara meningkatkan penerimaan melalui pendapatan asli daerah (PAD) berdasarkan UU No. 34/2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Tingginya semangat pemerintah daerah dalam menggali sumber penerimaannya menimbulkan kekhawatiran masyarakat, terutama kalangan pengusaha, bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otda dapat menjadi penghambat perkembangan perekonomian daerah.

Terdapat beberapa kelemahan manakala otonomi daerah diimplementasikan di Indonesia. Kelemahan ini menyangkut persoalan pemahaman, pelaksanaan, hingga apresiasi. Beberapa kelemahan tersebut, *pertama*, kelemahan atau problematika dalam menegartikan tentang konsep otonomi itu sendiri. Konsep otonomi daerah bagi sebagian besar masyarakat adalah pemindahan kekuasaan politik dari negara pada masyarakat; “*a transfer of political power from the state to society*”. Dalam konsep ini tidak bisa dipungkiri bahwa kekuasaan politik yang *ditransfer* dari negara kepada masyarakat bisa diartikan sebagai wahana untuk memerdekaan diri dari negara pusat. Atau, dalam arti yang serupa, dipahami sebagai dibolehkannya memisahkan diri dari negara pusat. Konsep yang tepat untuk hal ini adalah desentralisasi yang merupakan pemindahan fungsi manajemen dari pusat kepada pemerintah lokal, *a transfer of management from the central to local governments*. Dalam konteks desentralisasi, daerah merupakan bagian yang tidak (mungkin) terpisahkan dari negara pusat. Oleh sebab itu, wacana pemisahan diri seperti pada konsep otonomi daerah menjadi permasalahan akibat gagalnya negara menyosialisasikan konsep otonomi daerah.

Kedua, kelemahan otonomi daerah yang selalu dikaitkan dengan konsep putra daerah. Memang ada benarnya bila kita melihat pada implementasi kebijakan otonomi daerah, semangat nasionalisme akan dengan sendirinya dihanyutkan oleh semangat kedaerahan (atau bahkan tribalisme) yang melekat pada konsep otonomi daerah itu. Gubernur, bupati, camat, hingga kepala desa pun selalu diidentikkan (baca: harus) putra daerah. Dalam sisi ekonomi diskriminasi “putra daerah” menjadi isu utama ketika otonomi daerah hendak dilaksanakan. diskriminasi ini menyangkut dimudahkannya atau dipersulitnya pelaku-pelaku usaha. Paleku usaha akan dipermudah, dibantu, dan didorong oleh pemerintah daerahnya apabila ia adalah putra daerah, sedangkan sebaliknya seseorang akan dipersulit usahanya apabila ia bukan putra daerah.

Ketiga, persoalan *checks and balances* yang tidak karuan. Bila pada era-Orde Baru eksekutif selalu dapat dan berhasil mengangkangi legislatif (DPRD) dalam semua hal kehidupan bernegara, maka pada era-Reformasi terjadi sebaliknya. Padahal dalam UU Pemeirntahan Daerah disebutkan bahwa kedudukan DPRD dan pemerintah daerah adalah sejajar. Dalam praktiknya DPRD justru menjadi sangat dominan dan superior sehingga memungkinkan lembaga tersebut untuk melakukan aneksasi kebeberapa fungsi pemerintah daerah. Hal ini merupakan kelemahan yang perlu diperhatikan dalam era otonomi saat ini.

Keempat, permasalahan kewenangan. Sebagai negara (yang masih menganut sistem) kesatuan --dan bukan federal-- kewenangan daerah harus dipahami sebagai turunan dari kewenangan pemerintah di atasnya (pemeirntah pusat). Artinya, daerah secara manajerial ada dalam posisi pengaturan dan pengawasan pemerintah pusat. Tapi, pengawasan pada era sekarang ini amat berbeda dengan pengalaman Orde Baru yang mendefinisikan pengawasan sebagai pendiktean (*surveillance*). Namun sekarang kelihatannya pemerintah kota/kabupaten sudah meninggalkan pemerintahan di atasnya. Karena segala persoalan dapat ditangani oleh pemerintah kota/kabupaten, sehingga kedudukan gubernur dapat dilangkahi oleh bupati atau walikota. Hal ini perlu menjadi sorotan dalam era-otonomi daerah sekarang ini, jangan sampai fungsi pemeirntah di atas dianggap tidak ada bahkan dianggap tidak perlu.

Persoalan lain yang tidak kalah pentingnya adalah persoalan keuangan daerah, mulai dari anggaran hingga pembelanjaan. Mulai dari penarikan pajak hingga pelayanan pada masyarakat. Semua ini menunjukkan kelemahan-kelemahan manajemen biaya yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

Salah satu dampak nyata pelaksanaan otonomi daerah yang dialami Pemda adalah makin meningkatnya besaran APBD. Dimana peningkatan ini disebabkan oleh transfer Dana Alokasi Umum (DAU) yang jumlahnya jauh lebih besar dibandingkan dengan SDO (Subsidi Daerah Otonom) dan DPD (Dana Pembangunan Daerah) pada masa otonomi daerah sebelumnya. Meskipun demikian, karena pelaksanaan otonomi daerah disertai dengan pengalihan status ribuan pegawai (negeri sipil) pusat menjadi pegawai (negeri sipil) daerah maka hal ini membawa dampak langsung terhadap peningkatan secara tajam pada belanja rutin daerah. Pemda umumnya menyatakan bahwa peningkatan APBD merupakan peningkatan semu, dalam arti dana yang tersisa untuk alokasi belanja pembangunan sebenarnya terbatas.

Keterbatasan yang dimaksud tidak dalam arti jumlahnya lebih kecil dibandingkan dengan dana pembangunan sebelumnya, melainkan lebih disebabkan oleh beban kewenangan yang ditanggung oleh pemerintah kota/kabupaten pada saat ini jauh lebih besar. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang seharusnya dapat menambah belanja pembangunan daerah, sampai sekarang belum jelas mekanisme penggunaannya. Untuk menambah kapasitas belanja pembangunan, biasanya upaya yang acap kali dilakukan pemerintah kota/kabupaten adalah dengan meningkatkan penerimaan PAD. Namun sayangnya, upaya ini dilakukan secara *sempurono* (tanpa pengkajian yang memadai), dengan cara intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan daerah, baik berupa retribusi, pajak, maupun sumbangan pihak ketiga. Akibatnya, muncul berbagai Perda yang dikategori kemudian sebagai Perda bermasalah, sehingga pemerintah pusat, bahkan IMF, terpaksa turun tangan untuk meluruskannya.

Prioritas utama Pemda dalam menyusun Perda mengenai pungutan nampaknya merupakan refleksi dari anggapan yang menyatakan bahwa kemampuan keuangan daerah yang berasal dari sumber daerah itu sendiri merupakan faktor yang sangat signifikan dalam menentukan apakah suatu daerah otonom dapat dikatakan berhasil atau tidak.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) saat ini cenderung dianggap sebagai simbol kemandirian daerah. Akibatnya, meskipun dana perimbangan yang diterima daerah telah mencukupi, pemerintah daerah masih juga tetap memandang perlu meningkatkan PAD, khususnya melalui pelbagai pungutan pajak dan retribusi.

Kecenderungan Pemda memperbanyak peraturan-peraturan tentang pungutan menimbulkan persepsi dikalangan masyarakat bahwa kebijakan otonomi daerah digunakan sebagai alat legitimasi guna “pemaksaan” pungutan pada masyarakat. Kalangan di luar birokrasi, seperti LSM dan perguruan tinggi, menganggap hal ini sebagai kebijakan yang tidak aspiratif dan bahkan merugikan pelaku-pelaku usaha yang tengah berbisnis di daerah tersebut. Apalagi, Perda yang ditetapkan tidak satu pun yang menyiratkan isi kebijakan yang berorientasi pada perbaikan pelayanan pada masyarakat ataupun penyediaan *public goods* yang humanis.

2.3. Kelemahan *Review* Perda oleh Pusat

Pendulum kebijakan di Indonesia mengalami perubahan yang drastis ketika pemerintah memberlakukan kebijakan deregulasi dalam rangka meminimalisir pergerakan pelbagai pungutan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, sayangnya pasca-UU 22/1999 dan UU 25/1999 terjadi pembalikan arah pendulum kearah ekonomi biaya tinggi lagi. Undang-undang No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 memberikan kewenangan hukum dan administrasi kepada kota/kabupaten untuk memperoleh PAD sebesar-besarnya.

Implikasi dari peledakan jumlah regulasi dalam rangka perolehan PAD mengakibatkan iklim usaha melemah. Dalam pada itu, pemerintah pusat berupaya melakukan pengawasan terhadap membanjirnya jumlah kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan cara merbitkan Undang-Undnag No. 34/2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Inti dari kebijakan tersebut adalah apakah rancangan kebijakan yang akan ditetapkan oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 5A dan Pasal 25 A). Apabila kebijakan yang akan ditetapkan tersebut

ternyata bertentangan dengan kepentingan umum atau disharmoni maka kebijakan tersebut dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Mekanisme jelasnya adalah: (a) setiap kebijakan yang akan ditetapkan oleh pemerintah daerah dalam waktu (paling lama) 15 hari harus sudah diterima oleh pemerintah pusat guna dievaluasi oleh sebuah tim evaluasi di bawah departemen Dalam Negeri; (b) pemerintah melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah yang telah dikirim oleh Pemda, bila terdapat pertentangan kepentingan dengan kepentingan umum atau disharmoni dengan kebijakan yang tinggi, maka pemerintah pusat dapat menganulir Raperda tersebut; (c) namun bila dalam jangka waktu satu bulan setelah pengiriman, pemerintah pusat tidak memberikan tanggapannya maka kebijakan daerah tersebut dapat ditetapkan sebagai peraturan daerah baru.

Namun permasalahannya sekarang adalah dalam sistem yang terbangun dan terwujud melalui perundang-undangan tersebut adalah, Raperda yang disampaikan pada pemerintah pusat hanya akan sedikit sekali. Karena dalam UU tersebut tidak disebutkan sanksi-sanksi apabila Raperda tersebut tidak dikirimkan pada pemerintah pusat di Jakarta. Kedua, bila pemerintah daerah mematuhi perundang-undang tadi dan melayangkan Raperda pada pemerintah pusat muncul permasalahan yang cukup gawat, yakni tim evaluator tidak memiliki cukup sumberdaya dalam mengevaluasi *content policy* dan *context policy* yang tengah disampaikan oleh Pemda. Ada sekitar 400 Pemda kota/kabupaten di seluruh Indonesia, bila setiap Pemda kota/kabupaten mengeluarkan Raperda rata-rata 3—5 Raperda setiap bulan, maka akan didapat 1200—1500 Raperda yang harus dianalisis setiap bulannya. Ini pekerjaan besar. Untuk satu Raperda saja dibutuhkan waktu satu minggu (atau bahkan lebih) untuk menganalisis *content* dan *context policy*-nya. Jadi, sudah barang tentu hanya 4 atau 5 raperda saja yang dapat dianalisis oleh tim evaluator, sedang sisanya terpaksa diloloskan sebagai Perda. Padahal kita tahu ada teori *hypothesis nollen*.

Dari gambaran di atas jelas kita memerlukan sebuah mekanisme pengawasan yang lebih baik dan tepat. Apabila evaluasi dan pengawasan dilimpahkan pada pemerintah pusat maka akan membebankan pemerintah pusat dengan pekerjaan yang sebenarnya tidak dapat mereka lakukan. Oleh karena itu, perlu kiranya suatu pengawasan atau

evaluasi yang lebih memadai dan lebih mungkin dilaksanakan, yakni pengawasan dan evaluasi di tingkat daerah.

Tidak sampai disana saja, pemerintah pusat perlu menyusun prosedur panduan yang jelas mengenai cara evaluasi dan pengawasan yang minimal memenuhi prinsip-prinsip yang dikonsultasikan dengan pemerintah daerah setempat. Prinsip-prinsip itu minimal harus disesuaikan dengan kondisi sosio-ekonomi dan sosio-kultural daerah masing-masing.

III. METODOLOGI

3.1. Pengumpulan Data Peraturan Daerah

Dalam kegiatan studi “Pengawasan Perda yang efektif” dilakukan analisis terhadap beberapa regulasi (peraturan daerah) yang dianggap bermasalah yang terdapat di beberapa daerah pemerintahan, antara lain: Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Provinsi Jawa Barat. Sedangkan Perda yang dipilih adalah peraturan-peraturan yang terkait dengan usaha kecil dan menengah (UKM), dan yang dianggap dapat menghambat berkembangnya usaha kecil dan menengah dengan fokus analisis terhadap mekanisme penyusunan perda yang bersangkutan dan isi (*content*) Perda. Selain Perda yang dianggap menghambat perkembangan usaha kecil dan menengah, dalam studi ini juga dilakukan analisis terhadap Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Perda di masing-masing daerah pemerintahan.

Pemilihan tahun peraturan-peraturan daerah yang dianalisis merujuk pada peraturan-peraturan pasca-Orde Baru atau tepatnya pasca UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Mengapa hal ini dilakukan? Karena asumsinya, pada masa inilah, masa dimana pemerintah-pemerintah dipelbagai daerah mulai memanfaatkan UU tersebut sebagai pembenar/justifikasi terhadap intensifikasi dan ekstensifikasi pajak dan retribusi. Pajak dan retribusi diperluas sehingga mengembalikan ekonomi biaya tinggi ke depan pelaku usaha sehingga menyebabkan ketidakkondusifan iklim usaha.

Beberapa regulasi yang dianalisis adalah:

- **Kota Bandung :**

1. Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembuatan, Perubahan, dan Pengundangan Peraturan Daerah Kota Bandung
2. Peraturan Daerah No. 19 Tahun 2002 tentang Retribusi Ketenagakerjaan
3. Peraturan Daerah tentang Pemerintahan Daerah No. 31 Tahun 2001 tentang Retribusi BPPPUK (Biaya Pembinaan dan Promosi Penyelenggaraan Usaha Pariwisata)

- **Kabupaten Bandung :**

1. Peraturan Daerah No. 20 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah
2. Peraturan Daerah No. 21 Tahun 2000 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

- **Provinsi Jawa Barat :**

1. Peraturan Daerah No. 1 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah
2. Peraturan Daerah No. 8 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 10 tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan
3. Peraturan Daerah No. 9 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 11 tahun 1998 tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan (Retribusi Pasar Grosir Hasil Pengkapan Ikan di Laut)

3.2. *Indepth Interview*

Dalam studi ini juga dilakukan *Indepth Interview*. Dimana *Indepth interview* dilakukan guna menggali informasi dan mengumpulkan data, sekaligus melakukan konfirmasi mengenai peraturan-peraturan daerah yang tengah dianalisis oleh Tim Peneliti. Teknik ini juga memberikan keleluasaan bagi Tim Peneliti untuk dapat mengorek informasi, memperoleh dan memastikan fakta, memperkuat kepercayaan dan keyakinan Tim Peneliti, serta mengetahui alasan-alasan dari responden yang lebih mendasar tentang pelbagai hal mengenai peraturan-peraturan daerah yang tengah dianalisis.

Indepth Interview dilakukan terhadap berbagai pihak yang terkait dan berkepentingan dengan peraturan-peraturan daerah yang tengah dianalisis. Berikut pihak-pihak yang dijadikan objek *indepth interview* :

Eksekutif	Legislatif	Pihak Diluar Eksekutif dan Legislatif
1. Dinas teknis terkait 2. Pemda Kota/Kabupaten/Provinsi yang terdiri dari : - Biro/bidang hukum - Biro/bidang ekonomi - Biro/bidang yang terkait lainnya - Sekretariat DPRD	Anggota DPRD	1. Asosiasi usaha 2. NGO 3. Perguruan tinggi 4. Pengusaha kecil 5. Kelompok Masyarakat lainnya

3.3. *Focused Group Discussion (FGD)*

Selain *indepth interview*, studi ini juga melaksanakan *focused group discussion (FGD)* di daerah-daerah studi, yakni: Kota Bandung, Kabupaten Bandung, serta Provinsi Jawa Barat. Kegiatan FGD ini dilakukan untuk memperoleh konfirmasi dan verifikasi dari berbagai pihak yang terlibat dan terkait langsung (*stakeholders*) dengan peraturan-peraturan daerah bermasalah. Selain itu juga, dalam FGD diajukan usul mengenai model pengawasan Perda yang efektif baik itu pengawasan terhadap penyusunan maupun pengawasan terhadap implementasi sehingga dalam forum FGD para peserta dapat memberikan masukan dan tambahan sekaligus mengkritik model yang tengah dikaji.

Berikut ini tabel kegiatan FGD yang telah dilaksanakan di tiga daerah pemerintahan:

No	Kegiatan	Peserta	Tempat/Lokasi	Tanggal Kegiatan
1.	FGD Kabupaten Bandung	PUPUK, JNPUKM, Pemda Kab. Bandung, ASBBINDO, KADIN, Forda UKM, P2TPD, DPRD Kab. Bandung, Univ. Parahyangan, Sawarung, Pikiran Rakyat.	Bale sawala, Komp. Pemda Kab. Bandung, Soreang.	10 April 2003
2.	FGD Kota Bandung	PUPUK, JNPUKM, Pemda Kota Bandung, PHRI, Sawarung, Univ. Parahyangan	Ruang Rapat BAPPEDA Kota Bandung	15 April 2003
3.	FGD Provinsi Jawa Barat	PUPUK, JNPUKM, APINDO, Pemda Prov. Jabar (Disperindag, Disperta, Disperikanan, dan Dis-KUKM), KADIN, Univ. Parahyangan, Sawarung, SETARA, KKB Jawa Barat.	Meeting Room R.M. Sindang Reret	22 April 2003

3.4. Pemodelan

Berdasar pada masukan dan diskusi yang dilakukan saat FGD terhadap usulan model diperoleh gambaran yang jelas mengenai pemodelan (*modelling*) yang diharapkan oleh para *stakeholders*. Model pembuatan dan pengawasan Perda kelak diharapkan mampu menjamin *win-win solution* antara pemerintah daerah dan pelaku usaha. Keuntungan bagi pemerintah daerah selaku pelayan publik adalah semakin dimudahkannya tugas mereka manakala aparat birokrat harus membuat suatu kebijakan karena mekanisme partisipasi publik sudah melembaga. Keuntungan bagi pemerintah daerah dari sisi ekonomi adalah dilipatgandakan pendapatan daerah karena pelaku usaha tidak lagi merasa dirongrong oleh pajak dan retribusi yang menggantung sehingga mereka harus melakukan pembukuan ganda atau *triple*. Dengan model ini diharapkan pelaku usaha mau bersikap jujur karena pajak dan retribusi yang menggantung dieliminasi yang berimplikasi positif terhadap pendapatan pelaku usaha, di sisi lain pelaku-pelaku usaha bersedia menyetorkan pajak dan retribusi sesuai dengan pendapatan yang telah mereka terima. Sedangkan keuntungan dari pihak pelaku usaha selain diikutsertakannya dalam pembuat kebijakan, mereka juga dapat mengontrol jalannya Perda yang telah mereka usulkan. Tidak itu saja dari pemodelan ini diharapkan peran pelaku usaha ataupun *stakeholders* lainnya lebih merasa memiliki daerahnya sehingga manakala mereka harus membayar pajak dan retribusi yang telah mereka buat bersama, mereka mau menyetorkan pajak dan retribusi sesuai dengan pendapatan asli mereka.

IV. HASIL KAJIAN

4.1. Beberapa Kasus Peraturan Daerah yang Dianalisis

Gejala ekonomi biaya tinggi (*high-cost economy*) muncul kepermukaan ketika masyarakat, khususnya pelaku usaha, melihat banyak sekali kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah ternyata merintang jalannya perekonomian. Gejala ini semakin ditentang manakala krisis ekonomi pada tahun 1997 mengemuka sehingga menjatuhkan mata uang Rupiah Indonesia. Berbagai cara dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meminimalisasi gejala *high-cost economy* yang salah satunya dengan cara menderegulasi penyebab ekonomi biaya tinggi di masyarakat.

Undang-undang No. 18 tahun 1997 merupakan awal tonggak deregulasi kebijakan yang signifikan dalam menuntun pemerintah dalam melakukan usahanya untuk meminimalisasi keikutsertaan kebijakan dalam mekanisme pasar (*minimum effective regulation*). Tidak hanya UU. No.18 tahun 1997 yang membantu mereduksi ekonomi biaya tinggi tapi juga kesepakatan yang terpapar dalam *Letter of Intent* (LoI) yang ditandatangani pemerintah Indonesia dan Dana Moneter Internasional (IMF). Beberapa bagian dari LoI yang disepakati adalah: (a) semua pembatasan perdagangan antarprovinsi harus dihapus; (b) pembatasan kuota ternak antardaerah juga ditiadakan; dan (c) segala jenis retribusi atas barang-barang ekspor disemua tingkat pemerintahan tidak boleh diberlakukan lagi. Implikasi dari LoI yang disepakati akhirnya membuat Pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan: (1) Inpres No. 1 tahun 1998 tentang Larangan Pengenaan Pungutan Atas Barang-barang Ekspor; (2) Inpres No.2 tahun 1998 tentang Perdagangan Antar Dati I dan Dati II/Pulau; serta (3) Keppres No.21 tahun 1998 tentang Perdagangan Cengkeh. Selain itu, berdasarkan UU No. 18 tahun 1997 dan didorong oleh adanya LoI maka pada Maret 1998 dikeluarkan pula: (a) Intruksi Mendagri No. 9 tahun 1998 tentang Pelarangan Pengenaan Atas Barang-barang Ekspor dan pencabutan Larangan Perdagangan Antar-Dati I dan DatiII/Pulau, dan Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda tingkat I dan tingkat II tentang Pajak dan Retribusi. Sesuai dengan kebijakan-kebijakan di atas, mulai Mei 1998 sebanyak 10 dari 19 jenis pajak daerah dan 31 dari 54 retribusi daerah dicabut.

Khusus kasus Jawa Barat, Gubernur pun mengeluarkan kebijakan daerah dalam merespon “payung-payung” kebijakan yang telah ada melalui Surat Edaran Gubernur Kepala Dati I Jawa Barat No.977/07/huk yang mengintruksikan pemutihan (pencabutan atau pembatalan) dan penataan kembali pungutan daerah. Penghapusan berbagai bentuk pungutan yang terkait dengan pemberian izin usaha sektor pertanian juga turut dilakukan, seperti: izin usaha perikanan, izin usaha peternakan, izin usaha pemotongan hewan antar-Dati II di Jawa Barat, dan penghapusan pungutan uang leges.

Namun dari itu semua (paparan di atas) ternyata masih tetap ada juga kebijakan atau Perda yang masih menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Diantaranya yang akan dipaparkan pada tabel dibawah ini:

Contoh Kasus 1.

Peraturan Daerah Kabupaten Bandung Nomor 21 Tahun 2000	
Tentang	
Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	
Latar Belakang	
Masalah Utama	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak jelas dan bahkan tidak ada masalah dari kebijakan yang sebelumnya
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Pribadi, atau • Badan
Tujuan Kebijakan	
Tujuan Utama/Apa yang Hendak Diselesaikan	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak jelas • Menstimulir BUMD agar turut berkompetisi
Sasaran Yang Ingin Dicapai	<ul style="list-style-type: none"> • Penerimaan daerah yang meningkat melalui ekstensifikasi dan intensifikasi pungutan • Mengidentifikasi jumlah pelaku usaha melalui SPDORD (Surat Pendaftaran Objek Retribusi Daerah) • Melakukan pelayanan pada masyarakat
Pengaruh Terhadap UKM	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan semakin berkurang
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Pribadi, atau • Badan
Isi Kebijakan	
Keuntungan-keuntungan	<ul style="list-style-type: none"> • Bisa memperoleh pengurangan, keringanan, dan pembebasan retribusi
Kerugian-kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan semakin berkurang • Pelayanan/jasa dari pembayaran retribusi yang tidak jelas • Menambah pekerjaan petani dan peternak diluar pekerjaan utamanya
Disharmoni	
Kebijakan-kebijakan yang Bertentangan	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah • Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Pertentangan Prinsip	
<i>Competitive Neutrality</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Menurunkan tingkat keuntungan petani dan peternak • Pengenaan retribusi atas hasil penjualan usaha daerah hanya akan menimbulkan <i>high-cost economy</i> • Bagi petani dan peternak besar ada kemungkinan bagi mereka untuk melakukan <i>footless agrarian</i> • Pengenaan retribusi atas hasil penjualan usaha daerah lebih bersifat pajak karena tarif dihitung berdasar besaran volume, jenis, dan hasil produksi yang dijual; bukan berdasar biaya pelayanan
<i>Minimum Effective Regulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kegiatan perdagangan komoditas tidak memerlukan pengendalian dan pengawasan dari Pemda sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi • Retribusi penjualan hasil usaha tidak dapat dikenakan retribusi sebab tidak ada jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemda untuk kepentingan atau kemanfaatan petani dan peternak
Partisipasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak pernah mengikutsertakan masyarakat dalam formulasi hingga <i>decision making proces</i>

Contoh Kasus 2.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 19 Tahun 2002	
Tentang	
Retribusi Ketenagakerjaan	
Latar Belakang	
Masalah Utama	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak jelas
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Penyalur/Penempat Tenaga Kerja, • Pelaku Usaha Industri
Tujuan Kebijakan	
Tujuan Utama/Apa yang Hendak Diselesaikan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembiayaan atas penyelenggaraan ketenagakerjaan
Sasaran Yang Ingin Dicapai	<ul style="list-style-type: none"> • Penerimaan daerah yang meningkat melalui pungutan daerah
Pengaruh Terhadap UKM	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan semakin berkurang • Ketidaknetralan kompetisi di tingkat daerah.
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Penyalur/Penempat Tenaga Kerja, • Pelaku Usaha Industri.
Isi Kebijakan	
Keuntungan-keuntungan	<ul style="list-style-type: none"> • Bisa memperoleh pengurangan, keringinan, dan pembebasan retribusi
Kerugian-kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan semakin berkurang akibat biaya yang tidak perlu dikeluarkan • Pelayanan/jasa dari pembayaran retribusi yang diberikan pemerintah daerah tidak jelas • Bertentangan dengan 14 item dalam UU No. 34 tahun 2000.
Disharmoni	
Kebijakan-kebijakan yang Bertentangan	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah • Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah • Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 8 tahun 1992 tentang Wajib Latih dan Iuran Wajib Latih Tenaga Kerja.

Pertentangan Prinsip	
<i>Competitive Neutrality</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pengenaan retribusi atas ketenagakerjaan hanya akan menimbulkan <i>high-cost economy</i> • Retribusi Ketenagakerjaan di daerah lain tidak diberlakukan sehingga menimbulkan ketidaknetralan kompetisi ditingkat daerah/provinsi. Akibatnya Menurunkan tingkat keuntungan pelaku usaha.
<i>Minimum Effective Regulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Wajib Latih Tenaga Kerja (Walatra) tidak perlu diatur melalui Perda karena setiap perusahaan pasti akan melakukan pelatihan terhadap pekerjanya. • Wajib Latih Tenaga Kerja (Walatra) tidak dapat dikenakan retribusi sebab tidak ada jasa yang disediakan atau diberikan oleh pihak Pemda untuk kepentingan atau kemanfaatan pelaku usaha secara riil. • Pemeriksaan Kesehatan Berkala tidak perlu diatur melalui Perda karena setiap perusahaan akan memberikan asuransi terhadap dan pemeriksaan terhadap sumber dayanya sebagai ujung tombak berusaha. • Retribusi Pemeriksaan Kesehatan Berkala tidak dapat dikenakan retribusi sebab tidak ada jasa yang disediakan atau diberikan oleh pihak Pemda untuk kepentingan atau kemanfaatan pelaku usaha secara riil. • Intinya retribusi Ketenagakerjaan tidak dapat dikenakan retribusi sebab tidak ada jasa yang disediakan atau diberikan oleh pihak Pemda untuk kepentingan atau kemanfaatan pelaku usaha secara riil.
Partisipasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak pernah mengiktusertakan <i>stakeholders</i> (pelaku bisnis dan serikat pekerja) dalam formulasi kebijakan hingga <i>decision making proces</i>

Contoh Kasus 3.

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 31 Tahun 2001	
Tentang	
Retribusi BPPPUK (Biaya Pembinaan dan Promosi Penyelenggaraan Usaha Pariwisata)	
Latar Belakang	
Masalah Utama	<ul style="list-style-type: none"> • Penyesuaian dan perubahan atas berkembangnya otonomi daerah
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelola, penyedia fasilitas, dan pemberi layanan wisata
Tujuan Kebijakan	
Tujuan Utama/Apa yang Hendak Diselesaikan	<ul style="list-style-type: none"> • Penyesuaian dan perubahan atas berkembangnya otonomi daerah
Sasaran Yang Ingin Dicapai	<ul style="list-style-type: none"> • Penerimaan daerah yang meningkat melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pungutan
Pengaruh Terhadap UKM	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan semakin berkurang
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Pengelola, penyedia fasilitas, dan pemberi layanan wisata
Isi Kebijakan	
Keuntungan-keuntungan	---
Kerugian-kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan/jasa atas jasa pembayaran retribusi tidak jelas • Tidak ada jasa pembinaan dan tidak ada jasa promosi yang diberikan oleh Pemda pada pelaku bisnis • Penggolongan Kelas hotel diadakan kembali • Tumpang tindih pekerjaan antara PHRI dan Wali Kota dalam penggolongan kelas hotel • Pelbagai perizinan yang awalnya dicabut (disederhanakan) pada Perda ini justru dimunculkan kembali, sehingga membuat ekonomi biaya tinggi. • Margin keuntungan semakin berkurang
Disharmoni	
Kebijakan-kebijakan yang Bertentangan	<ul style="list-style-type: none"> • Inpres. No. 7 tahun 1987 tentang Penyederhanaan Perizinan di Bidang Usaha Pariwisata. • Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah • Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah

Pertentangan Prinsip	
<i>Competitive Neutrality</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Biaya Pembinaan dan promosi Penyelenggaraan Usaha Kepariwisata (BPPPUK) tidak diberlakukan di daerah lain sehingga menimbulkan ketidaknetralan kompetisi ditingkat daerah/provinsi. Akibatnya Menurunkan tingkat keuntungan pelaku usaha. • Pengenaan retribusi atas ketenagakerjaan hanya akan menimbulkan <i>high-cost economy</i>
<i>Minimum Effective Regulation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Perluasan dan renovasi sarana pariwisata hotel tidak diperlukan izin • Untuk perluasan sarana pariwisata tidak memerlukan ISUP (Izin Sementara Usaha Pariwisata) atau ITUP (Izin Tetap Usaha Pariwisata). • Pungutan untuk memperoleh ISUP (Izin Sementara Usaha Pariwisata) atau ITUP (Izin Tetap Usaha Pariwisata) diiadakan. • Pungutan untuk penilaian dan penetapan golongan hotel dan restoran diiadakan.
Partisipasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak pernah mengikutsertakan asosiasi (masyarakat) dalam formulasi hingga <i>decision making proces</i>

Namun demikian, bukan berarti pemerintah daerah hanya membuat kebijakan-kebijakan yang bermasalah saja tetapi juga pemerintah daerah perlu diapresiasi dengan kemampuannya yang responsif atau cepat tanggapnya pemerintah daerah atas keluhan-keluhan masyarakat. Dibawah ini dipaparkan beberapa kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat, atas dasar keluhan masyarakat, seperti:

- Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 7 tahun 1992 tentang Pelaksanaan Iuran Pelayanan Irigasi.
- Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 8 tahun 1992 tentang Wajib Latih dan Iuran Wajib Latih Tenaga Kerja.
- Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 9 tahun 1993 tentang Penyelenggaraan Salon dan Kecantikan.
- Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 24 tahun 2000 tentang Usaha Pengelolaan Teh.
- Pencabutan Perda Propinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 6 tahun 1999 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan bermotor.
- Pencabutan Perda Provinsi Daerah Tk. I Jawa Barat No. 19 tahun 1998 tentang ijin Usaha Pemotongan Hewan Antardaerah Tk. II di Jawa Barat

Selain pencabutan-pencabutan terhadap Perda yang diidentifikasi mendistorisi pasar (bermasalah), ada beberapa Perda yang kemudian disempurnakan agar tidak melanggar prinsip-prinsip *good regulatory governance*. Diantaranya seperti yang dipaparkan pada tabel dibawah ini:

Contoh Kasus 4.

Peraturan Daerah Proponsi Jawa Barat No. 8 tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 10 tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan		
Latar Belakang		
	Kebijakan Sebelumnya (Perda No. 10/1998)	Kebijakan Baru (Perda No. 8/2000)
Masalah Utama	<ul style="list-style-type: none"> Taraf hidup dan kesejahteraan nelayan rendah 	<ul style="list-style-type: none"> Tingkat pendapatan dan kesejahteraan nelayan yang rendah
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> Nelayan, Konsumen, dan Koperasi 	<ul style="list-style-type: none"> Nelayan, Konsumen, dan Koperasi
Tujuan Kebijakan		
Tujuan Utama	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan Memperoleh kepastian pasar dan harga ikan yang layak bagi nelayan maupun konsumen Memberdayakan koperasi nelayan Meningkatkan pengetahuan dan kemampuan nelayan 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan Memperoleh kepastian pasar dan harga ikan yang layak bagi nelayan maupun konsumen Memberdayakan koperasi nelayan Meningkatkan pengetahuan dan kemampuan nelayan
Sasaran Yang Ingin Dicapai	<ul style="list-style-type: none"> Peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan nelayan Memperoleh kepastian pasar dan harga ikan yang layak bagi nelayan maupun konsumen Pemberdayakan koperasi nelayan Peningkatkan pengetahuan dan kemampuan nelayan 	<ul style="list-style-type: none"> Peningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan Memperoleh kepastian pasar dan harga ikan yang layak bagi nelayan maupun konsumen Pemberdayakan koperasi nelayan Peningkatkan pengetahuan dan kemampuan nelayan
Pengaruh Terhadap UKM	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan pendapatan nelayan 	<ul style="list-style-type: none"> Meningkatkan pendapatan nelayan
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> Nelayan, Konsumen, dan Koperasi 	<ul style="list-style-type: none"> Nelayan, Konsumen, dan Koperasi
Isi Kebijakan		
Keuntungan-keuntungan	<ul style="list-style-type: none"> Pasar grosir disediakan oleh pemerintah Memperoleh pembinaan penyelenggaraan pelelangan 	<ul style="list-style-type: none"> Pasar grosir disediakan oleh pemerintah Memperoleh pembinaan penyelenggaraan pelelangan hingga pengelolaan biaya lelang

	<p>hingga pengelolaan biaya lelang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adanya pemantaauan atas pelaksanaan kegiatan • Kebijakan yang jelas dan tegas 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pemantaauan atas pelaksanaan kegiatan • Kebijakan yang jelas dan tegas • Adanya penyederhanaan mekanisme perizinan
Kerugian-kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • Banyak peraturan yang masih ditentukan oleh Gubernur 	<ul style="list-style-type: none"> • Banyak peraturan yang masih ditentukan oleh Gubernur
Disharmoni		
Kebijakan-kebijakan yang Bertentangan	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah • Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah 	---
Pertentangan Prinsip		
Competitive Neutrality	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan hanya berlaku di Jawa Barat sehingga menuntungkan nelayan diluar Jawa Barat 	---
Minimum Effective Regulation	<ul style="list-style-type: none"> • Mekanisme pelelangan ikan seharusnya diserahkan pada mekanisme pasar agar tercipta kesetimbangan ekonomi 	---
Partisipasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Belum menyertakan partisipasi publik 	---

Contoh Kasus 5.

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 9 tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat No. 11 tahun 1998 Tentang Retribusi Pasar Grosir dan Pertokoan (Retribusi Pasar Grosir Hasil Pengkapan Ikan di Laut)		
Latar Belakang		
	Kebijakan Sebelumnya (Perda No. 11/1998)	Kebijakan Baru (Perda No. 9/2000)
Masalah Utama	<ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan yang rendah 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan yang rendah
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Nelayan, koperasi, dan penjual 	<ul style="list-style-type: none"> • Nelayan, koperasi, dan penjual
Tujuan Kebijakan		
Tujuan Utama/	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan penerimaan koperasi • Meningkatkan penerimaan daerah • Meningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan 	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan penerimaan koperasi • Meningkatkan penerimaan daerah • Meningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan
Sasaran Yang Ingin Dicapai	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatkan penerimaan koperasi • Peningkatkan penerimaan daerah • Peningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan 	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatkan penerimaan koperasi • Peningkatkan penerimaan daerah • Peningkatkan pendapatan, taraf hidup, dan kesejahteraan nelayan
Pengaruh Terhadap UKM	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan nelayan berkurang 	<ul style="list-style-type: none"> • Margin keuntungan nelayan berkurang • Pendapatan diarahkan Koperasi
Pihak yang Terkena Dampak	<ul style="list-style-type: none"> • Nelayan, koperasi, dan penjual 	<ul style="list-style-type: none"> • Nelayan, koperasi, dan penjual
Isi Kebijakan		
Keuntungan-keuntungan	<ul style="list-style-type: none"> • Biaya operasional dan pemeliharaan pasar grosir tersedia • Disediakkannya sarana grosir, tabungan nelayan, dana 	<ul style="list-style-type: none"> • Biaya operasional dan pemeliharaan pasar grosir tersedia • Adanya pembinaan terhadap nelayan

	<p>sosial dan kecelakaan di laut, asuransi nelayan, biaya pengamanan, biaya oerasional dan pemberniaan daerah</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pengawasan (atau perlindungan keamanan?) • Disediakkannya tabungan bagi nelayan • Disiapkan dana paceklik • Disediakkannya dana sosial kecelakaan di laut • Beberapa pasal dihapus (pasal 9, 12, 15, dan 16) • Kebijakan yang jelas dan tegas
Kerugian-kerugian	<ul style="list-style-type: none"> • Pengenaan retribusi didasarkan volume dan atau nilai transaksi jual beli di pasar grosir bukan berdasar biaya pelayanan 	---
Disharmoni		
Kebijakan-kebijakan yang Bertentangan	<ul style="list-style-type: none"> • Undang-undang No. 34 tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi daerah • Intruksi Mendagri No. 10 tahun 1998 mengenai Pencabutan Perda Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak dan Retribusi Daerah 	---
Pertentangan Prinsip		
Competitive Neutrality	<ul style="list-style-type: none"> • Menurunkan tingkat keuntungan nelayan • Pengenaan retribusi hanya akan menimbulkan <i>high-cost economy</i> • Pengenaan retribusi pasar hasil penangkapan ikan dilaut lebih bersifat pajak karena tariff dihitung berdasar besaran volume, jenis, dan hasil produksi yang dilelang; bukan berdasar biaya pelayanan 	---
Minimum Effective Regulation	---	---
Partisipasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Belum menyertakan partisipasi publik 	---

Guna memahami persoalan kebijakan yang seperti tertera di muka perlu kiranya untuk memahami bagaimana mekanisme pembuatan kebijakan selama ini. Ada beberapa hal yang perlu dijelaskan sebelum sampai pada rekomendasi kebijakan yang ditawarkan oleh Tim Peneliti. Hal tersebut adalah:

- 1) Mekanisme penyusunan hingga penetapan peraturan daerah,
- 2) Aktor-aktor dalam penyusunan hingga penetapan peraturan daerah, dan
- 3) Rekomendasi.

1. Mekanisme Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah

Tata cara penyusunan dan penetapan Perda di Kota Bandung ditetapkan melalui kebijakan No. 01 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembuatan, Perubahan, dan Pengundangan Peraturan Daerah Kota Bandung. Sedangkan tata cara penyusunan Perda di Kabupaten Bandung ditetapkan pada kebijakan No. 20 tahun 2000. Dan, untuk tingkat provinsi ditetapkan dalam peraturan daerah No. 1 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah. Merujuk pada ketiga Perda tersebut di muka, secara sederhana pentahapan penyusunan Perda dapat dikategorisasikan kedalam tiga tahapan utama, yaitu: (a) proses pengajuan usulan; (b) proses pembahasan di legislatif; serta (c) tahap pengundangan Raperda menjadi Perda.

Tahap *pertama*, proses pengajuan usulan kebijakan. Pengajuan usulan Perda dapat diprakarsai oleh Eksekutif maupun Legislatif. Pengajuan melalui eksekutif dimulai dengan usulan dari dinas teknis yang berkepentingan dengan kebijakan yang akan dibuat. Usulan dari dinas teknis dibahas di biro hukum untuk diberi pertimbangan-pertimbangan hukum. Jika secara yuridis-formal usulan kebijakan tersebut tidak ada masalah, maka biro hukum memberikan usulan tersebut kepada Sekretariat Daerah (Sekda). Tim asistensi dibentuk manakala usulan itu masuk ke Sekda guna dibahas lebih mendalam dari pelbagai aspek. Ketika dilakukan pembahasan dalam tim asistensi, usulan kebijakan dapat dikonsultasikan pada staf-staf ahli dan para pihak yang berkepentingan atau yang kelak terkena dampak dari peraturan tersebut (*stakeholder*). Jika Sekda menilai rancangan kebijakan tersebut sudah layak untuk dimajukan ke meja sidang Dewan, maka Sekda mengajukan usulan

pada kepala eksekutif (Wali Kota/Bupati) untuk mengajukan Raperda pada legislatif daerah.

Selain melalui prakarsa eksekutif, Raperda dapat diusulkan pula oleh legislatif melalui Hak Inisiatif Dewan. Hak inisiatif dewan dapat diajukan melalui jalur komisi, fraksi, atau melalui pengumpulan dukungan dari individu-individu anggota dewan. Jika syarat pengajuan hak inisiatif melalui ketiga jalur tersebut di atas telah terpenuhi, maka pengusul dapat mengajukan pembahasan dengan eksekutif melalui pimpinan legislatif daerah.

Setelah usulan masuk kepada pimpinan DPRD ada dua kemungkinan kelanjutan dari usulan kebijakan, (1) usulan dibiarkan atau ditolak; dan (2) usulan diterima. Jika usulan diterima maka pimpinan DPRD akan menyusun Panitia Musyawarah (Panmus) untuk membahas usulan Perda. Namun demikian, dalam Panmus juga usulan kebijakan bisa saja dianulir karena berbagai sebab. Jika Panmus memutuskan untuk menerima usulan kebijakan, maka Panmus akan menyusun jadwal pembahasan Raperda dan membentuk Panitia Khusus (Pansus). Ketika jadwal telah ditetapkan dan Pansus terbentuk, maka tahap *kedua* penyusunan kebijakan –sebenarnya-- telah berlangsung.

Pembahasan Raperda di DPRD melalui tahap-tahap yang ketat sebelum ia menjadi Perda. Pada tahap *pertama*, pemrakarsa –baik eksekutif ataupun legislatif— menyampaikan nota pengantar dalam sidang pleno DPRD untuk menjelaskan latar belakang mengapa Perda itu perlu diterbitkan/ditetapkan. Tahap *kedua*, pembahasan nota pengantar dalam fraksi-fraksi. Setelah fraksi-fraksi selesai membahas nota pengantar tersebut, maka diselenggarakan lagi sidang pleno guna membahas pandangan umum anggota melalui fraksi. Dalam pertemuan ini dapat didengar pula tanggapan dari pemrakarsa kebijakan atas berbagai komentar yang dikemukakan oleh fraksi. Ada dua kemungkinan yang dapat terjadi pada tahap kedua ini, yaitu: (1) Raperda/kebijakan dapat ditarik karena banyaknya resistensi dari penerbitan kebijakan, atau (2) pembahasan Raperda dalam Pansus DPRD lintas-komisi. Pembahasan kebijakan di aras DPRD lintas komisi inilah merupakan tahap *ketiga* dari empat tahapan yang perlu dilalui oleh sebuah kebijakan sebelum kebijakan itu dilembarkan pada lembaran daerah.

Pada tahap *ketiga* pada rapat Pansus DPRD lintas komisi, Pansus dapat melakukan kegiatan konsultasi dengan para ahli, rapat kerja dengan dinas terkait, rapat kerja dengan masyarakat, studi banding, dan sosialisasi pada media-massa. Hasil *hearing* ini menghasilkan tiga hal penting: (1) usulan Raperda dapat ditarik kembali, karena ketidaklayakannya; (2) ditunda, karena satu dan lain hal; atau (3) ditetapkan. Terakhir, tahap *keempat*, rapat pleno yang berisi penyampaian laporan hasil pembahasan usulan Raperda di dalam Pansus. Dalam forum tersebut juga dikemukakan pendapat akhir fraksi-fraksi atas laporan Pansus, jika Pansusu tidak keberatan maka Dewan menetapkan usulan Raperda untuk ditetapkan menjadi Perda.

Bila tahap tersebut di atas telah dilalui, maka pengundangan Perda yang telah disepakati bersama harus dicantumkan dalam lembaran daerah (maksimal tiga bulan) oleh Sekda. Tidak itu saja, Sekda juga mempunyai kewajiban untuk mengirimkan tembusan kebijakan baru itu ke Departemen Dalam Negeri (Depdagri) dan dinas-dinas terkait serta biro hukum. Jika dalam waktu tigapuluh hari tidak ada keberatan dari Depdagri maka Perda tersebut sudah dapat dilaksanakan.

2. Aktor-aktor Penyusun Peraturan Daerah

Guna memahami permasalahan suatu peraturan daerah maka perlu kiranya mengurai pembahasan mengenai penyusunan peraturan daerah dari tahap persiapan hingga tahap akhir, pengundangan. Tidak saja menyoroti persoalan pada tahap-tahap dalam penyusunan pembuatan kebijakan, tapi yang sangat penting dalam kegiatan pembuatan regulasi tersebut adalah bagaimana interaksi antaraktor dalam pembuatan kebijakan itu sendiri. Guna memahami pembuatan kebijakan di daerah studi (Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Provinsi Jawa Barat) perlu dipahami sedetail mungkin siapa-siapa saja aktor pada tiap-tiap tahap pembuatan kebijakan. Di bawah ini dipaparkan mengenai penyusunan Perda di tiga daerah studi. Namun tidak semua Perda yang dianalisis turut dibahas karena keterbatasan tempat. Hanya tiga Perda yang dibahas, yakni: Perda. Kota Bandung No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Ketenagakerjaan, Perda Kabupaten Bandung No. 21 tahun 2000 tentang Retribusi Ijin Penjualan Produksi Usaha Daerah, dan Perda. Provinsi Jawa Barat No. 8 tahun 2000 tentang Perubahan Atas

Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No 10 tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan.

<p>Proses Kebijakan</p>	<p>Kota Bandung : Kasus Perda No 19 tahun 2002 tentang Retribusi Ketenagakerjaan</p>	<p>Kab. Bandung : Kasus Perda No 21 tahun 2000 tentang Retribusi Ijin Penjualan Produksi Usaha Daerah</p>	<p>Provinsi Jawa Barat : Kasus Perda No 8 tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No 10 tahun 1998 Tentang Penyelenggaraan Pelelangan Ikan</p>
<p>Persiapan</p>	<p>Aktor : Dinas Tenaga Kerja dan Biro Hukum</p> <p>Penjelasan : Perda ini diinisiasi oleh Pemerintah melalui Dinas Tenaga Kerja dengan pertimbangan dalam rangka mendukung UU tenaga kerja dan melindungi tenaga kerja. Biro hukum terlibat dari sisi penyusunan legal aspek. Dalam tahap ini belum melibatkan pihak lain seperti asosiasi pengusaha. Keterlibatan pihak luar tidak diperlukan karena berdasarkan perda tentang tata cara penyusunan perda inisiatif cukup dari pemerintah atau DPRD</p>	<p>Aktor : Dinas Pertanian dan Dinas Peternakan, Dinas Perikanan Biro Hukum, dan Dispenda</p> <p>Penjelasan : Perda ini diinisiasi oleh pemerintah melalui dinas instansi terkait dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah dan peningkatan daya saing jasa pelayanan yang disediakan oleh pihak swasta serta melindungi usaha produksi yang ada di daerah. Namun pada akhirnya muncul ketidakjelasan alasan dari pembentukan perda ini</p>	<p>Aktor : Dinas Perikanan, Biro Hukum</p> <p>Penjelasan : Perda ini diinisiasi oleh pemerintah melalui Dinas Perikanan dalam rangka memberikan pelayanan pelelangan ikan khususnya di wilayah sekitar pantai. Perda ini untuk membantu nelayan yang tidak terjangkau pelayanannya oleh pemerintah Kabupaten/Kota</p>
<p>Perancangan</p>	<p>Aktor : Dinas Tenaga Kerja dan Biro Hukum</p> <p>Penjelasan : Dinas tenaga kerja bersama dengan biro hukum menyusun rancangan perda baik dari sisi teknis maupun dari sisi hukum. Pihak yang mewakili kelompok masyarakat yang akan terkena dampak belum dilibatkan. Penyusunan rancangan akademik mayoritas dilakukan oleh Dinas tenaga kerja bersama Biro Hukum</p>	<p>Aktor : Dinas Pertanian dan Dinas Peternakan, Dinas Perikanan Biro Hukum, dan Dispenda</p> <p>Penjelasan : Perancangan dilakukan sepenuhnya oleh dinas instansi teknis dengan biro hukum. Bahkan rancangan akademik yang seharusnya disusun oleh tim ahli yang setidaknya melibatkan kalangan perguruan tinggi tidak dilakukan</p>	<p>Aktor : Dinas Perikanan, Biro Hukum</p> <p>Penjelasan : Perancangan dilakukan sepenuhnya oleh dinas instansi teknis dengan biro hukum. Bahkan rancangan akademik yang seharusnya disusun oleh tim ahli yang setidaknya melibatkan kalangan perguruan tinggi tidak dilakukan</p>

Pembahasan	<p>Aktor : Dinas Tenaga Kerja, Biro Hukum, Dinas Pemerintah yang terkait, DPRD, Asosiasi pengusaha, Kadin.</p> <p>Penjelasan : Pada tahap ini didominasi oleh pihak pemerintah dan DPRDf saja. Asosiasi dan Kadin diikutsertakan pada pembahasan namun tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan hasil pembahasan sehingga seringkali terjadi masukan atau usulan dari pihak non pemerintah dan DPRD tidak diperhatikan. Keikutsertaan pihak asosiasi dan Kadin serta perwakilan kelompok masyarakat di luar DPRD pada tahap ini diklaim sebagai konsultasi publik oleh pemerintah</p>	<p>Aktor : Dinas Pertanian dan Dinas Peternakan, Dinas Perikanan Biro Hukum, Dispenda, dan DPRD</p> <p>Penjelasan : Dalam pembahasan perda ini hanya melibatkan kalangan pemerintah dengan DPRD saja. Bahkan dalam pembahasan perda ini didominasi oleh pihak pemerintah. Perda ini cukup cepat dilakukan pembahasan karena pihak DPRD menganggap perda ini tidak membebani kalangan masyarakat</p>	<p>Aktor : Dinas Perikanan, Biro hukum, Bagian Ekonomi, DPRD, Asosiasi Perikanan</p> <p>Penjelasan : Pembahasan didominasi oleh kalangan pemerintah dan DPRD. Kalangan asosiasi dan perwakilan kelompok masyarakat lainnya terlibat dalam pembahasan namun setiap masukan ataupun pendapatnya tidak bisa dijadikan dasar perubahan/perbaikan rancangan perda. Tahapan ini seringkali diklaim oleh pemerintah dan DPRD sebagai tahapan sosialisasi dan konsultasi publik. Beberapa pasal dari perda ini diatur oleh gubernur</p>
Pengundangan	<p>Aktor : Dinas Tenaga Kerja, Biro Hukum, Dinas terkait, dan DPRD</p> <p>Penjelasan : Pemerintah dan DPRD pada tahap ini melakukan kesepakatan untuk mengundang peraturan daerah yang telah selesai dibahas. Pada tahap ini pihak asosiasi, Kadin, serta kelompok yang terkena dampak tidak lagi diikutsertakan. Pada tahap ini pihak pemerintah mengklaim telah melakukan sosialisasi namun sosialisasi yang dimaksud lebih kepada pemberitahuan kepada kalangan tertentu yang mewakili kelompok masyarakat tertentu bahwa perda ini sudah dapat dilaksanakan</p>	<p>Aktor : Dinas Pertanian dan Dinas Peternakan, Dinas Perikanan Biro Hukum, Bagian Ekonomi, Dispenda, DPRD</p> <p>Penjelasan : Pemerintah dan DPRD pada tahap ini melakukan kesepakatan untuk mengundang peraturan daerah yang telah selesai dibahas. Pada tahap ini pihak asosiasi, Kadin, serta kelompok yang terkena dampak tidak lagi diikutsertakan</p>	<p>Aktor : Dinas Perikanan, Biro hukum, Bagian Ekonomi, DPRD</p> <p>Penjelasan : Pemerintah dan DPRD pada tahap ini melakukan kesepakatan untuk mengundang peraturan daerah yang telah selesai dibahas. Pada tahap ini pihak asosiasi, Kadin, serta kelompok yang terkena dampak tidak lagi diikutsertakan. Pada tahap ini pihak pemerintah mengklaim telah melakukan sosialisasi namun sosialisasi yang dimaksud lebih kepada pemberitahuan kepada kalangan tertentu yang mewakili kelompok masyarakat tertentu bahwa perda ini sudah dapat dilaksanakan</p>

Pada gambaran di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa partisipasi publik masih nihil dalam formulasi kebijakan. Kenapa demikian? Hal ini akan berkaitan dengan persoalan budaya, khususnya budaya politik. Budaya politik di Indonesia dari dulu sampai dengan saat ini jargon “penguasa mengetahui segala kebutuhan masyarakatnya” seperti tertanam dengan paten dibenak warga negara sehingga setiap kali masyarakat berkeinginan

untuk melakukan partisipasi selalu saja dihadap oleh budaya tadi. Hal ini diperkuat lagi dengan teori modernisasi yang mengatakan bahwa agen perubah disuatu negara adalah kelompok birokrat dan kelompok militer. Bertambahlah kelemahan masyarakat dimata negara.

3. Rekomendasi

Merujuk pada pembahasan di atas yang berkenaan dengan penyusunan Perda yang relatif bermasalah khususnya dalam optimalisasi partisipasi publik, kiranya perlu ada perbaikan. Sekaligus juga, permasalahan selanjutnya yang menggelayut adalah bagaimana kebijakan yang kelak telah direvisi (menganut pendekatan publik) dapat dimonitoring/dipantau. Oleh karena itu, dalam bagian ini akan dibahas mengenai rekomendasi model penyusunan peraturan daerah –yang harus memperhatikan prinsip regulatif, distributif, dan kompetitif–, juga model monitoring terhadap implementasi kebijakan yang telah diperbaiki.

Rekomendasi Model-model Penyusunan Perda

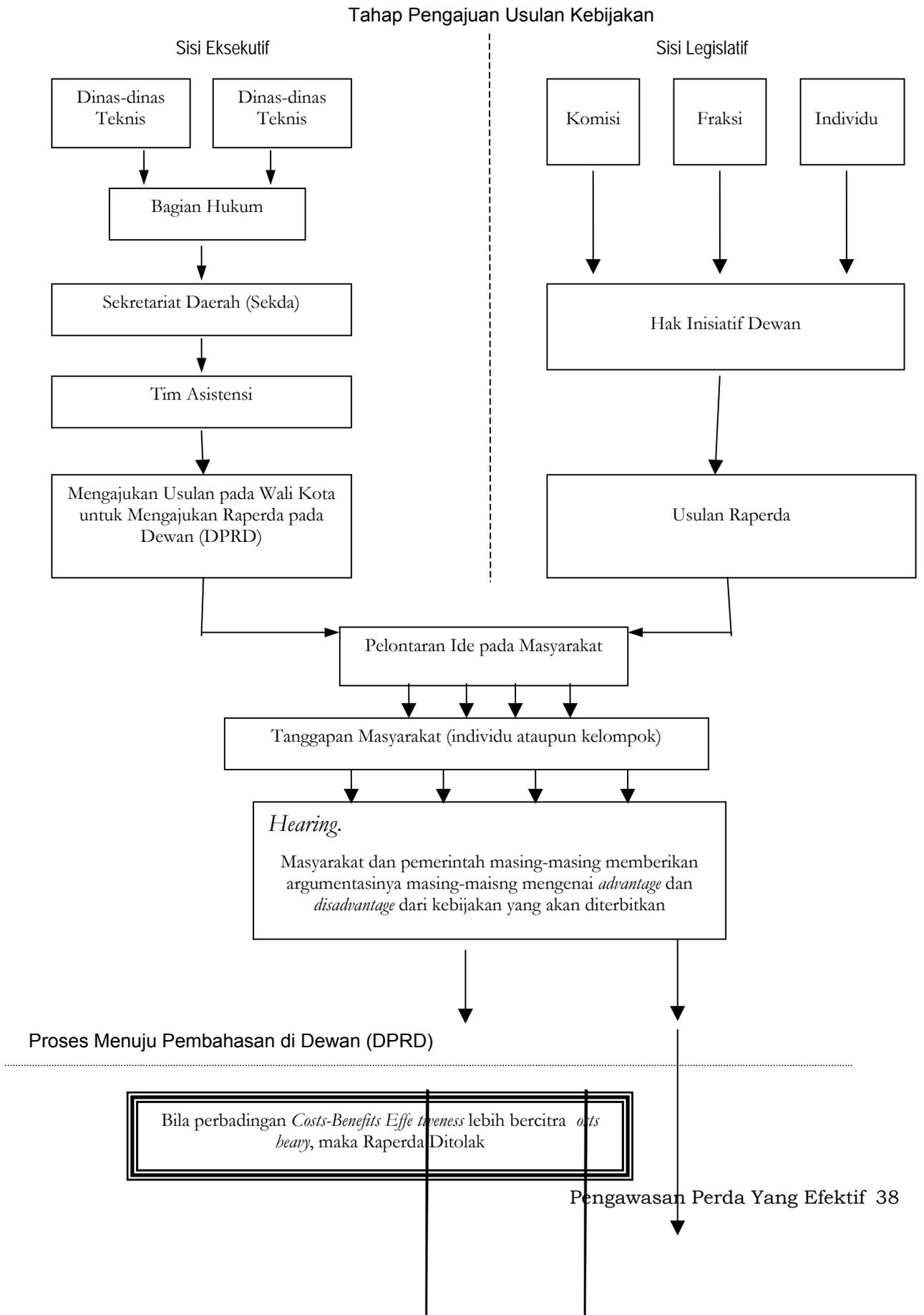
Dibawah ini dipaparkan beberapa alternatif model penyusunan perda yang ditawarkan yang kesemuanya mempersyaratkan partisipasi publik yang besar.

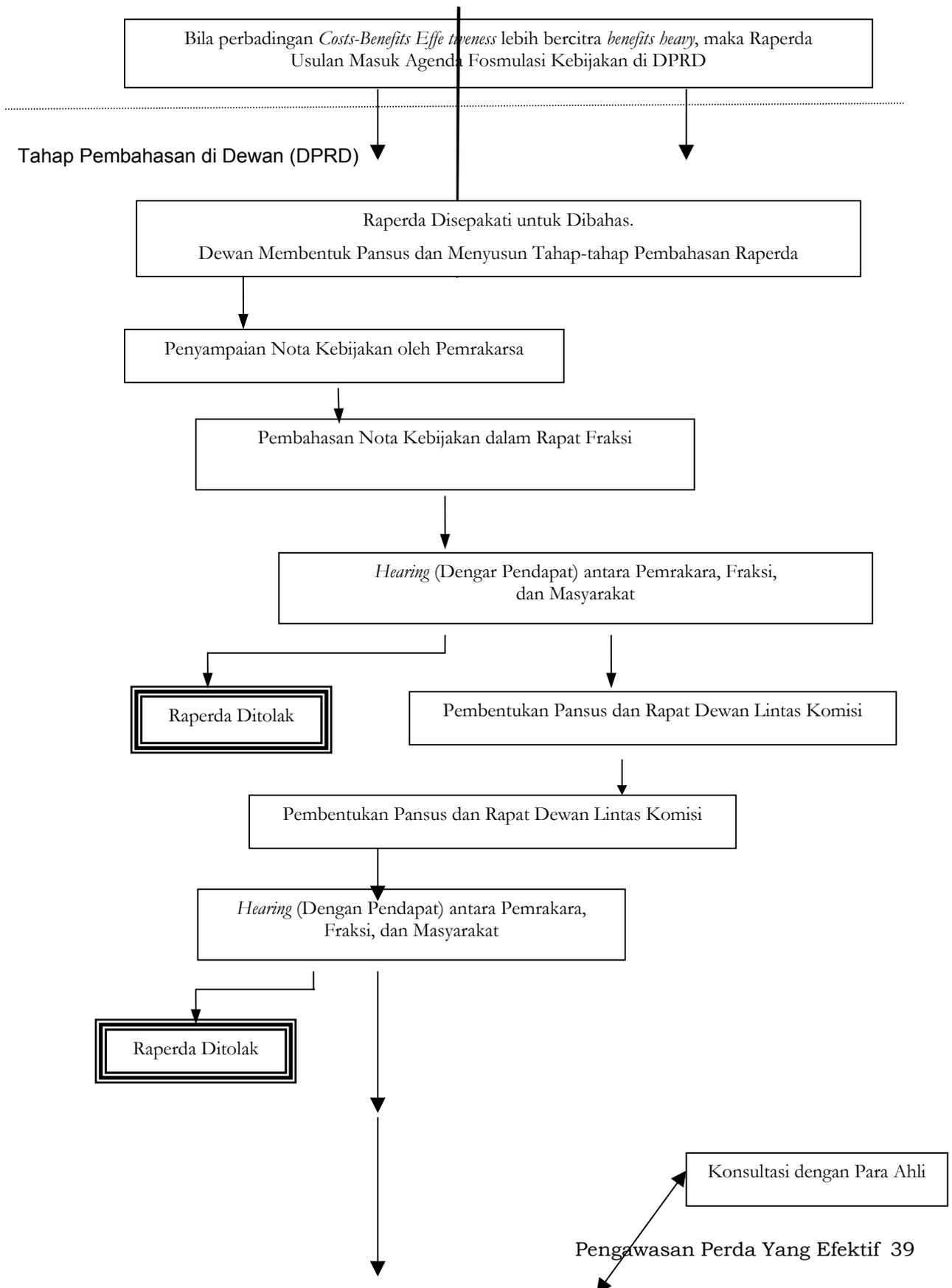
1. Model Deliberatif

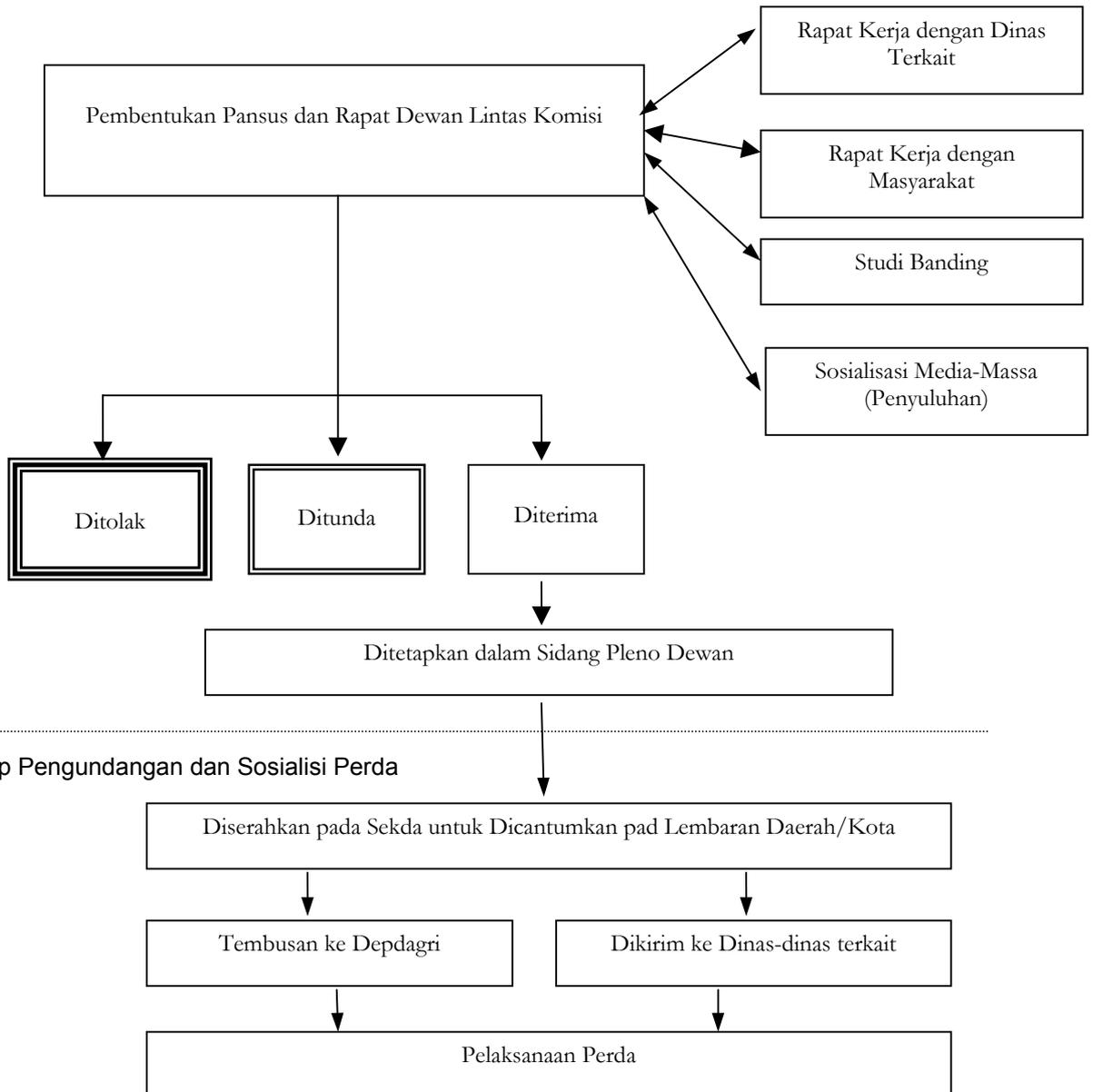
		Indikator
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> • Menjaring Partisipasi Masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dalam menyalurkan aspirasinya (<i>civil liberties</i>)
Sasaran	<ul style="list-style-type: none"> • Pelembagaan Partisipasi Publik • Membangun Sistem Informasi Sebagai Wadah Komunikasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyampaian aspirasi dengan mudah ke pelbagai lembaga formal pemerintahan dan lembaga legislatif. • Tatap muka yang teragenda dengan pasti dan berkala. • Masyarakat dengan mudah mengetahui Raperda yang dipersiapkan oleh eksekutif maupun legislatif.
Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Hearing</i> dengan Masyarakat Mengenai Kebijakan yang Dirancang • Setiap masyarakat atau kelompok masyarakat memiliki pandangannya masing-masing sehingga dialog publik berjalan dengan demokratis • Analisis situasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan akan dirumuskan apabila perbandingan <i>costs—benefits effectiveness</i> lebih berkecenderungan menguntungkan masyarakat. • Terkumpulnya pelbagai gagasan dan informasi • Tercipta pandangan bersama yang didukung oleh mayoritas perumus kebijakan • Pengumpulan gagasan

Penjabaran dari tabel di atas dapat dipahami dalam diagram dibawah ini:

Diagram 2. Model Deliberatif





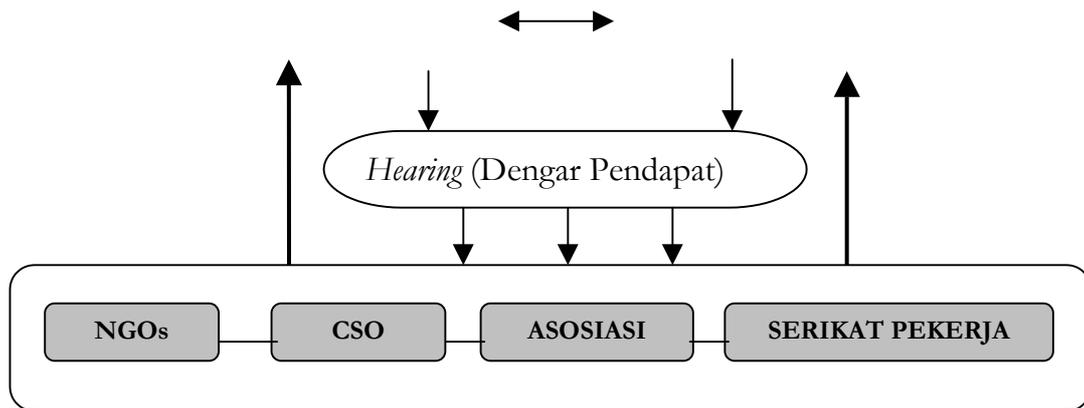


Secara ringkas model deliberatif dapat sederhana ke dalam bentuk yang lebih ekstrak di bawah ini:

MASYARAKAT STRUKTUR

EKSEKUTIF

LEGISLATIF



a. Kelebihan dan Tantangan Model Deliberatif

i. Kelebihan Model Deliberatif

- a. Setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dalam menyalurkan aspirasinya (*civil liberties*).
- b. Penyampaian aspirasi dengan mudah ke pelbagai lembaga formal pemerintahan dan lembaga legislatif.
- c. Tatap muka yang teragenda dengan pasti dan berkala.
- d. Masyarakat dengan mudah mengetahui Raperda yang dipersiapkan oleh eksekutif maupun legislatif.
- e. Kebijakan akan dirumuskan apabila perbandingan *costs—benefits effectiveness* lebih berkecenderungan menguntungkan masyarakat dan *competitive neutrality* masyarakat terpenuhi.
- f. Tercipta pandangan (visi) bersama yang didukung oleh mayoritas perumus kebijakan dan para *stakeholders*.

ii. Tantangan Model Deliberatif

- a. Karena model ini lebih mengedepankan pandangan, sikap, dan preferensi masyarakat terhadap suatu kebijakan maka kecenderungan untuk melakukan resistensi dari pihak struktur sangat besar.
- b. Penentuan kelompok masyarakat yang turut serta/tururt andil dalam kegiatan hearing akan menyulitkan tertelurnya “kata sepakat” karena masyarakat seringkali mewakili individu dan bukan lagi kelompok masyarakatnya.

- c. Terlalu besar partisipasi sehingga menyulitkan untuk menentukan prioritas utama kebijakan yang akan dibuat.

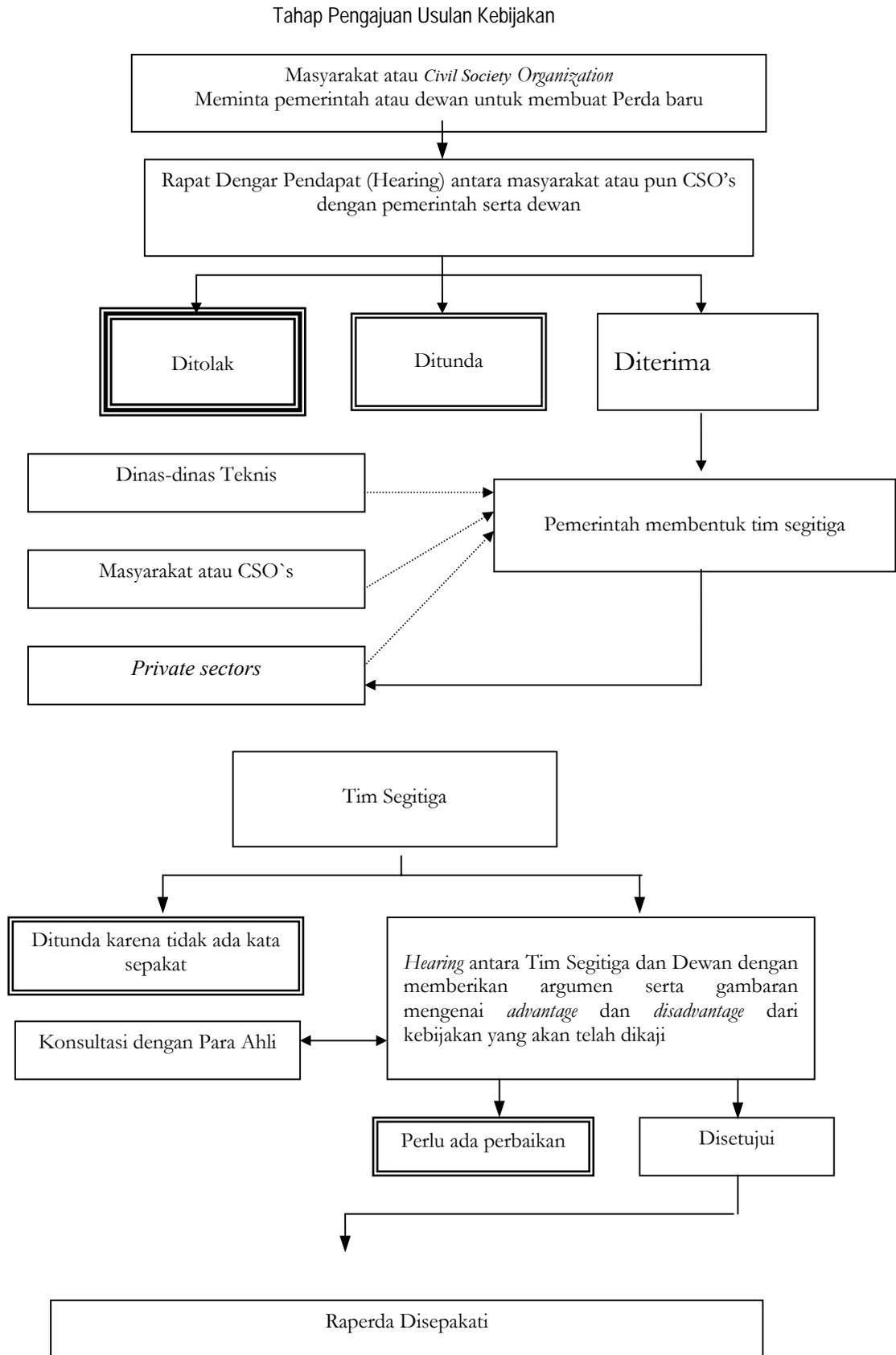
2. Model Partisipatoris

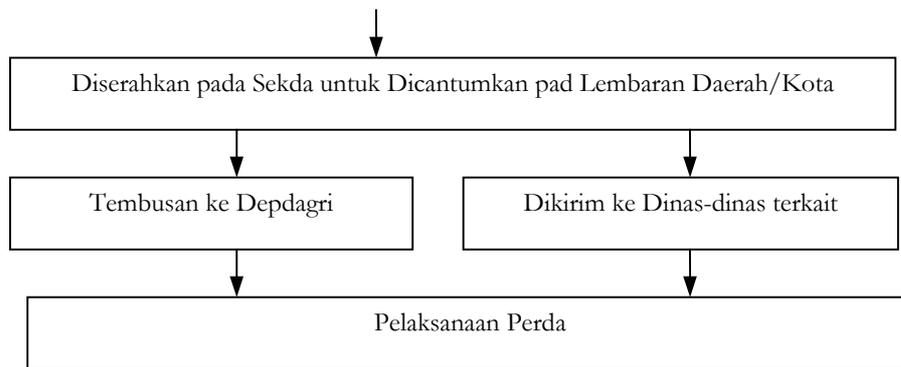
Bila pada model deliberatif prakarsa kebijakan muncul dari “struktur” kemudian diintrodusir melalui diskusi, mass-media, atau macam sebagainya, maka model partisipatoris adalah upaya pembuatan kebijakan yang berperspektif “agensi”. Selain itu juga model deliberatif lebih merupakan modifikasi atau *peng-upgrade-an* (upaya penyempurnaan) tata cara penyusunan kebijakan yang ditawarkan oleh pemerintah, maka model partisipatoris lebih merupakan wacana baru dibandingkan model sebelumnya.

		Indikator
Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> Membentuk <i>good urban governance</i> melalui pewadahan aspirasi masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> Setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dalam menyalurkan aspirasinya (<i>civil liberties</i>) Semua saluran yang bermuara pada struktur mampu menerima dan menanggapi aspirasi masyarakat dengan sigap dan tepat
Sasaran	<ul style="list-style-type: none"> Pelebagaian Partisipasi Publik Membentuk pemerintahan yang adaptif dan entrepreneur 	<ul style="list-style-type: none"> Keterbukaan yang luas terhadap masukan-masukan dari masyarakat pelbagai lembaga formal pemerintahan dan lembaga legislatif. Mampu mengolah keinginan-keinginan masyarakat dalam bentuk kebijakan atau kebijaksanaan. Membentuk pemerintah yang berorientasi pasar (pro-pasar) Mampu menjadi jembatan antara <i>civil society</i> dengan <i>private sector</i> (pelaku usaha).
Kegiatan	<ul style="list-style-type: none"> Menampung dan mengolah semua aspirasi masyarakat yang masuk Melakukan dengar pendapat dengan masyarakat Mempertemukan masyarakat dan <i>private sectors</i> Membentuk tim kerja segitiga (pemerintah-masyarakat-<i>private sectors</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> Kebijakan akan dirumuskan apabila perbandingan <i>costs—benefits effectiveness</i> lebih berkecenderungan menguntungkan masyarakat. Terkumpulnya pelbagai gagasan dan informasi untuk diolah menjadi keluaran Tercipta iklim <i>win-win solution</i> dalam menentukan kebijakan Terbentuk tim kerja segitiga yang mempunyai kedudukan yang sama kuat

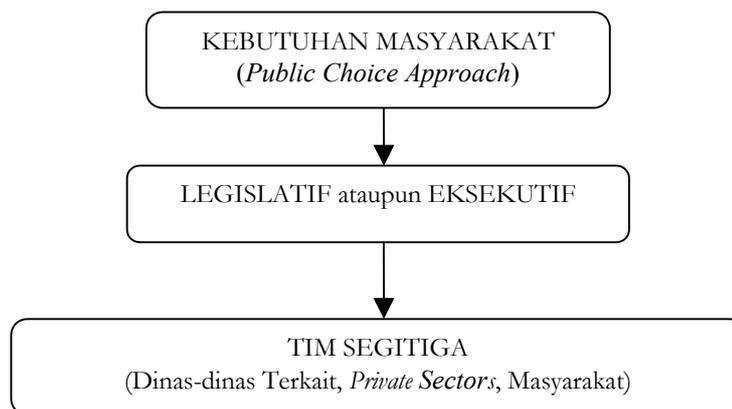
Penjabaran tabel di atas perlu dimaknai seperti dalam diagram di bawah ini:

Diagram 3. Model Partisipatoris





Secara ringkas model partisipatoris dapat sederhanakan ke dalam bentuk yang lebih ekstrak di bawah ini:



a. Kelebihan dan Tantangan Model Partisipatoris

i. Kelebihan Model Partisipatoris

- a. Adanya mekanisme saluran aspirasi atau partisipasi yang bermuara pada struktur (Eksekutif dan Legislatif).
- b. Setiap masyarakat mempunyai kesempatan yang sama dalam menyalurkan aspirasinya (*civil liberties* dan *Political Rights*).
- c. Membentuk pemerintah yang berorientasi pasar (pro-pasar).
- d. Mampu menjadi jembatan antara *civil society* dengan *private sector* (pelaku usaha).

- e. Tercipta iklim *win-win solution* dalam menentukan kebijakan.
 - f. Terbentuk tim kerja segitiga yang mempunyai kedudukan yang sama kuat.
 - g. Masyarakat dengan mudah mengetahui Raperda yang dipersiapkan oleh eksekutif maupun legislatif.
 - a. Kebijakan akan dirumuskan apabila perbandingan *costs—benefits effectiveness* lebih berkecenderungan menguntungkan masyarakat dan *competitive neutrality* masyarakat terpenuhi
 - g. Tercipta pandangan (visi) bersama yang didukung oleh mayoritas perumus kebijakan dan para *stakeholders*.
- ii. Tantangan Model Partisipatoris
- a. Karena model ini lebih mengedepankan pandangan, sikap, dan preferensi masyarakat terhadap suatu kebijakan maka kecenderungan untuk melakukan resistensi dari pihak struktur sangat besar.
 - b. Penentuan kelompok masyarakat yang turut serta/tururt andil dalam kegiatan hearing akan menyulitkan tertelurnya “kata sepakat” karena masyarakat seringkali mewakili individu dan bukan lagi kelompok masyarakatnya.
 - c. Terlalu besar partisipasi sehingga menyulitkan untuk menentukan prioritas utama kebijakan yang akan dibuat.

4.2. Aplikasi Model Deliberatif dan Model Partisipatoris dalam Kerangka Analisis

Peraturan Daerah . . . Nomor . . . Tahun . . .		
Tentang		
. . . .		
Latar Belakang	Model Deliberatif	Model Partisipatoris
Masalah Utama	Masalah utama relatif terdeteksi karena masyarakat akan memberikan apresiasi terhadap kebijakan yang diintrodusir oleh pemerintah.	Masalah utama dalam masyarakat akan cepat terdeteksi karena keinginan-keinginan masyarakat diakomodasi melalui mekanisme partisipasi.
Pihak yang Terkena Dampak	Menjadi jelas oleh karena masyarakat akan secara langsung memberikan tanggapannya. Dan biasanya orang yang memberikan tanggapan adalah pihak-pihak yang secara langsung terkena dampak.	Menjadi sangat jelas karena masyarakat pelaku –terkena dampak—akan secara langsung memberikan usulannya.
Tujuan Kebijakan	Model Deliberatif	Model Partisipatoris
Tujuan Utama / Apa yang Hendak Diselesaikan	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat dirumuskan bersama • Persoalan yang ada dalam masyarakat (baik <i>istributi</i>, <i>istributive</i>, maupun <i>competitive</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Dapat dirumuskan bersama • Persoalan yang ada dalam masyarakat (baik <i>istributi</i>, <i>istributive</i>, maupun <i>competitive</i>)
Sasaran Yang Ingin Dicapai	Sasaran yang dibutuhkan bersama, baik masyarakat ataupun pemerintah.	Sasaran yang dibutuhkan bersama, baik masyarakat ataupun pemerintah.
Pengaruh Terhadap UKM	Memberikan dampak positif karena tujuan, sasaran, dan kegiatan yang dibutuhkan oleh masyarakat telah ditetapkan bersama.	Memberikan dampak positif karena tujuan, sasaran, dan kegiatan yang dibutuhkan oleh masyarakat telah ditetapkan bersama.
Pihak yang Terkena Dampak	Masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah	Masyarakat, pelaku usaha, dan pemerintah
Isi Kebijakan	Model Deliberatif	Model Partisipatoris
Keuntungan-keuntungan	Lihat keuntungan dan tantangan	Lihat keuntungan dan tantangan
Kerugian-kerugian	Lihat keuntungan dan tantangan	Lihat keuntungan dan tantangan
Disharmoni	Model Deliberatif	Model Partisipatoris
Kebijakan-kebijakan yang Bertentangan	Agak sulit untuk ditemukan karena ada pemerintah yang mengawal agar tidak terjadi disharmoni kebijakan dan ada masyarakat yang juga mengontrol pemerintah (ada mekanisme <i>checks and balances</i>)	Agak sulit untuk ditemukan karena ada pemerintah yang mengawal agar tidak terjadi disharmoni kebijakan dan ada masyarakat yang juga mengontrol pemerintah (ada mekanisme <i>checks and balances</i>)

Pertentangan Prinsip	Model Deliberatif	Model Partisipatoris
<i>Competitive Neutrality</i>	Akan tercipta iklim CR, oleh karena setiap pelaku usaha akan saling mengontrol dan membuat kebijakan yang saling menguntungkan.	Akan tercipta iklim CR, oleh karena setiap pelaku usaha akan saling mengontrol dan membuat kebijakan yang saling menguntungkan.
<i>Minimum Effective Regulation</i>	Tercipta iklim MER, karena pelaku usaha akan dengan sigap menilai kebijakan-kebijakan yang mendistorsi pasar.	Tercipta iklim MER, karena pelaku usaha akan dengan sigap menilai kebijakan-kebijakan yang mendistorsi pasar.
Partisipasi Publik	Membuka partisipasi publik yang luas.	Membuka partisipasi publik yang luas.

4.3. Melembagakan Model Deliberatif dan Partisipatoris

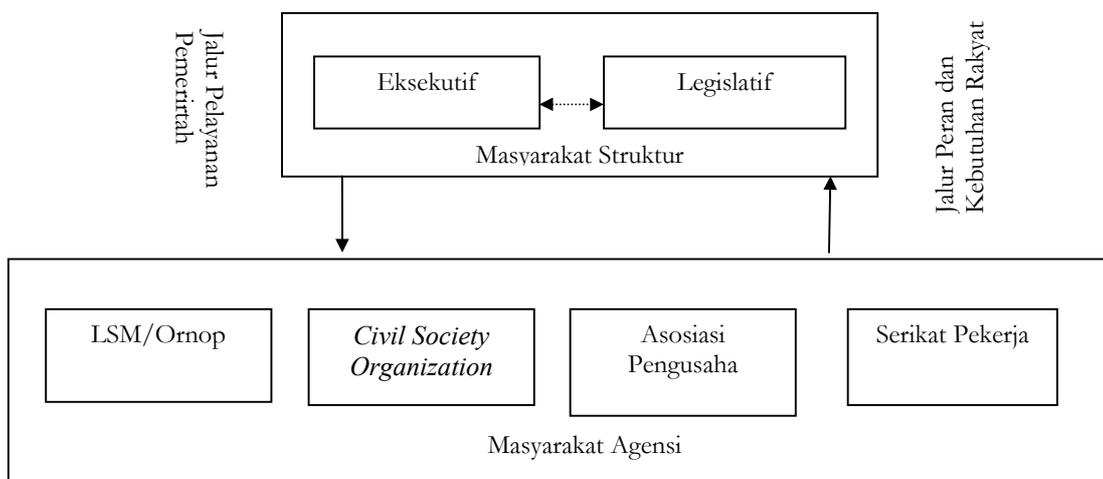
Kedua pendekatan di atas (alternatif model kebijakan ke depan) sejujurnya merupakan proses pembuatan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat umum atau juga diistilahkan dengan *public choice approach*. *Public choice approach* merupakan wujud demokratisasi khususnya guna memahami --yang selama ini diisyaratkan oleh-- negara-negara demokratis. Pendekatan pilihan publik merupakan upaya menuju perencanaan dari akar rumput (*bottom-up planning*). Pendekatan ini tidak saja perlu diwacanakan tetapi juga perlu dikembangkan dan dilembagakan sebagai suatu bentukan pelembagaan partisipasi publik. Pelembagaan yang intens guna terwujud keseimbangan antara *state-society-private sectors*. Ada beberapa langkah yang perlu dilakukan oleh ketiga institusi tersebut di muka guna mengawal penyusunan kebijakan yang berorientasi pada kepentingan publik (*justice-centered approach*).

Dalam membuat kebijakan yang berasal dari *grass roots* perlu dilakukan dialog diantara pemerintah (*state*) selaku pembuat dan pengesah kebijakan, masyarakat (*society*) yang terkena eksternalitas kebijakan, dan pelaku usaha (*private sectors/market*) insitusi yang juga terkena eksternalitas kebijakan. Namun muncul pertanyaan kemudian yang menyertai pernyataan “masyarakat”, siapa sebenarnya masyarakat yang diisyaratkan dalam pelembagaan partisipasi ini? Dalam kadar yang utopis masyarakat diartikan sebagai seluruh warga (masyarakat) tentunya, namun dalam kadar praksis masyarakat perlu dimaknai sebagai bentuk *representativeness*.

Demokrasi modern sebagai aplikasi politik mutakhir ditandai dengan kuat oleh sistem perwakilan. Kenyataan ini merupakan konsekuensi logis dari perkembangan dan evolusi entitas negara yang diikuti oleh semakin membesarnya jumlah penduduk --dalam suatu negara--, (relatif) bertambah luasnya wilayah suatu negara, dan semakin kompleksnya persoalan-persoalan yang harus dihadapi oleh entitas negara tersebut. Oleh karena itu, dalam suatu sistem pemerintahan perwakilan tidak semua masyarakat (atau rakyat) dalam suatu negara akan ikut serta secara langsung dalam proses perencanaan (agenda *setting*), pembuatan (formulasi kebijakan), serta pengambilan keputusan (adopsi kebijakan). Hanya sebagian kecil dari masyarakat yang kemudian melakukan peran utama tersebut. “Masyarakat” yang secara langsung merancang dan mengambil keputusan kebijakan biasanya berada dalam struktur pemerintahan yang bertugas untuk hal tersebut, tetapi juga ada “masyarakat” yang berada dalam agensi yang turut membantu pekerjaan “masyarakat struktur” dalam pembuatan kebijakan yang biasanya diwakili oleh: asosiasi pengusaha, serikat pekerja, atau LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), Ornop (Organisasi Non-Pemerintahan) ataupun CSO (*Civil Society Organization*). Mekanisme atau prosedural seperti apa yang dipaparkan di muka, dalam konteks saat ini, dapat memenuhi kebutuhan keterwakilan (*representativeness*) akan masyarakat yang diasakan dalam kadar praksis.

Secara skematik paparan tentang keterwakilan masyarakat dapat diilustrasikan dalam diagram dibawah ini:

Diagram: Penyaluran Sekaligus Penjaringan aspirasi Masyarakat dalam Konteks Keterwakilan



Agar dialog berbuah keseimbangan antara ketiga kepentingan (*state-market-society*), maka dibawah ini diperlihatkan beberapa metode partisipasi yang dapat diadopsi dalam mengembangkan pelebagaan partisipasi.

TUJUAN PROSES PARTISIPASI	METODE YANG DIPERGUNAKAN
Menciptakan Visi Bersama	<i>Scenario Planning</i> <i>Strategic Planning</i> <i>Future Search Conference</i> Dialog Stakeholders
Membangun/Membentuk Rencana	<i>Project Orientation Planning (ZOPP)</i> <i>Action Planning</i> Mawas Diri
Mengumpulkan Gagasan	<i>Brainstorming</i> <i>Snow Ball</i>
Menjaring Aspirasi	<i>Public Consultation</i> <i>Mass-Media Interactive Programe</i>
Menentukan Pilihan Bersama	<i>Nominal Group Technique (NGT)</i>
Analisis Situasi	<i>SWOT Analysis</i> <i>Focused Group Discussions</i> <i>Participation Appraisal</i>

V. KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Dunia usaha selain terbentuk oleh mekanisme pasar ternyata amat dipengaruhi juga oleh kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah. Dalam era-Orde Baru dapat kita lihat bagaimana konglomerat-konglomerat berhasil dengan sukses karena kedekatannya dengan pemerintah, hal ini berarti bahwa selain mekanisme pasar menentukan usaha mereka juga kedekatan mereka dengan pembuat kebijakan membentuk mereka menjadi raksasa-raksasa usaha. Disertasi Yahya Muhaiman, penelitian Yoshihara Kunio, dan macam sebagainya menunjukkan pada kita bagaimana kebijakan menjadi hal yang amat signifikan dalam dunia usaha.

Dunia usaha pada Orde Baru tidak saja memberikan keuntungan bagi *innercircle* pemerintah yang menerbitkan konglomerat-konglomerat tingkat nasional dan Asia-Tenggara tetapi di sisi lain juga menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Oleh karena ekonomi biaya tinggi inilah banyak pelaku usaha yang kemudian mendorong pemerintah untuk melakukan deregulasi kebijakan yang intinya memotong jalur-jalur *high-cost economy*. Deregulasi kebijakan kemudian dilakukan mulai tahun 1980-an hingga 1990-an. Banyak kebijakan yang memotong lahirnya ekonomi biaya tinggi dan memangkas birokrasi kebijakan yang menimbulkan *rent-seeking activities*. Dengan usaha yang dilakukan pemerintah ini, pelaku usaha mulai merasakan kenikmatan berusaha yang relatif terbuka.

Ketika pelaku usaha mulai meraguk nikmatnya berusaha diranah *non-high-cost economy* datanglah masa otonomi daerah (UU No. 22/1999) era Reformasi. Namun sayangnya, pada era ini pemerintah daerah justru melakukan intensifikasi dan ekstensifikasi pelbagai pungutan. Pungutan ini dilakukan oleh karena banyaknya kebutuhan yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah dalam upayanya membangun daerahnya masing-masing. Selain itu, peningkatan PAD sebagai “indikator keberhasilan” otonomi daerah menjadi tujuan utama pula sehingga banyak pungutan-pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, mulai: pajak, retribusi, hingga biaya-biaya lain.

Untuk kasus daerah penelitian (Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Provinsi Jawa Barat) Tim Peneliti menemukan kasus yang sama dengan gambaran yang dipaparkan

di atas. Salah satu sebab yang melahirkan kebijakan-kebijakan bermasalah pasca-Orde Baru atau pada era-Otonomi Daerah UU No. 22/1999 adalah tidak dipatuhinya prinsip-prinsip pembuatan kebijakan, dilanggarnya prinsip-prinsip pembuatan kebijakan yang berkenaan dengan pemungutan pajak dan retribusi, dan ditanggalkannya partisipasi dan konsultasi publik. Mengapa hal ini tidak terangkut ketika pemda rtengah membuat kebijakan untuk tingkat daerah? Salah satu sebab utamanya adalah mekanisme pembuatan kebijakan yang tidak mensyaratkan itu prinsip-prinsip itu semua. Oleh sebab itu, perlu kiranya didekonstruksi ulang tentang tata cara kebijakan, untuk tingkat Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Provinsi Jawa Barat: Perda Kota Bandung No. 01 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembuatan, Perubahan, dan Pengundangan Peraturan Daerah Kota Bandung; Perda Kabupaten Bandung No. 20 tahun 2000 tentang tata Cara Pembentukan dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah; dan, Perda Provinsi Jawa Barat yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah No. 1 tahun 2000 tentang Tata Cara Pembentukan dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah.

Ada beberapa usulan yang rekomendasikan oleh Tim Peneliti guna menyempurnakan atau pun menggantikan formulasi kebijakan yang selama ini telah diperagakan oleh Pemda Kota Bandung, Kabupaten Bandung, dan Provinsi Jawa Barat. Dua rekomendasi kebijakan yang diusulkan tersebut adalah: *pertama*, model deliberatif yang mensyaratkan persetujuan publik dalam penetapan kebijakan; *kedua*, model partisipatoris yang mensyaratkan partisipasi dan konsultasi publik dalam formulasi kebijakan.

5.2. Saran

Pertama, perlu dilakukan perubahan serta penambahana atas Peraturan Daerah tentang Tata Cara Penyusunan Perda, mulai dari Judul Perda hingga bab tambahan. Uraian di bawah ini saran yang perlu diperhatikan oleh semua pihak khususnya eksekutif dan legislative yang saling berinteraksi guna menelurkan Perda yang berorientasi pada kepentingan publik.

a. Judul Perda

Judul Perda perlu dirubah dari sebelumnya “*Perda Kota Bandung no 1 tahun 2000 Tentang Tata Cara Pembuatan, Perubahan, Pencabutan dan Pengundangan Peraturan Daerah*” menjadi “*Perda Kota Bandung no 1 tahun 2000 Tentang Tata Cara Penyusunan, Pelaksanaan, dan Pengawasan Peraturan Daerah*”. Judul ini mengacu kepada tahapan suatu kebijakan publik. Dalam Perda penyusunan perda yang ada saat ini tidak mencantumkan kata “pengawasan dan pelaksanaan”.

b. Bab I Ketentuan Umum

Dalam Pasal 1 perlu ditambahkan Kelompok Masyarakat adalah Kelompok Masyarakat yang akan menerima dampak suatu peraturan daerah yaitu asosiasi, kelompok masyarakat langsung ... dst. Pengertian rancangan akademik harus dipertegas tidak hanya “dapat diserahkan” namun juga “harus melibatkan” Perguruan Tinggi. Pengertian Pihak ketiga dalam pengertian rancangan akademik ini harus dipertegas dan diperjelas, misalnya: asosiasi, NGO, CSO, atau lainnya.

c. Bab II Prakarsa Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 2 harus ditambahkan bahwa rancangan Perda harus dikonsultasikan dengan kelompok masyarakat yang akan terkena dampak:

1. Dalam Pasal 4 ayat (2) ditambahkan teknik, mekanisme, dan alat analisis kebijakan peraturan daerah yang dipakai secara rinci.
2. Dalam Pasal 5 perlu ditambahkan kewajiban untuk konsultasi publik dengan pihak Perguruan Tinggi dan Kelompok Masyarakat yang akan terkena dampak Perda.
3. Dalam Pasal 6 dalam penyusunan rancangan akademik harus melibatkan perguruan tinggi dan kelompok masyarakat penerima dampak tidak hanya dipandang perlu saja.
4. Dalam pasal 7 ditambahkan kelompok masyarakat yang akan menerima dampak perda baik itu dampak negatif maupun dampak positif.
5. Dalam pasal 9 dalam mengambil keputusan persetujuan raperda untuk diajukan ke DPRD tidak hanya melibatkan walikota sendiri namun juga Dinas Teknis, Kelompok masyarakat, dll.

6. Perlu ditambahkan pasal apabila Perda tersebut terkait dengan kepentingan publik perlu disebarluaskan kepada publik melalui media misalnya melalui *press release*.

d. Bab IV Bentuk – Bentuk Peraturan Daerah

Dalam pasal 16 diperjelas dalam aspek siapa yang akan terkena dampak, kompensasi atau sanksi bagi pemerintah bila ada hal – hal yang merugikan masyarakat dalam pelaksanaan peraturan daerah.

Dalam Pasal 17 tidak perlu adanya batasan perubahan namun yang diperlukan adalah prasyarat perlunya dirubah suatu perda misalnya, adanya pertentangan prinsip, tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat, dll.

Dalam Pasal 18 perlu dipertegas prasyarat pencabutan Perda.

e. Bab V Proses Penyusunan Peraturan Daerah dan Bab VI Tata Cara Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Perlu ditambahkan pasal yang mengatur pengawasan dari pihak kelompok masyarakat terutama yang akan terkena dampak Perda. Bentuk pengawasan yang ada bisa berupa diharuskannya melakukan pertemuan dengan kalangan kelompok masyarakat yang akan terkena dampak Perda dengan frekuensi tertentu dan target pencapaian proses pembahsan yang telah ditetapkan. Keterlibatan kelompok masyarakat ini ada dalam setiap tahapan proses pembahasan.

Ditambahkan pasal proses pengambilan keputusan hasil pembahasan terutama dalam hal penetapan dan persetujuan Raperda harus melibatkan kelompok masyarakat yang terkena dampak dengan kriteria yang telah ditetapkan.

Perlu ditambahkan pasal bahwa setiap hasil pembahasan yang dilakukan disebarluaskan melalui media-massa.

Perlu ditambahkan pasal apabila tidak ada titik temu maka akan dilakukan mekanisme *voting*.

Perlu adanya ketentuan sanksi apabila dalam proses pembahasan terdapat praktek tidak sehat (misalnya, politik uang).

Perlu ditambahkan pasal bahwa setiap proses pembahasan dan penetapan hasil pembahasan Perda harus memperhatikan aspek prinsip-prinsip dasar sebuah peraturan daerah yang cukup kondusif bagi masyarakat misalnya: disharmoni kebijakan dan

pertentangan prinsip (*competitive neutrality* dan *minimum effective regulation* serta partisipasi publik). Apabila tidak memenuhi prinsip-prinsip dasar tersebut Perda batal demi hukum.

f. Bab VII Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Daerah

Perlu ditambahkan pasal adanya masa ujicoba Perda dengan tenggang waktu tertentu. Selama masa uji coba setiap pengaduan masyarakat dengan kriteria yang jelas akan dijadikan pertimbangan untuk meninjau kembali perda.

Adanya kewajiban untuk mensosialisasikan peraturan daerah di media-massa terbesar yang berada di luar lingkup regional.

Adanya sanksi apabila perda tidak disosialisasikan melalui media-massa.

Tambahan Bab

Perlu ditambahkan bab yang mengatur pelaksanaan suatu peraturan daerah juga perlu ditambahkan pasal dalam bab yang mengatur pelaksanaan suatu perda mengenai mekanisme pengawasan yang dilakukan baik itu mekanisme pengawasan internal pemerintah maupun eksternal pemerintah (masyarakat *agency*).

Kedua, pemerintah pusat perlu melakukan fungsi sebagai pengawas pemerintahan daerah dibawahnya, khususnya mengenai pembuatan dan pengawasan kebijakan. Pada aras pembuatan (formulasi) kebijakan pemerintah pusat perlu membuat panduan atau skemata mengenai prinsip-prinsip apa yang tidak boleh dilanggar dalam pembuatan kebijakan.

Prinsip-prinsip yang tidak boleh dilanggar (biasanya) berkait dengan:

- A. *Minimum effective regulation*: prinsip ini mensyaratkan kebijakan yang dihasilkan untuk hal-hal yang memang tidak dapat dicapai dengan cara lain selain melalui penerbitan kebijakan. Atau dengan kebijakan yang ditetapkan iklim usaha menjadi lebih kompetitif dan kondusif.
- B. *Competitive neutrality*: prinsip yang menghendaki agar kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus bersifat netral terhadap kemampuan pelaku usaha dalam bersaing secara sehat dengan pelaku usaha lainnya.

- C. *Tranparency*: prinsip yang mencerminkan budaya demokratis yang menekankan bahwa setiap proses perumusan hukum dan kebijakan publik harus secara penuh memperhatikan aspirasi masyarakat.
- D. *Costs-benefits effectiveness*: prinsip ini menekankan bahwa setiap kebijakan harus mempunyai kebermanfaatan yang lebih besar dibandingkan (daripada) biayanya.

Ketiga, lain dari itu, pemerintah pusat juga perlu menciptakan panduan mengenai mekanisme yang jelas tentang model pengawasan formulasi Raperda. Pengalaman-pengalaman di negara-negara maju seperti di: Amerika Serikat, Inggris, Australia, Kanada, Denmark, Belanda, Mexico, dan Jepang, pemerintah pusat mengatur mengenai rambu-rambu, tata cara pembuatan kebijakan, sampai dengan model pengawasan dan evaluasinya yang hendak dibuat dan diterapkan oleh pemerintah daerah; khususnya rancangan-rancangan peraturan daerah yang terkait dengan dunia usaha (perijinan, penjaminan, pajak, dan retribusi).

Keempat, perlu adanya konsultasi dan komunikasi minimum antara masyarakat dengan Pemda manakala pemerintah tengah merumuskan suatu kebijakan, terutama pada masyarakat yang tidak ikut serta dalam perumusan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dan konsultasi publik minimum amat penting artinya khususnya dalam mewujudkan *good regulatory governance*. Komunikasi minimum dapat dilakukan satu minggu atau dua minggu sekali, artinya komunikasi dan konsultasi publik ini dapat juga dilakukan lebih intens dan luas/lebar.