



Laporan Penelitian

**Evaluasi Perda Pungutan
di Era UU No.28 Tahun 2009**

Evaluasi Perda Pungutan di Era UU No.28 Tahun 2009

TIM PENELITIAN

Koordinator Peneliti Boedi Rheza

Peneliti Ig. Sigit Murwito
Sri Mulyati
Elizabeth Karlinda
M. Iqbal Damanik

Jakarta, Desember 2014

DAFTAR ISI

Tim Peneliti	i
Daftar Isi	iii
Daftar Tabel	v
Daftar Gambar	vii
Daftar Grafik	ix
Daftar Singkatan	xi
Ringkasan Eksekutif	xiii
I. Pendahuluan	1
I.1. Latar Belakang	1
I.2. Pertanyaan Penelitian	2
I.3. Tujuan Penelitian	3
I.4. Manfaat Studi	3
I.5. Batasan Studi	3
II. Kerangka Teori	5
II.1. Pengaturan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam UU No.28/2009	5
II.2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	5
II.3. Perda sebagai Payung Hukum Pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah	7
II.4. Dampak Pungutan (Pajak dan Retribusi) di Daerah	8
III. Metodologi	9
III.1. Kerangka Berfikir	9
III.2. Tahapan Kegiatan Studi	10
III.2.1. Desk Analysis Perda Pungutan	11
III.2.2. Studi Kasus (<i>Case Study</i>)	11
IV. Analisis Desk Study	13
IV.1. Gambaran Perda Pungutan	13
IV.2. Perbandingan Perda Pungutan berdasarkan UU No.34/2000 dengan UU No.28/2009	14
IV.2.1. Pajak Daerah	15
IV.2.2. Retribusi Daerah	17
IV.2.3. Pungutan Lain	19
IV.3. Tipologi Kebermasalahan Perda	20
IV.3.1. Kebermasalahan pada Aspek Yuridis	20
IV.3.2. Kebermasalahan pada Aspek Substansi	21
IV.3.3. Kebermasalahan pada Aspek Prinsip Ekonomi	23

V. Fakta Implementasi Perda	25
V.1. Perda lebih mengakomodir kepentingan ekonomi dan politik golongan tertentu	25
V.2. Maksud Baik untuk Peningkatan Kesejahteraan Tak Sejalan dengan Arah dan Substansi Regulasi	28
VI. Catatan Penutup	33
Daftar Pustaka	35

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Kriteria Retribusi	6
Tabel 2	Regulatory Review	10
Tabel 3	Jenis Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten Kota berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009	16
Tabel 4	Jumlah Perda berdasarkan Jenis Retribusi berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009	18
Tabel 5	Manfaat, Biaya dan Fakta Implementasi Perda Kota Cirebon No.4/2013	27
Tabel 6	Perbandingan Perda Kota Cirebon dengan Daerah Lain	28
Tabel 7	Manfaat, Biaya dan Fakta Implementasi Perda Pelaksanaan dan Retribusi TPI	29
Tabel 8	Permasalahan Pertambahan Vis a Vis Perda No.12/2013	30
Tabel 9	Manfaat, Biaya dan Fakta Implementasi Perda Kota Samarinda No.12/2013	31
Tabel 10	Perbandingan Perda Kota Samarinda dengan Daerah Lain	32
Tabel 11	Perbandingan Perda Pelaksanaan dan Retribusi TPI	32

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Pengaruh Pungutan terhadap Harga	8
Gambar 2	Jumlah Perda yang Dikumpulkan dan Dikaji	13
Gambar 3	Klasifikasi Jenis Pajak dan Retribusi Daerah berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009	15

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1	Perda berdasarkan Tahun Terbit	14
Grafik 2	Jumlah Perda berdasarkan Lokasi dan Level Pemerintahan	14
Grafik 3	Klasifikasi Perda Berdasarkan Sektor	20
Grafik 4	Kebermasalahan pada Aspek Yuridis	21
Grafik 5	Kebermasalahan pada Aspek Substansi	21
Grafik 6	Kebermasalahan Kejelasan Standar Waktu, Biaya, Prosedur, dan Struktur Tarif Berdasarkan Jenis Pungutan	22
Grafik 7	Kebermasalahan pada Kriteria Kejelasan Standar Waktu, Biaya dan Prosedur dan Struktur Tarif berdasarkan Sektor	22
Grafik 8	Kebermasalahan pada Aspek Prinsip	23
Grafik 9	Kebermasalahan pada Kriteria Kewajaran Tarif berdasarkan Jenis Pungutan	24
Grafik 10	Kebermasalahan Kriteria Kewajaran Tarif berdasarkan Sektor	24

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BBNKB	: Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BPHTB	: Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
CSR	: <i>Corporate Social Responsibility</i>
CBA	: <i>Cost and Benefit Analysis</i>
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DKPPP	: Dinas Kelautan Perikanan Peternakan dan Pertanian
Eksosbud	: Ekonomi Sosial Budaya
IPR	: Izin Pertambangan Rakyat
IUP	: Izin Usaha Pertambangan
Kab.	: Kabupaten
KPPOD	: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	: Mahkamah Agung
Minol	: Minuman Beralkohol
NA	: Naskah Akademik
NJOP	: Nilai Jual Objek Pajak
Ormas	: Organisasi Masyarakat
PBB-P2	: Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
PDRD	: Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
PKB	: Pajak Kendaraan Bermotor
PAD	: Penerimaan Asli Daerah
PB KDH	: Peraturan Bersama Kepala Daerah
Pemda	: Pemerintah Daerah
Pemkab	: Pemerintah Kabupaten
Pemkot	: Pemerintah Kota
Pemprov	: Pemerintah Provinsi
Perda	: Peraturan Daerah
Perkada	: Peraturan Kepala Daerah
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PHRI	: Pengusaha Hotel dan Restoran Indonesia
Perpres	: Peraturan Presiden
PP	: Peraturan Pemerintah
PSAP	: Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan
PT	: Perusahaan Terbuka

RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTH	: Ruang Terbuka Hijau
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
Satpol PP	: Satuan Polisi Pamong Praja
SDM	: Sumber Daya Manusia
S.E.	: Surat Edaran
SKAB	: Surat Keterangan Asal Barang
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SOTK	: Struktur Organisasi dan Tata Kerja
SPK	: Sumbangan Pihak Ketiga
TKED	: Tata kelola ekonomi daerah
TPI	: Tempat Pelelangan Ikan
UU	: Undang-Undang
WUP	: Wilayah Usaha Produksi

RINGKASAN EKSEKUTIF

Selain banyak capaian dan keberhasilannya, kebijakan desentralisasi diakui membawa tekanan baru kepada daerah. Terkait kapasitas fiskal terbatas yang dialami banyak daerah, misalnya, pemda cenderung eksekutif menggali potensi keuangan daerah sehingga gampang tergelincir untuk mengejar target PAD. Di sini, desentralisasi/otonomi daerah sedikit-banyak turut mendorong munculnya aneka pungutan di daerah, baik *illegal* maupun *legal* yang bernama pajak, retribusi dan jenis pungutan lain yang memiliki dasar hukum tertentu.

Bagaimana gambaran permasalahan umum dari isu pungutan di daerah hari ini? Apakah peta kebermasalahan yang pelik ini masih berulang hingga kita memasuki usia 14 tahun berotonomi? Pemerintah telah memberikan respon atas kemunculan masalah yang lahir di sepuluh tahun awal otonomi, yakni kurun 2000-2009 di bawah UU No. 34/2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah. Di bawah UU ini, para pelaku usaha memikul beban aneka pungutan berlebihan yang mendistorsi iklim usaha di daerah. Sementara bagi Pemda, UU tersebut dinilai justru telah turut melemahkan *taxing power* mereka sehingga daerah tak kunjung otonom secara fiskal.

Sejak 2010, beleid baru diberlakukan, yakni UU No. 28/2009. Di sini, pemerintah tampaknya berobsesi untuk mencapai sejumlah *point* penting sekaligus: menjamin kepastian berusaha, memperkuat *local-taxing power*, dan menjaga netralitas dampak bagi fiskal nasional. Dalam kerangka itu, sejumlah terobosan diatur. Untuk menjamin kepastian berusaha, misalnya, UU ini merubah sistem *open list* menjadi *closed-list*: daerah hanya bisa memungut pajak/retribusi yang terdaftar dalam menu terdaftar di klausul UU.

Guna melihat gambaran potensi kebermasalahan perda di era desentralisasi (UU No. 34/2000 dan UU No. 28/2009), KPPOD melakukan pengumpulan perda yang diterbitkan Pemda sepanjang kurun pelaksanaan desentralisasi (2001-2014). Perda yang berhasil dikumpulkan sejumlah 14.128 Perda. Sebanyak 9.455 perda merupakan perda yang terbit di era UU No. 34/2000 (2001-2009) sementara sisanya 4.673 perda terbit di era UU No. 28/2009 (2010-2014). Dari jumlah tersebut, KPPOD mengambil 1.500 Perda (1.117 Perda era UU No. 34/2000 dan 383 Perda era UU No. 28/2009) sebagai sampel untuk dianalisis lebih lanjut.

Sejumlah temuan kunci dari studi ini bisa diringkas, antara lain, sebagai berikut: **pertama**, tendensi kebermasalahan beragam dan cenderung membaik (komparasi antara Perda yang lahir di era UU No. 34/2000 dengan Perda yang muncul di era UU No. 28/2009). Perubahan *open-list system* (dalam UU No. 34/2000) menjadi *closed-list system* (UU No. 28/2009) menjadi salah satu faktor kunci di mana Pemda tidak bisa leluasa menetapkan jumlah/jenis pungutan di luar “daftar menu” yang ada. Hal ini kiranya menyumbang kepada kepastian berusaha, tanpa harus menggerus *local-taxing power* dari Pemda.

Kedua, namun demikian kami mencatat masih adanya perda di luar *list* pungutan yang diperbolehkan UU No. 28/2009. Hal ini ditunjukkan dengan masih ditemukannya perda pungutan lain diluar daftar pungutan yang diperbolehkan di daerah, seperti Retribusi Alat Penggilingan Padi dan Sumbangan Pihak Ke 3. Perda berjenis Sumbangan Pihak Ketiga (SPK) masih banyak di temui di daerah. Alasan penerapan perda ini karena “sumbangan” dapat dikategorikan ke dalam pendapatan lain-lain yang sah.

Selain itu, temuan lainnya adalah: tren kebermasalahan perda pungutan era UU No. 34/2000 dan UU No. 28/2009 relatif masih sama. Tren umum kebermasalahan ini masih terjadi pada perda-perda pungutan berjenis retribusi. Hal ini di duga disebabkan oleh belum adanya acuan yang jelas untuk perda pungutan retribusi. Bahkan pada kriteria kewajaran tarif, perda-perda yang berpotensi membebani pelaku usaha adalah perda-perda retribusi.

Ketiga, di sebagian daerah, tetap ditemukan Perda yang justru muatan pengaturannya bergerak terlalu jauh dari ketentuan nasional. Atau, di sebagian daerah lainnya, muncul Perda yang tidak secara resmi menggunakan judul pajak/retribusi namun justru berpotensi menerapkan pungutan. Studi mendalam di lapangan, dengan mengambil kasus di Kota Cirebon dan Kota Samarinda memberikan ilustrasi kebermasalahan yang menarik.

Kota Cirebon: Perda No. 4/2013 tentang Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol/Minol. Ketentuan Pusat hanya mengatur pengendalian melalui pembatasan peredaran, namun di kota ini justru dilarang sama sekali. Fakta menunjukkan pemberlakuan yang tidak efektif: penjualan minol secara ilegal meluas, pungutan liar dari oknum aparat dan Pemda, masalah kepastian dan kesempatan berusaha (2 perusahaan pindah ke daerah tetangga dan penutupan sejumlah usaha), disharmoni dengan peraturan yg lebih tinggi.

Kota Samarinda: Perda No. 12/2013 tentang Pertambangan Minerba. Sekitar 71% dari kota yang memiliki luas 71.800 Ha ini adalah lahan pertambangan. Namun, pemberian IUP baru jelas memperparah masalah serius yang ada (8 korban jiwa akibat galian bekas tambang, 17.800 kasus Penderita ISPA , kerusakan lingkungan di mana terdapat 35 Titik Banjir dengan 20.106 KK Korban), sementara ruang terbuka hijau (RTH) hanya 5%, dan pembukaan lahan tambang baru tentu tidak sejalan dengan kebutuhan kota.

Keempat, di luar isi regulasi, kami juga mencatat perihal manajemen pengawasan perda yang merupakan ranah otoritas pemerintah Pusat. Pengawasan Pusat dinilai masih belum sepenuhnya tegak dan berjalan optimal. Hal ini disebabkan, antara lain, lantaran UU No.28/2009 menempatkan otoritas pembatalan Perda Pajak dan Retribusi di tangan Presiden, di mana dasar hukum pembatalan berupa Perpres. Maka sejak UU itu berlaku pada 2010 hingga saat ini, tak satu pun Perda yang dibatalkan.

Kita patut berharap, pengawasan ini akan kembali efektif di masa mendatang seiring lahirnya ketentuan baru: UU No.23/2014 tentang Pemda yang menempatkan otoritas pembatalan Perda oleh Mendagri (untuk Perda propinsi) dan oleh Gubernur (untuk Perda Kabupaten/Kota). Pelimpahan otoritas tersebut tentu harus didukung penguatan kapasitas dan manajemen penanganan Perda secara menyeluruh: baik pada tahap review dan evaluasi, pembatalan dan revisi hingga pengawasan pascakeputusan.

Berbagai pokok temuan di atas akan lebih elaboratif digambarkan dalam halaman-halaman selanjutnya. Bertolak dari identifikasi dan uraian temuan masalah yang ada, studi ini berujung pada rekomendasi perbaikan baik pada tingkat kebijakan (*policy level*) menyangkut substansi isi regulasi maupun pada tingkat pelaksanaan berkenaan otoritas pengawasan oleh Pemerintah Pusat. Para pembaca dan terutama pembuat kebijakan diharapkan bisa memetik manfaat dari studi ini bagi perbaikan kebijakan dan penguatan implementasi ke depan.

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dilaksanakan setelah terbitnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Tujuan dari otonomi daerah adalah mensejahterakan rakyat dan meningkatkan pelayanan publik. Tujuan ini dapat tercapai dengan memberikan kewenangan lebih besar kepada daerah melalui desentralisasi kewenangan dan desentralisasi birokrasi. Melalui desentralisasi, diharapkan agar daerah-daerah menjadi lebih mandiri di dalam melakukan pelayanan publik dan mensejahterakan rakyat. Agar tujuan ini tercapai, dilaksanakan juga desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan daerah dalam mengelola keuangannya. Berkaitan dengan keuangan ekonomi daerah (desentralisasi fiskal), UU Pemda memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola dan membuat kebijakan di sisi penerimaan (*tax policy*) dalam rangka memperkuat kemampuan membiayai program pembangunan dan kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah melalui peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kewenangan meningkatkan PAD tersebut dibatasi bahwa pemerintah daerah dilarang menetapkan peraturan daerah tentang pendapatan yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi dan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah dan kegiatan ekspor/impor. Kewenangan daerah tersebut diwujudkan dengan memungut pajak dan retribusi daerah yang diatur UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (disahkan pada 15 September 2009 dan mulai berlaku 1 Januari 2010). UU ini menggantikan UU Pajak dan Retribusi Daerah sebelumnya yakni UU No.18 Tahun 1997 dan perubahannya UU No.34 Tahun 2000.

Pada era UU No.34 Tahun 2000, daerah khususnya kabupaten/kota diperkenankan memungut dan menambah jenis pajak dan retribusi daerah selain yang ditetapkan oleh UU sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sistem inilah yang dikenal dengan *open list*. UU tersebut memberikan kewenangan yang besar bagi pemerintah daerah menerbitkan berbagai peraturan daerah (perda) terkait pungutan di daerah untuk meningkatkan PAD. Implikasinya adalah banyaknya persoalan yang muncul akibat pemda yang terlalu bersemangat untuk meningkatkan PAD yang pada akhirnya justru memberatkan pelaku usaha dan masyarakat luas.

Laporan dari Kemendagri, sejak awal desentralisasi (2002) hingga akhir 2009, tercatat bahwa ada 1878 perda yang dibatalkan. Perda yang dibatalkan ini sebagian besar berasal dari perda pungutan (pajak dan retribusi daerah), dan sisanya adalah perda terkait penjualan minuman beralkohol, sumbangan pihak ke tiga dan perda lainnya. KPPOD, dalam studi Tata Kelola Ekonomi Daerah (TKED), menemukan bahwa dari 1.500 perda yang dianalisis, 81% perda yang dikaji memiliki permasalahan terkait aspek yuridis, 39% memiliki masalah pada aspek substansi, dan 23% bermasalah pada aspek prinsip. Permasalahan pada aspek prinsip inilah yang merupakan permasalahan paling signifikan dalam suatu perda karena pelanggaran ini akan merugikan masyarakat. Dari 23% perda yang bermasalah pada aspek prinsip, 17% perda bermasalah pada indikator dampak ekonomi negatif.

Hasil review regulasi yang dilakukan oleh Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) juga menemukan, bahwa berbagai perda yang bermasalah di era UU No.34 Tahun 2000 seringkali terkait perdagangan komoditas terkait sektor perkebunan, pertambangan, peternakan dan pertanian. Misalnya, perda retribusi hasil perkebunan (tandan buah segar) kelapa sawit, yang banyak dijumpai di wilayah Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat dan Sumatera. Pungutan pada perda perdagangan komoditas tersebut merupakan salah satu bentuk hambatan perdagangan antar

wilayah. Pelanggaran ini mengakibatkan terjadinya pungutan berganda. Adanya retribusi tersebut semakin menambah beban masyarakat (khususnya pelaku usaha) sehingga *cost of doing business* menjadi lebih tinggi dan melewati porsi wajarnya.

Banyaknya persoalan yang muncul era UU No.34 Tahun 2000 mendorong Pemerintah memperbaiki aturan mengenai pajak dan retribusi daerah di Indonesia. UU No.28 Tahun 2009 lahir menggantikan UU No.34 Tahun 2000 ini memiliki beberapa tujuan penting terkait penguatan kapasitas fiskal daerah dari sisi penerimaan pajak dan retribusi, serta memberikan kepastian hukum kepada masyarakat tentang pungutan-pungutan yang boleh dipungut oleh daerah.

Untuk pajak yang boleh dipungut, Undang-Undang tersebut menerapkan ketentuan *closed list*, dalam artian bahwa pajak yang boleh dipungut hanya yang ada di dalam UU tersebut; diluar jenis-jenis tersebut, tidak dibolehkan untuk dipungut. Sedangkan untuk retribusi, yang diterapkan adalah sistem semi *open list*, dimana masih dibolehkan penambahan jenis retribusi selama ada Peraturan Pemerintah sebagai payung hukum jenis retribusi yang ditambahkan tersebut. Pemerintah Provinsi diberikan akses terhadap lima jenis pajak, sementara Pemerintah Kabupaten/Kota diberikan akses terhadap sebelas jenis pajak. Sementara retribusi daerah tetap terdiri dari tiga jenis yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha dan retribusi perizinan tertentu, hanya jumlahnya saja lebih banyak, yaitu 30 retribusi.

Selain perubahan sistem menjadi *closed list*, UU ini juga memberikan perluasan basis pajak (seperti dimasukkannya catering sebagai bagian dari pajak restoran), keleluasaan pemerintah daerah dalam menetapkan tarif pajak dan pengalihan 2 jenis pajak pusat ke daerah, yakni Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB P2). Harapannya, hal tersebut akan memberikan dampak positif bagi pemerintah daerah seperti munculnya *competitiveness* antar daerah, hubungan yang lebih baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat, tercukupinya kebutuhan pembiayaan daerah serta memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.

Namun demikian, penerapan UU No.28 Tahun 2009 tersebut tentunya tidak lepas dari berbagai tantangan. Evaluasi atas UU No.28 Tahun 2009 telah

dilakukan oleh Tim Asistensi Bidang Desentralisasi Fiskal Ditjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan di Tahun 2013. Hasilnya, daerah masih menghadapi berbagai masalah dalam penerapannya. Beberapa masalah tersebut antara lain: (1) masalah dalam perluasan basis pajak: pemahaman yang berbeda terhadap UU sehingga khawatir salah dalam melaksanakannya dan adanya kesulitan secara teknis untuk menerapkan basis pajak; (2) masalah dalam menetapkan pajak: kurangnya SDM kompeten, adanya anggapan bahwa tarif dalam UU No.28 Tahun 2009 merupakan batasan yang terbaik untuk daerahnya (tanpa perlu melihat kembali kondisi riil masyarakatnya), kurangnya kesadaran bahwa daerah telah memiliki kewenangan penuh dalam penetapan tarif sepanjang masih dalam batas maksimum atau minimum sebagaimana diatur dalam UU dan proses penetapan tarif yang belum banyak melibatkan *stakeholders* sehingga kurang mendapat dukungan dan komitmen dalam pelaksanaannya; (3) masalah dalam pemungutan jenis pajak baru (PBB dan BPHTB): ketidaksiapan struktur SKPD, proses validasi yang relatif lama, adanya S.E. BPN No.5 Tahun 2013 yang seolah menyatakan tidak perlunya validasi, rendahnya Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) dibanding harga pasar, minimnya kompetensi sumber daya manusia (SDM), kurangnya sosialisasi dan ketidakakuratan data piutang PBB; dan masalah lainnya seperti masih adanya pungutan di luar jenis PDRD yang diatur dalam UU No.28 Tahun 2009.

Dengan adanya harapan dan tantangan dalam penerapan UU No.28 Tahun 2009 ini, perlu dilakukan penelitian untuk melihat kebermasalahan yang muncul era UU No.28 Tahun 2009 diterbitkan. Hal tersebut mendorong KPPOD untuk melakukan studi evaluasi atas implementasi UU No.28 Tahun 2009 beserta dampaknya bagi perekonomian daerah.

I.2. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, pertanyaan yang ingin dijawab melalui studi ini adalah ***Apakah Perda di era UU No. 28 Tahun 2009 sejalan dengan semangat UU tersebut?*** Sebelum menjawab pertanyaan utama tersebut, ada dua pertanyaan pendukung yaitu:

- Apakah perda-perda yang dibuat di era UU No.28 Tahun 2009 sudah sesuai dengan tujuan dari dikeluarkannya UU tersebut?
- Bagaimanakah tipologi kebermasalahan perda-

- perda pungutan yang terbit era UU No.28/2009?
- c. Bagaimana dampak penerapan perda bermasalah tersebut bagi perekonomian daerah?

I.3. Tujuan Penelitian

Dari beberapa permasalahan di atas, studi ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui apakah perda-perda yang dibuat di era UU No.28 tahun 2009 sudah memenuhi tujuan UU tersebut.
- b. Mengetahui tipologi kebermasalahan berbagai perda pungutan yang muncul di era UU No.28 Tahun 2009.
- c. Menganalisis dampak penerapan perda bagi perekonomian daerah.

I.4. Manfaat Studi

Manfaat yang dapat diperoleh dari studi ini adalah:

- a. Bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah: mendapatkan hasil kajian dan tambahan informasi terkait peta kebermasalahan perda pungutan sejak UU No.28 tahun 2009 diterapkan.
- b. Bagi masyarakat umum, pelaku usaha maupun

- akademisi: sebagai bahan advokasi perbaikan perda-perda pungutan di daerah.
- c. Sebagai bahan awal evaluasi implementasi UU No.28 Tahun 2009.

I.5. Batasan Studi

Objek dalam studi evaluasi ini terbatas pada perda-perda pungutan baik pajak daerah, retribusi daerah maupun pungutan lain yang di terbitkan oleh pemerintah daerah pada saat UU No.34 Tahun 2000 diberlakukan dan pada saat UU No.28 Tahun 2009 diberlakukan. Perda-perda pungutan tersebut adalah perda pajak dan retribusi daerah. Untuk mengetahui tipologi kebermasalahan perda, dilakukan *desk analysis* dengan menggunakan metode *Regulatory Review*. Metode ini digunakan hanya untuk mengetahui kebermasalahan perda berdasarkan kajian tekstual, tidak berdasarkan fakta di lapangan. Untuk mengetahui dampak dari penerapan perda, dilakukan studi lapangan di daerah terpilih (studi kasus). Dampak dari penerapan perda diukur melalui metode *Cost and Benefit Analysis (CBA)*. Studi lapangan ini dilakukan untuk melihat dampak di dua daerah terpilih dan tidak bisa dipakai untuk menyimpulkan keadaan umum (generalisir). ***

II. KERANGKA TEORI

II.1. Pengaturan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam UU No.28/2009

Di Indonesia, pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam sebuah Undang-Undang yaitu UU No.28 Tahun 2009. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang ketiga tentang pungutan di daerah. UU pertama yang mengatur tentang pungutan adalah UU No.18 Tahun 1997. Kemudian pada masa awal desentralisasi, UU tentang pungutan diperbaharui melalui UU No.25 Tahun 1999, yang memberikan daerah kewenangan cukup besar dalam melakukan pemungutan pajak dan retribusi daerah. Namun Undang-undang ini tidak memberikan batasan untuk jenis pungutan yang boleh dipungut dan besaran tarif dari pungutan tersebut. Setelah itu, pada tahun 2000, diterbitkan UU. No.34 Tahun 2000. UU ini mengatur beberapa hal termasuk jenis-jenis pungutan, namun tidak terdapat pengaturan yang tegas atas jenis pungutan yang dipungut, sehingga Pemda masih cenderung menerbitkan perda pungutan yang pada akhirnya membebani masyarakat, khususnya pelaku usaha.

Terakhir, UU No.34 Tahun 2000 direvisi dengan diterbitkannya UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Di dalam UU terbaru ini, pungutan di daerah yaitu pajak dan retribusi dibatasi berdasarkan daftar yang ada di dalamnya. Selain itu, beberapa pungutan yang sebelumnya ada di pusat, juga dialihkan ke daerah, seperti Pajak Rokok, BPHTB dan PBB. Semangat yang ada dalam UU No.28 Tahun 2009 ini adalah ingin memberikan ruang bagi daerah untuk meningkatkan kapasitas fiskal (*local taxing power*) namun memberikan batasan pungutan agar tidak terjadi lagi pungutan yang membebani masyarakat. Undang-Undang ini menganut sistem *closed list* untuk Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, meskipun masih dibuka kemungkinan penambahan untuk retribusi melalui Peraturan Pemerintah (PP). Menurut UU No.28 Tahun 2009, terdapat 11 Jenis Pajak yang dikenakan

baik di tingkat Propinsi dan Kabupaten Kota. Selain itu juga terdapat 30 Jenis Retribusi yang terbagi dalam tiga golongan besar retribusi, yaitu retribusi jasa usaha, retribusi jasa umum, dan retribusi perizinan tertentu.

UU No.28 Tahun 2009, juga memberikan aturan tentang muatan-muatan yang harus ada dalam sebuah perda pungutan baik Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah. Selain itu, khusus untuk pajak daerah, UU No.28 Tahun 2009 memberikan ketentuan batasan tarif tertinggi yang boleh dipungut oleh daerah. Sedangkan untuk retribusi, UU No.28 Tahun 2009 tidak memberikan batasan tarif tertinggi. Klausul lain yang dimuat dalam UU No.28 Tahun 2009 adalah adanya mekanisme pengawasan dan pembatalan perda. Pembatalan perda pada UU No.28 Tahun 2009 ini disebutkan dengan menggunakan Perpres, sehingga yang berhak melakukan pembatalan perda adalah Presiden.

II.2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) merupakan komponen utama Pendapatan Asli Daerah (PAD). Sebagai sumber utama PAD, pemerintah daerah senantiasa berupaya meningkatkan penerimaan PAD yang bersumber dari pungutan pajak daerah dan retribusi daerah. Penerimaan daerah ini kemudian di gunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah, maupun pelayanan kepada masyarakat. Pajak dan retribusi ini kemudian didistribusikan melalui pos-pos pembelanjaan sesuai fungsi dan urusan.

Pajak dan retribusi daerah memiliki karakteristik yang berbeda. Kriteria Pajak Daerah, adalah:

- Bersifat pajak, dan bukan retribusi;
- Obyek pajak terletak atau terdapat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas cukup rendah serta

- hanya melayani masyarakat di wilayah daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
 - d. Potensinya memadai. Hasil penerimaan pajak harus lebih besar dari biaya pemungutan;
 - e. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif. Pajak tidak mengganggu alokasi sumber-sumber ekonomi dan tidak merintang arus sumber daya ekonomi antar daerah maupun kegiatan ekspor-impor;

- f. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan
- g. Menjaga kelestarian lingkungan, yang berarti bahwa pengenaan pajak tidak memberikan peluang kepada pemerintah daerah atau pemerintah pusat atau masyarakat luas untuk merusak lingkungan.

Sedangkan kriteria dari retribusi terbagi dalam tiga jenis kriteria sesuai dengan jenis masing-masing retribusi, seperti yang terlihat dalam tabel 1 dibawah:

Tabel 1. Kriteria Retribusi

RETRIBUSI JASA UMUM	RETRIBUSI JASA USAHA	RETRIBUSI PERIZINAN TERTENTU
<ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi Jasa Umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Usaha atau Retribusi Perizinan Tertentu; 2. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi; 3. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar Retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum; 4. Jasa tersebut layak untuk dikenakan Retribusi; 5. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya; 6. Retribusi dapat dipungut secara efektif dan efisien, serta merupakan salah satu sumber pendapatan Daerah yang potensial; dan 7. Pemungutan Retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan/atau kualitas pelayanan yang lebih baik. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan Pajak dan bersifat bukan Retribusi Jasa Umum atau Retribusi Perizinan Tertentu; dan 2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seharusnya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang dimiliki/ dikuasai Daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka asas desentralisasi; 2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum; dan 3. Biaya yang menjadi beban Daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari Retribusi perizinan.

Untuk memaksimalkan pajak dan retribusi sebagai penerimaan daerah yang berdampak pada peningkatan kapasitas fiskal daerah, setidaknya diperlukan beberapa upaya antara lain:

1. **Memperluas basis penerimaan.** Perluasan basis penerimaan dilakukan dengan mengidentifikasi potensi-potensi perpajakan, diantaranya identifikasi pembayar pajak baru, perbaikan data objek, menghitung kapasitas penerimaan, memperbaiki penilaian dan perbaikan data objek pajak. Hal penting lainnya yang perlu dilakukan adalah mendorong perkembangan ekonomi unggulan di daerah. Peningkatan sektor ekonomi unggulan akan mendorong produktifitas daerah sehingga berdampak pada peningkatan objek pajak dan retribusi daerah.
2. **Memperkuat proses pemungutan.** Optimalisasi pemungutan pajak dan retribusi juga harus didukung dengan kualitas SDM pelaksana pemungut. Peningkatan kualitas SDM pemungut menjadi salah satu jalan yang dapat dilakukan, seperti pelatihan ataupun bimbingan teknis tentang pengelolaan pendapatan daerah khususnya pajak dan retribusi daerah. Selain bimbingan teknis, regulasi yang mendukung pelaksanaan proses pemungutan juga diperlukan. Regulasi terkait peningkatan kedisiplinan pegawai, dalam bentuk imbalan ekstrinsik bagi pegawai yang berprestasi dan hukuman bagi pegawai yang berprestasi buruk. Selain itu, dengan pengawasan berjenjang dan metode promosi diharapkan mendorong pegawai Pemda yang melakukan pemungutan meningkatkan kinerjanya. Proses pemungutan yang baik ini dapat mendorong peningkatan PAD, sehingga dapat menciptakan kemandirian daerah.
3. **Meningkatkan pengawasan.** Pengawasan mutlak diperlukan dalam optimalisasi pemungutan pajak dan retribusi di daerah. Pengawasan tersebut tidak hanya dilakukan pada tataran teknis, namun juga pengawasan secara yuridis, dan penatausahaan. Koordinasi yang intensif dan efektif dengan para SKPD terkait juga perlu dilakukan, termasuk dengan instansi vertikal, sehingga dapat dihindari tindakan atau usaha yang dapat menyebabkan kerugian. Hal ini sangat penting karena kerja pengumpulan dan pengelolaan penerimaan daerah tidak hanya dilakukan oleh satu SKPD saja.

4. **Meningkatkan efisiensi administrasi dan menekan biaya pemungutan.** Pengoptimalan pemungutan pajak dan retribusi di daerah juga perlu diikuti oleh penyederhanaan administrasi perpajakan. Penyederhanaan administrasi ini dilakukan untuk meningkatkan efisiensi proses pemungutan. Peningkatan kualitas pelayanan tersebut, ditujukan untuk memperpendek jarak antara wajib pajak dengan pemungut pajak. Beberapa hal yang dapat dilakukan adalah pemanfaatan teknologi informasi dalam pelayanan pajak termasuk sistem pelaporan serta penyederhanaan sistem dan prosedur pelayanan pajak.

II.3. Perda sebagai Payung Hukum Pemungutan Pajak dan Retribusi di Daerah

Pada pasal 18 (6) UUD 1945, Daerah diberikan kewenangan dalam menerbitkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu, dalam implementasi pungutan, daerah diperbolehkan untuk menerbitkan peraturan daerah yang menjadi payung hukum urusan di daerah, salah satunya pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selanjutnya, pada pasal 23 (A), disebutkan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dalam UU. Hal ini berarti bahwa diperlukan juga aturan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Bagi daerah, bentuk peraturan perundang-undangan yang sah adalah Peraturan Daerah (Perda). Dalam pembuatan Perda, daerah harus mengacu pada hirarki tata peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hirarki tata peraturan perundang-undangan ini diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang yang juga harus menjadi acuan bagi suatu perda pungutan adalah UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. UU tersebut memuat pengaturan-pengaturan yang harus ada di dalam suatu perda tentang pungutan. Beberapa klausul yang ada dalam UU No.28 Tahun 2009 adalah Ketentuan tentang jenis pungutan, ketentuan tarif, dan muatan-muatan yang harus ada dalam perda pungutan baik pajak maupun retribusi. Perda pungutan juga harus mencantumkan aturan-aturan sektoral terkait yang lebih tinggi seperti

Undang-Undang, Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden. Aturan-aturan sektoral menjadi penting agar pemungutan terhadap pungutan terkait sektor-sektor tertentu memiliki landasan hukum, sehingga perda menjadi sah untuk dilaksanakan. Aturan-aturan yang bersifat pendelegasian kewenangan dari pemerintahan lebih tinggi juga harus ada dalam perda pungutan di daerah. Pencantuman acuan yang bersifat pendelegasian kewenangan ini, dapat memperkuat daerah dari segi kewenangan dalam melakukan pungutan.

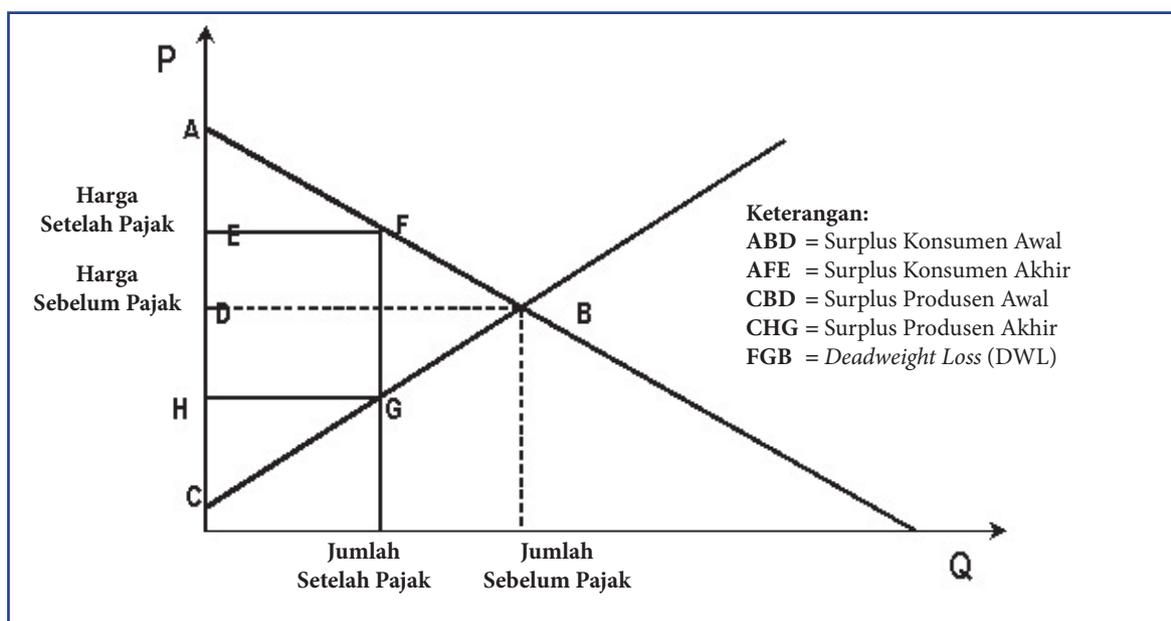
II.4. Dampak Pungutan (Pajak dan Retribusi) di Daerah

Tolok ukur untuk menilai dampak suatu perda (menghambat atau mendorong masuknya investasi ke daerah) terkait dengan penggunaan prinsip-prinsip dasar ekonomi dalam materi perda, pelibatan *stakeholders* dalam proses penyusunan perda, penerapan sanksi atas pelanggaran ketentuan dalam perda, dll. Prinsip sistem evaluasi dan pengawasan yang baik akan menjadi faktor penentu pula bagi munculnya iklim investasi yang diharapkan. Perda yang berdampak terhadap kegiatan usaha umumnya adalah perda yang terkait perizinan dan pungutan (retribusi dan pajak). Gambaran mengenai dampak penerapan perda terkait pungutan dapat dilihat pada gambar 1 di bawah.

Gambar 1 memperlihatkan bahwa pengaruh pungutan yang dilakukan mengakibatkan terjadinya kenaikan harga. Dampak dari kenaikan harga adalah berkurangnya surplus konsumen dan surplus produsen, serta hilangnya efisiensi ekonomi dari suatu pasar yang ditunjukkan dengan area FGB. Dampak yang berbeda terlihat pada barang yang memiliki permintaan bersifat inelastis. Pada barang atau jasa yang bersifat inelastis, konsumen mengalami dampak lebih besar. Hal ini dikarenakan bahwa pada barang yang bersifat inelastis, konsumen lebih dalam posisi sebagai penerima harga. Sehingga dampak kebijakan kenaikan pajak tersebut akan dapat lebih mudah dialihkan oleh produsen kepada konsumen. Sementara, jika suatu barang atau jasa permintaannya bersifat elastis, maka yang lebih terdampak adalah produsen, hal ini karena pada barang atau jasa dengan permintaan yang elastis, produsen yang menjadi penerima harga, sehingga tidak dapat mengalihkan dampak kepada konsumen.

Di dalam suatu pasar, kenaikan ataupun penurunan harga merupakan suatu mekanisme dalam mencapai titik keseimbangan antara penawaran dan permintaan. Disini tercermin bahwa harga di titik keseimbangan pasar merupakan harga yang memang diinginkan oleh konsumen untuk dibayar (*willingness to pay*) untuk mendapatkan sejumlah barang dan jasa, maupun harga yang diterima oleh produsen. ***

Gambar 1. Pengaruh Pungutan terhadap Harga



III. METODOLOGI

III.1. Kerangka Berfikir

Pungutan di daerah berupa Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan komponen utama dari Penerimaan Asli Daerah (PAD). Melalui PAD, daerah kemudian membiayai penyelenggaraan pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, pemerintah daerah menerbitkan pungutan di daerah dan peraturan daerah sebagai payung hukum pemungutan. Namun seringkali Pemda menerbitkan pungutan-pungutan yang kemudian membebani masyarakat khususnya pelaku usaha. Motif dari penerbitan pungutan-pungutan yang membebani ini adalah meningkatkan penerimaan asli daerah (PAD).

Perda-perda pungutan yang membebani masyarakat, khususnya pelaku usaha, pada akhirnya dapat membuat pelaku usaha tidak merasa nyaman dan kemudian menarik investasinya keluar daerah. Padahal perda yang diberlakukan tidak hanya menjadi instrumen pengaturan namun juga dapat menjadi instrumen penarik investasi ke daerah. Dengan adanya instrumen penarik investasi tersebut, investasi diharapkan dapat masuk ke daerah dan kemudian menggerakkan perekonomian di daerah. Ada beberapa jenis perda investasi, yaitu perda yang memiliki dampak langsung terhadap investasi di daerah seperti perizinan dan pungutan.

Perda yang dapat menarik investasi atau dapat dikatakan perda yang ramah terhadap investasi memiliki beberapa kriteria yang terbagi dalam kriteria umum dan kriteria khusus. Terdapat beberapa kriteria umum dari sebuah perda yang baik, yaitu:

- ✓ **Kesesuaian dengan kebutuhan**
Mengatur yang hanya dibutuhkan (fokus), dapat dilaksanakan dan berdaya guna.
- ✓ **Substansi dan Penulisan yang baik**
Relevansi acuan yuridis, kelengkapan yuridis formal, kejelasan subyek, kejelasan obyek, dll.

- ✓ **Keadilan**
Kesamaan dimuka hukum/tidak diskriminatif, keterbukaan akses masyarakat, kejelasan antara hak dan kewajiban masyarakat.
- ✓ **Insentif untuk Dunia Usaha**
Perda ramah investasi dapat memberikan materi muatan insentif untuk masyarakat dan dunia usaha dalam mengembangkan usahanya.
- ✓ **Efisiensi**
Efisiensi Pengeluaran, efisiensi SDM, dan efisiensi birokrasi.
- ✓ **Persaingan yang sehat**
Dalam perda ramah investasi harus membuka kesempatan bagi semua lapisan masyarakat untuk terlibat dalam usaha tertentu atau dapat melakukan kegiatan usaha tertentu dan menutup terjadinya persaingan yang tidak sehat.
- ✓ **Manajemen konflik yang baik**
Perda ramah investasi harus dapat mengantisipasi konflik yang terjadi dimasyarakat, baik antar masyarakat maupun antara masyarakat dengan pemerintah, dengan memberikan mekanisme penyelesaian sengketa yang jelas, cepat, murah, mengikat dan terukur.
- ✓ **Kelembagaan yang tepat**
Setiap jenis perda harus dibuat oleh lembaga/ pejabat perda yang berwenang.

Sedangkan kriteria khusus dari sebuah perda yang berhubungan dengan ekonomi seperti:

- ✓ **Perda Perencanaan (RTRW, RPJMD)**
Mengacu pada RPJMN, memperhatikan potensi daerah, tingkat eksosbud masyarakat, dan daya dukung lingkungan (Untuk Perda RTRW harus mengacu pada UU No. 26 Tahun 2007).
- ✓ **Perda APBD**
Mengacu pada Permendagri No. 37 Tahun 2014, dan PP No. 71/2010 (PSAP), harus efisien, berbasis kinerja dan mendorong pertumbuhan.
- ✓ **Perda Pungutan (Pajak, Retribusi Daerah) dan Perizinan**
Mengacu pada UU No. 28 Tahun 2009

(pungutan) dan UU No. 25 Tahun 2007 (Perijinan).

✓ **Perda SOTK**

Kesesuaian dengan PP No. 41 Tahun 2007 tentang pedoman organisasi perangkat daerah.

Berdasarkan kriteria-kriteria tersebut, maka dapat disarikan beberapa kriteria untuk melihat perda-perda yang baik. Kriteria tersebut dapat dilihat dari tabel 2 dibawah.

Perda yang baik tidak hanya memiliki kesesuaian muatan dengan kriteria-kriteria tersebut, namun juga melalui proses pembuatan yang baik. Menurut Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011: Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi: (i) Kejelasan tujuan, (ii) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, (iii) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, (iv) Dapat dilaksanakan, (v) Kedayagunaan dan kehasilgunaan, (vi) kejelasan rumusan, dan (vii) Keterbukaan. Keterbukaan dalam pembuatan suatu kebijakan juga dijamin melalui Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 yang

mengatur tentang Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehingga pada proses pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus ada keterlibatan dari seluruh unsur masyarakat, termasuk pelaku usaha.

Ketika suatu peraturan di daerah di terapkan, maka masyarakat yang terkena dampak penerapan dari perda tersebut. Tidak seluruh pihak akan diuntungkan dengan penerapan suatu kebijakan. Untuk melihat dampak dari penerapan sebuah peraturan daerah digunakan Analisis Biaya Manfaat (*Cost Benefit Analysis*). Analisis biaya manfaat ini dilakukan dengan membandingkan biaya yang ditanggung oleh masing-masing *stakeholders* dengan manfaat yang akan diterima dari penerapan perda tersebut. Beberapa langkah dalam melakukan analisis biaya dan manfaat adalah sebagai berikut:

- ✓ Mengidentifikasi manfaat dan biaya yang muncul dari penerapan perda;
- ✓ Menetapkan siapa yang mendapat manfaat dan menanggung biaya-biaya akibat penerapan perda (langsung maupun tak langsung);
- ✓ Menentukan indikator untuk mengukur setiap manfaat dan biaya yang muncul dari penerapan perda;
- ✓ Mengukur *baseline* dari setiap indikator (tanpa tindakan);
- ✓ Memperkirakan perubahan indikator (setelah ada tindakan);
- ✓ Menerjemahkan manfaat dan biaya kepada *unit* yang sama;
- ✓ Menyimpulkan hasil analisis (perbandingan biaya dan manfaat).

Dari perbandingan-perbandingan yang dilakukan antara biaya dan manfaat tersebut, beberapa hal yang harus diperhatikan pada saat menganalisis manfaat dan biaya adalah distribusi biaya dan manfaat, menilai reliabilitas hasil dan melakukan diskonto jika diperlukan.

Tabel 2. Regulatory Review

ASPEK	KRITERIA
Yuridis	Relevansi acuan yuridis
	<i>Up to date</i> acuan yuridis
	Kelengkapan yuridis
Substansi	Kesesuaian tujuan dengan isi
	Kejelasan obyek
	Kejelasan subyek
	Kejelasan hak wajib pungut dan pemda
	Kejelasan kewajiban wajib pungut dan pemda
	Kejelasan standar waktu
	Kejelasan prosedur
	Kejelasan struktur dan besaran tarif
	Kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan
	Kesesuaian kewenangan pemerintah
Prinsip Ekonomi	Keutuhan wilayah ekonomi nasional/ prinsip <i>free internal trade</i>
	Persaingan sehat
	Kewajaran tarif
	Keterbukaan akses masyarakat dan kepentingan umum
	Keberadaan pungutan berganda: a). Vertikal; b). Horizontal

III.2. Tahapan Kegiatan Studi

Untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan studi tersebut, maka dilakukan dua kegiatan yaitu *Desk Analysis* terhadap perda-perda pungutan di daerah dan *Field Study* untuk mendalami dampak atas penerapan perda-perda pungutan yang diterapkan di daerah.

III.2.1. Desk Analysis Perda Pungutan

Desk study merupakan proses studi yang menganalisa data-data yang diperoleh tanpa melakukan verifikasi di lapangan. Dalam hal ini, untuk mengetahui tipologi kebermasalahan perda di era UU No.34/2000 dan perda era UU No.28/2009, dilakukan *desk analysis* atas berbagai perda yang telah dikumpulkan.

A. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data, dilakukan pengumpulan dokumen perda pungutan yang pada tahun 2001-2014. Peneliti berhasil mengumpulkan dari berbagai macam sumber seperti Kemenkeu, website kemendagri maupun website pemda. Perda-perda tersebut merupakan perda yang dikeluarkan oleh provinsi maupun kabupaten/kota yang terbit dari tahun 2001-2014.

B. Metode Pengambilan Sampel

Dari perda yang masuk dalam jenis pungutan yang diatur, dipilih sebanyak 1.500 perda pungutan yang terkait kegiatan usaha untuk dilakukan analisis. Dalam memilih 1.500 perda, teknik sampling yang digunakan adalah *proportionate stratified random sampling*. Teknik ini merupakan pengambilan sampel dari anggota populasi secara acak dan berstrata secara proposional. Teknik pengambilan sampel ini digunakan mengingat jenis kategori perda yang berjumlah banyak dan heterogen. Pertama, dilakukan klasifikasi berdasarkan level (tingkatan) pemerintahan, yang terbagi menjadi perda provinsi, perda kabupaten dan kota, Kemudian diambil sampel secara acak dan proporsional berdasarkan jenis pajak atau retribusi dari masing-masing level pemerintahan.

C. Metode Analisis: *Regulatory Review*

Desk study dalam studi ini menggunakan metode *regulatory review*. Metode ini digunakan untuk menganalisis 1.500 perda pungutan yang telah terpilih. Tujuannya adalah untuk melihat tipologi kebermasalahan perda-perda tersebut. Dalam menggunakan metode *regulatory review* ini, mengacu pada instrumen yang telah disusun oleh KPPOD yakni kriteria yang wajib ada dalam sebuah perda pungutan serta kriteria tambahan yang membuat perda tersebut memiliki inovasi. Kriteria tersebut terbagi dalam tiga aspek, yakni aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip ekonomi.

III.2.2. Studi Kasus (*Case Study*)

Untuk menjawab pertanyaan studi yang kedua, dilakukan studi kasus. Tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi yang lebih mendalam dan komprehensif terkait dampak penerapan perda bagi perekonomian daerah.

A. Lokasi Studi

Studi kasus ini dilakukan di daerah yang menerbitkan perda bermasalah menurut hasil *desk study*. Daerah yang dijadikan lokasi studi kasus adalah daerah Kabupaten atau Kota. Selain itu, skala keekonomian daerah juga menjadi salah satu pertimbangan, mengingat dampak penerapan perda dapat lebih terlihat di daerah dengan kegiatan perekonomian yang skalanya besar.

B. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada studi lapangan dilakukan melalui wawancara mendalam (*indepth-interview*). Metode ini dipilih agar informasi yang didapat lebih mendalam dan komprehensif. Informasi yang ingin digali adalah pengalaman responden terkait pelaksanaan perda pungutan di daerah, termasuk masalah, tantangan dan dampak ekonomi dari perda tersebut.

C. Pemilihan Narasumber

Untuk memperoleh informasi secara komprehensif, sejumlah narasumber dipilih berdasarkan pengalaman dan pemahaman atas topik studi. Narasumber yang diwawancarai merupakan perwakilan dari Pemerintah Daerah (Dinas Sektoral, Bagian Hukum), DPRD, akademisi, tokoh masyarakat dan LSM. Untuk mengkaji dampak penerapan perda, maka digunakan analisis terhadap biaya dan manfaat yang diterima oleh para *stakeholders*. Metode ini disebut *Cost and Benefit Analysis* (CBA). CBA memberikan hasil analisis mendalam atas manfaat maupun biaya yang terjadi akibat penerapan dari sebuah kebijakan (peraturan dan non peraturan). CBA mempertimbangkan segala kemungkinan biaya, baik dari biaya dalam pelaksanaan sebuah kebijakan, maupun biaya untuk memonitor sebuah kebijakan. ***

IV. ANALISIS DESK STUDY

IV.1. Gambaran Perda Pungutan

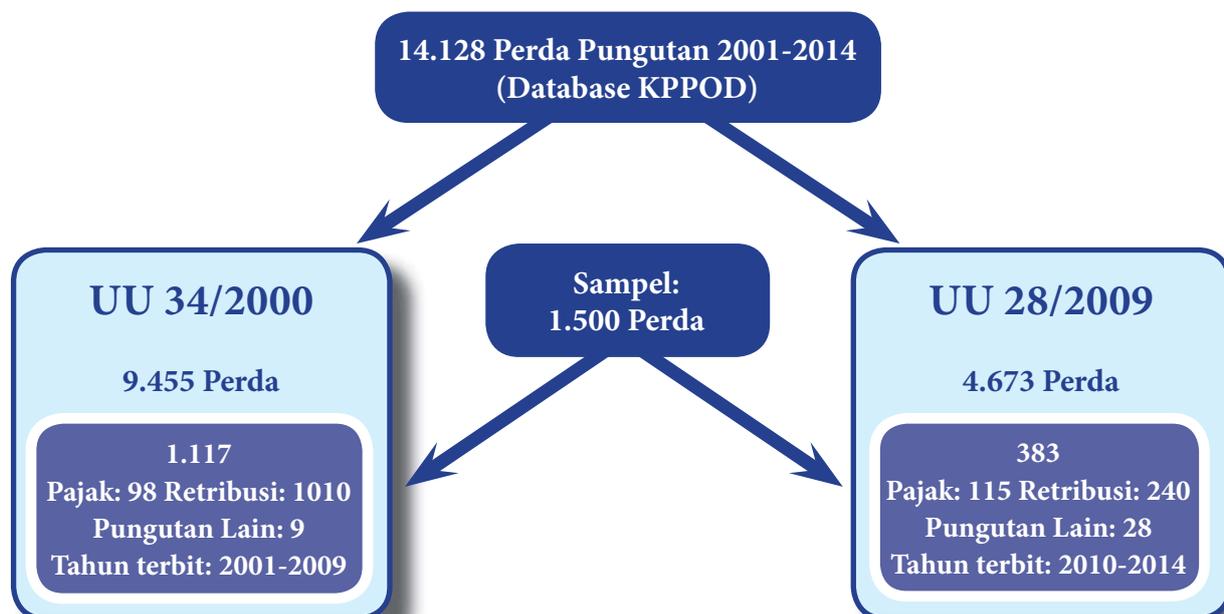
Untuk melihat potensi kebermasalahan perda di era UU No.34/2000 dan UU No.28/2009, dilakukan pengumpulan perda dari tahun 2001-2014. Perda yang berhasil dikumpulkan sejumlah 14.128 perda (pungutan dan perizinan). Perda pungutan tersebut adalah perda yang terbit di era UU No.34/2000 dan UU No.28/2009. Sebanyak 9.455 perda merupakan perda yang terbit di era UU No.34/2000 sementara sisanya 4.673 perda terbit di era UU No.28/2009. Dari jumlah tersebut, diambil 1.500 perda (1.117 perda era UU No.34/2000 dan 383 perda era UU No.28/2009) sebagai sampel untuk dianalisis lebih lanjut.

Perda pungutan di dominasi pungutan retribusi. Sekitar 86% perda pungutan UU No.34/2000 dan 61% perda pungutan UU No.28/2009 adalah perda retribusi. Di era UU No.34/2000 jauh lebih banyak (hampir 3 kali lipat) dari perda retribusi yang dikeluarkan di era UU No.28/2009. Selain kedua

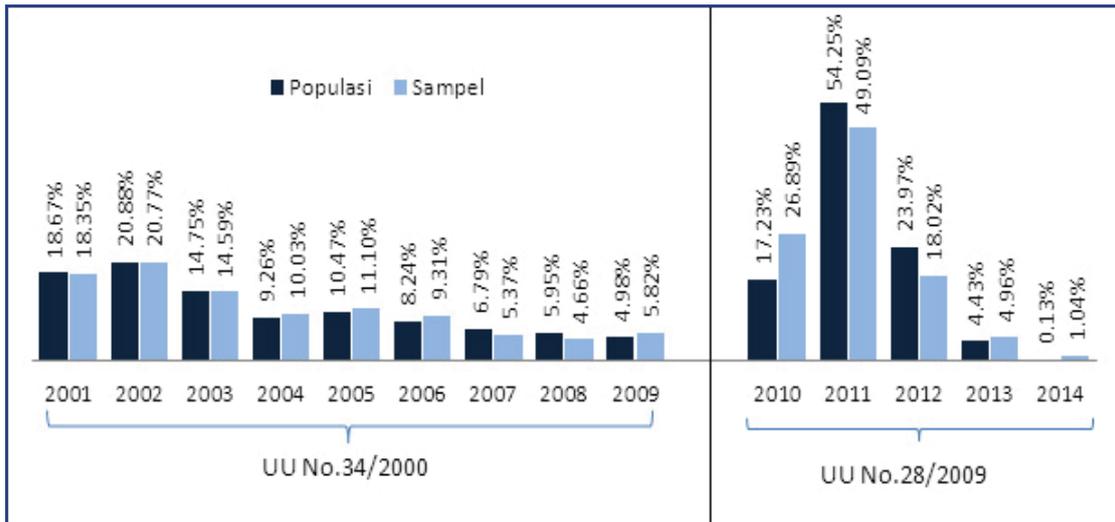
jenis pungutan tersebut, ditemukan juga perda yang mengatur pungutan lain di masing-masing UU.

Pemda aktif membuat perda pungutan diawal UU tentang pungutan terbit. Dari grafik 1 dihalaman selanjutnya, dapat dilihat bahwa perda banyak muncul di tahun 2001-2003 dan tahun 2010-2012. Melihat pola yang hampir sama ini, menunjukkan bahwa Pemda aktif membuat perda-perda pungutan di tahun-tahun awal UU Pajak dan Retribusi Daerah (UU No.34/2000 dan UU No.28/2009) muncul. Jika dilihat dari lokasinya, sebanyak 25% perda yang terbit (3.492 perda) berasal dari Jawa, sementara sisanya tersebar di luar Pulau Jawa. Sebanyak 77% dari total perda yang terkumpul merupakan perda yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten (Pemkab), 21% dikeluarkan oleh Pemerintah Kota (Pemkot) dan selebihnya oleh Pemerintah Provinsi (Pemprov). Sampel perda yang akan dikaji juga mengacu pada proporsi masing-masing tingkat pemerintahan dalam populasi.

Gambar 2. Jumlah Perda yang Dikumpulkan dan Dikaji

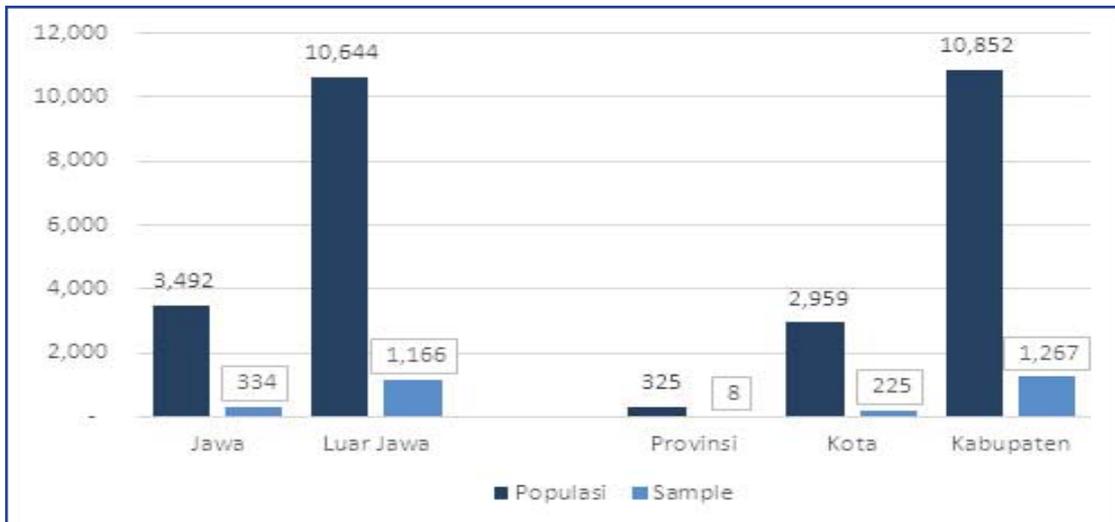


Grafik 1. Perda Berdasarkan Tahun Terbit



Sumber: Desk Review Perda

Grafik 2. Jumlah Perda berdasarkan Lokasi dan Level Pemerintahan



Sumber: Desk Review Perda

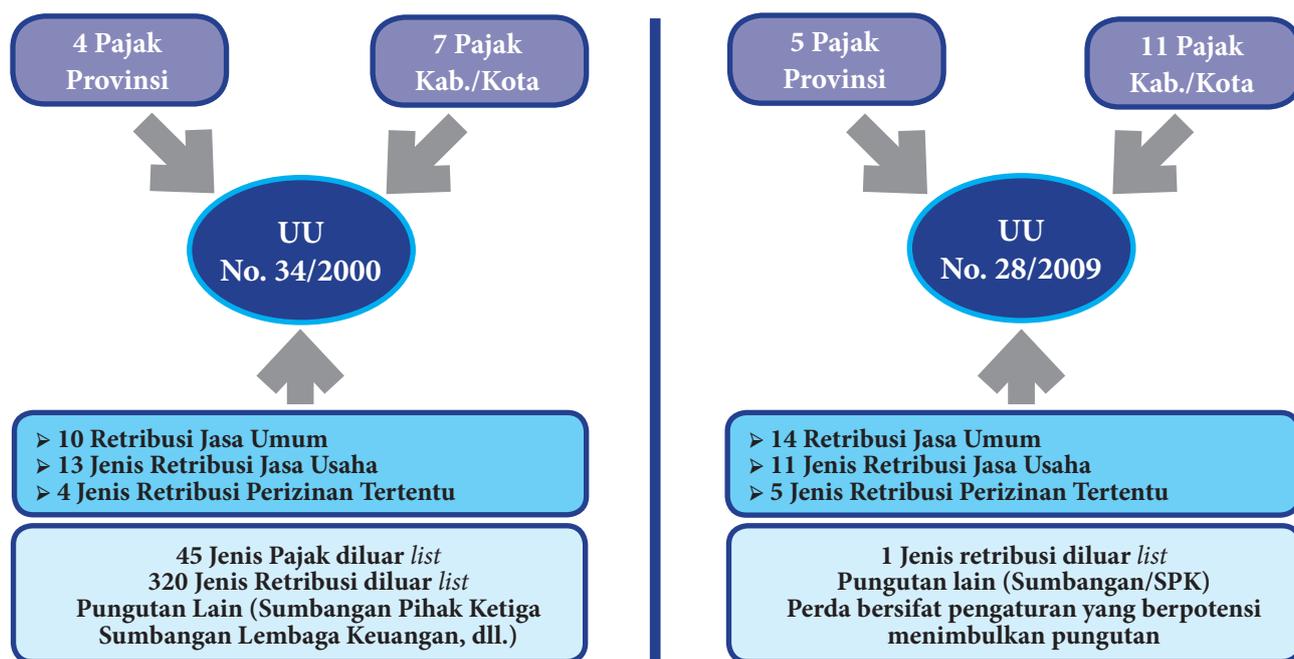
IV.2. Perbandingan Perda Pungutan berdasarkan UU No.34/2000 dengan UU No.28/2009

Sebagai wujud pelaksanaan desentralisasi fiskal, Pemda diberi kewenangan untuk mengelola dan menggali sumber-sumber penerimaan, baik dari pajak maupun retribusi sesuai dengan potensinya masing-masing. UU No.34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari UU No.18 Tahun 1997 mengatur pajak dan retribusi di daerah. UU tersebut menganut pendekatan *open list* sehingga muncul beberapa persoalan seperti pungutan di daerah yang bervariasi dan cenderung memberatkan masyarakat, khususnya pelaku usaha. *Open list* ini juga tidak memberikan acuan yang jelas dan tegas kepada daerah, pungutan apa saja yang boleh

dipungut oleh daerah sehingga kemudian banyak jenis pungutan yang muncul karena 'kreativitas' daerah.

Berbagai persoalan yang muncul akibat sistem *open list* di dalam UU No.34 Tahun 2000, disikapi oleh Pemerintah dengan menerbitkan UU No.28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dengan tujuan utama untuk meningkatkan kepastian hukum atas perda pungutan di daerah, UU ini menerapkan sistem *closed list* yang artinya pajak dan retribusi yang boleh dipungut hanya yang terdapat pada daftar UU tersebut; diluar itu, tidak diperbolehkan untuk dipungut, kecuali retribusi yang boleh ditambah jika ada PP yang mengaturnya seperti Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing.

Gambar 3. Klasifikasi Jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009



UU No.28/2009 mempersempit ruang “kreativitas” daerah dalam penerbitan perda pungutan. Ketentuan-ketentuan terbaru tentang pungutan dalam UU No.28/2009, terutama aturan daftar pungutan tertutup, telah menutup peluang bagi daerah untuk “kreatif” dalam menerbitkan pungutan. Hal ini setidaknya ditunjukkan dengan berkurangnya jenis pungutan di luar daftar (*list*) yang diperbolehkan. Pada era UU No.34/2000 setidaknya terdapat 45 jenis Pajak dan 320 Jenis retribusi di luar jenis yang ditetapkan dalam UU tersebut. Sementara, dengan adanya ketentuan-ketentuan yang lebih tegas lagi, UU No.28/2009 berhasil menekan pungutan-pungutan yang ada di luar daftar yang ada di UU tersebut.

IV.2.1. Pajak Daerah

UU No.28/2009 menambah satu jenis pajak untuk provinsi dan empat pajak untuk kabupaten/kota. Menurut UU No.34/2000, terdapat empat jenis pajak provinsi yakni Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Beberapa perubahan pokok pajak daerah dari UU No.34 Tahun 2000 ke UU No.28 Tahun 2009 yakni:

- Penambahan jenis pajak daerah baru, yaitu pajak rokok untuk provinsi; pajak sarang burung walet, pajak bumi bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan untuk kabupaten/kota;
- Pemecahan pajak air permukaan (untuk provinsi) dan pajak air tanah (untuk kabupaten/kota);
- Perluasan basis pajak, seperti memasukkan kendaraan pemerintah sebagai objek pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB), usaha catering sebagai objek pajak restoran, dan seluruh persewaan di hotel sebagai objek pajak hotel.

Sementara pajak kabupaten/kota terdiri atas tujuh jenis, yakni Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Parkir. Tabel 3, di halaman berikutnya memperlihatkan jumlah perda dan jenis-jenis pajak dan retribusi yang diatur berdasarkan UU No.34 Tahun 2000 dan UU No.28 Tahun 2009.

UU No.28/2009, memberikan kepastian tarif pungutan, karena selain mengatur mengenai jenis pajak dan retribusi juga mengatur tarif untuk masing-masing jenis pungutan. Kejelasan UU No.28/2009 terkait dengan pungutan ini menyebabkan UU ini tidak perlu dilengkapi dengan

**Tabel 3. Jenis Pajak Provinsi dan Pajak Kabupaten/Kota
berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009**

JENIS PAJAK PROVINSI			
Berdasarkan UU No.34/2000	Jumlah Perda	Berdasarkan UU No.28/2009	Jumlah Perda
Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	10	Pajak Kendaraan Bermotor	6
Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air	6	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	7
Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	4	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	6
Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	4	Pajak Air Permukaan*	6
		Pajak Rokok*	3
JENIS PAJAK KABUPATEN			
Berdasarkan UU No.34/2000	Jumlah Perda	Berdasarkan UU No.28/2009	Jumlah Perda
Pajak Hotel	200	Pajak Hotel	146
Pajak Restoran	168	Pajak Restoran	139
Pajak Hiburan	117	Pajak Hiburan	131
Pajak Reklame	153	Pajak Reklame	141
Pajak Penerangan Jalan	163	Pajak Penerangan Jalan	138
Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C	119	Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan*	131
Pajak Parkir	92	Pajak Parkir	95
		Pajak Air Tanah*	160

* *Jenis Pajak Baru*

aturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah (PP). Hal ini berbeda dengan UU No.34/2000, yang tidak secara jelas mengatur mengenai tarif pungutan. Ketentuan tarif pajak daerah berdasarkan UU No.34/2000 dijabarkan lebih lanjut dalam PP No.65/2001 tentang Pajak Daerah, sementara untuk tarif retribusi diatur dalam PP No.66/2001 tentang Retribusi Daerah. Pada PP tersebut, besarnya tarif pajak provinsi ditetapkan seragam di seluruh Indonesia. Misalnya, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor ditetapkan 5%. Sementara tarif pajak kabupaten/kota merupakan tarif definitif yang ditetapkan oleh Pemda melalui perda namun tidak boleh melebihi batas maksimum yang telah ditentukan. Misalnya, Pajak Hotel ditetapkan paling tinggi 10%.

Terdapat batas maksimum tarif pajak pada UU No.28/2009. Penetapan tarif pajak provinsi maupun

pajak kabupaten/kota ditetapkan oleh Pemda melalui perda namun tidak boleh melebihi batas maksimum yang telah ditentukan dalam Undang-Undang. Misalnya Tarif Pajak Rokok ditetapkan paling tinggi 10% dari cukai rokok. Selain itu, UU ini juga mengenakan pola tarif pajak progresif (pada Pajak Kendaraan Bermotor). Sistem *closed list* ini berhasil menutup adanya jenis pajak lain diluar daftar untuk dipungut di daerah. Dari 1.783 perda pajak, seluruhnya sesuai dengan pajak yang diatur berdasarkan UU No.28/2009. Dapat dikatakan bahwa ini merupakan suatu keberhasilan dari UU No.28/2009 sehingga aturan dalam UU ini ditaati oleh Pemda dengan tidak memungut pajak daerah diluar *list*.

UU No.34/2008 memberi keleluasaan untuk menetapkan jenis pajak baru diluar daftar yang ada (*Open list System*). Kriteria tersebut mengacu

pada Pasal 2 Ayat (4) UU No.32/2004 dimana Pemda diberikan keleluasaan untuk menetapkan jenis pajak baru diluar daftar yang ada (*Open list System*), selama tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Dengan adanya *open list system* tersebut, dari tahun 2001-2009 ditemukan adanya 45 jenis pajak baru diluar daftar (*non list*). Pajak di luar daftar tersebut diantaranya adalah Pajak Potong Hewan, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Pendaftaran Perusahaan, Pajak Hasil Usaha Perikanan, Pajak Lalu Lintas Hewan Ternak, Pajak Bangsa Asing, dan sebagainya.

UU No.28/2009 tidak memberi ruang bagi daerah untuk menetapkan jenis pajak baru diluar daftar yang ada dalam UU tersebut. Dari 1.783 perda pajak, seluruhnya sesuai dengan pajak yang diatur berdasarkan UU No.28/2009. Dapat dikatakan bahwa ini merupakan suatu keberhasilan dari UU No.28/2009 sehingga aturan dalam UU ini ditaati oleh Pemda dengan tidak memungut pajak daerah diluar *list*. Hal ini terjadi karena perubahan yang mendasar dari UU No.34 Tahun 2000 ke UU No.28 Tahun 2009.

Beberapa perubahan pokok pajak daerah dari UU No.34/2000 ke UU No.28/2009 yakni:

- a. Penambahan jenis pajak daerah baru, yaitu pajak rokok untuk provinsi; pajak sarang burung walet, pajak bumi bangunan perdesaan dan perkotaan, dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan untuk kabupaten/kota;
- b. Pemecahan pajak air permukaan (untuk provinsi) dan pajak air tanah (untuk kab./kota);
- c. Perluasan basis pajak, seperti memasukkan kendaraan pemerintah sebagai objek pajak kendaraan bermotor (PKB) dan bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB), usaha catering sebagai objek pajak restoran, dan seluruh persewaan di hotel sebagai objek pajak hotel.

Penetapan tarif pajak provinsi maupun pajak kabupaten/kota ditetapkan oleh Pemda melalui perda namun tidak boleh melebihi batas maksimum yang telah ditentukan dalam Undang-undang. Misalnya Tarif Pajak Rokok ditetapkan paling tinggi 10% dari cukai rokok. Selain itu, Undang-Undang ini juga mengenalkan pola tarif pajak progresif (pada Pajak Kendaraan Bermotor). Sistem *closed list* ini berhasil menutup adanya jenis pajak lain diluar daftar untuk dipungut di daerah

IV.2.2. Retribusi Daerah

Retribusi berdasarkan UU No.34/2000 secara umum terdiri dari 3 golongan, yakni:

- A. **Retribusi Jasa Umum**, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah (pemda) untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Terdapat 10 jenis retribusi jasa umum yang tercantum dalam UU No.34/2000.
- B. **Retribusi Jasa Usaha**, yaitu retribusi atas jasa yang disediakan oleh pemda dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Pada golongan retribusi ini, terdapat 11 jenis retribusi jasa umum.
- C. **Retribusi Perizinan Tertentu**, yaitu retribusi atas kegiatan tertentu pemda dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Ada empat jenis retribusi perizinan tertentu yang ada dalam UU.

Jenis retribusi daerah pada UU No.28/2009 mengalami penambahan beberapa retribusi baru.

Hal ini sesuai dengan semangat UU No.28/2009 yang ingin menguatkan kapasitas fiskal daerah. Jenis retribusi yang baru ditambahkan yaitu Retribusi Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi masuk dalam golongan Retribusi Jasa Umum. Beberapa retribusi juga mengalami perubahan golongan retribusi seperti Retribusi Penyedotan Kakus, Retribusi Pengolahan Limbah Cair masuk dalam golongan Retribusi Jasa Umum. Serta penghapusan retribusi yaitu Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

UU No.34/2000 melahirkan ratusan jenis retribusi yang berbeda-beda disetiap daerah. Terdapat 320 jenis retribusi di luar *list* yang ada dalam UU No.34/2000. Sistem *open list* yang diterapkan di UU No.34/2000, menyebabkan pemda begitu

Tabel 4. Jumlah Perda berdasarkan Jenis Retribusi berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009

Jenis Retribusi	Jumlah Perda berdasarkan UU No. 34/2000	Jumlah Perda berdasarkan UU No. 28/2009
Retribusi Jasa Umum		
Retribusi Jasa Umum (Perda Bundling)	3	191
Retribusi Pelayanan Kesehatan	391	163
Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan	146	127
Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil	304	121
Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat	32	23
Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum	165	108
Retribusi Pelayanan Pasar	264	125
Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	251	110
Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	35	42
Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta	24	25
Retribusi Pengujian Kapal Perikanan***	10	
Retribusi Penyedotan Kakus**		35
Retribusi Pengolahan Limbah Cair**		6
Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang*		34
Retribusi Pelayanan Pendidikan*		4
Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi*		97
Retribusi Jasa Usaha		
Retribusi Jasa Usaha (Bundling)	1	195
Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	237	120
Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan	48	28
Retribusi Tempat Pelelangan	55	37
Retribusi Terminal	192	114
Retribusi Tempat Khusus Parkir	105	71
Retribusi Tempat Penginapan/Pesangrahan/Villa	16	25
Retribusi Penyedotan Kakus**	43	
Retribusi Rumah Potong Hewan	166	94
Retribusi Pelayanan Pelabuhan Kapal	70	50
Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga	120	78
Retribusi Penyeberangan di Atas Air	8	10
Retribusi Pengolahan Limbah Cair**	4	
Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	35	44
Retribusi Perizinan Tertentu		
Retribusi Perizinan Tertentu (Bundling)	1	186
Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	344	133
Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	71	25
Retribusi Izin Gangguan	223	125
Retribusi Izin Trayek	149	109
Retribusi Izin Usaha Perikanan*		52

Sumber: *Jenis Retribusi Baru

**Pindah Klasifikasi Retribusi

***Dihapuskan

bersemangat mengeluarkan hanya jenis pajak dan retribusi di luar *list* dengan motif meningkatkan PAD. Hal ini kemudian memunculkan ketidakpastian berusaha dan memberatkan pelaku usaha maupun masyarakat umum, karena meningkatnya pungutan yang dibayarkan kepada Pemda, biaya untuk menjalankan usaha di daerah semakin tinggi. Dari 8.109 perda retribusi yang berhasil dikumpulkan, ada 4.596 (57 %) perda retribusi yang diluar daftar UU No.34/2000. Sebanyak 320 jenis retribusi di luar *list* UU No.34/2000 tersebut diantaranya adalah Retribusi Rumah Potong Hewan, Retribusi Sarang Burung Walet, Retribusi Pendaftaran Perusahaan, Retribusi Hasil Usaha Perikanan, Retribusi Jasa Atas Pekerjaan, Retribusi Izin Usaha, dll.

Kurangnya pemahaman Pemda terhadap filosofi dan prinsip pungutan dalam UU No.34/2000 mengakibatkan ketidaktepatan dalam menetapkan jenis pungutan. Jika ditelusuri lebih lanjut, ditemukan bahwa suatu objek pungutan tertentu dijadikan objek pajak di suatu daerah, namun di daerah lain atas objek yang sama, diatur sebagai objek retribusi. Misalnya sarang burung walet di Kabupaten Pidie Jaya masuk dalam daftar Pajak Sarang Burung Walet, namun di Aceh Singkil, objek sarang burung walet ini masuk sebagai retribusi daerah. Begitu pula dengan Pendaftaran Perusahaan di Kabupaten Bulungan digolongkan menjadi jenis Pajak. Namun, pendaftaran perusahaan di Aceh Besar masuk dalam jenis retribusi. Perbedaan dalam menentukan jenis pajak atau retribusi atas suatu obyek diakibatkan oleh kurangnya pemahaman pemda atas filosofi dan prinsip pungutan, baik pajak maupun retribusi. Hal ini berimplikasi pada tarif yang dikenakan kepada pelaku usaha maupun masyarakat umum.

Jenis retribusi daerah pada UU No.28/2009 mengalami penambahan beberapa retribusi baru. Hal ini sesuai dengan semangat UU No.28/2009 yang ingin menguatkan kapasitas fiskal daerah. Jenis retribusi yang baru ditambahkan yaitu Retribusi Tera/Tera Ulang, Retribusi Pelayanan Pendidikan, Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi masuk dalam golongan Retribusi Jasa Umum. Adapula perubahan golongan retribusi seperti Retribusi Penyedotan Kakus, Retribusi Pengolahan Limbah Cair masuk dalam golongan Retribusi Jasa Umum.

UU No.28/2009 ini berhasil menghapus sekitar 300 jenis retribusi diluar daftar yang dipungut di

era UU No.34/2000. Dari 2.853 perda retribusi yang dikumpulkan, hanya terdapat satu retribusi di luar *list* UU No.28/2009, yakni Retribusi Penggilingan Padi di Kabupaten Pelalawan ataupun tidak ada aturan perundangan yang lebih tinggi yang mengamanahkan adanya retribusi tersebut

IV.2.3. Pungutan Lain

Meskipun tidak banyak masih ditemukan perda pungutan diluar pajak dan retribusi daerah di era UU No.28/2009. Di era UU No.34/2000, ada 122 perda yang mengatur pungutan di luar pajak dan retribusi. Perda pungutan lain tersebut antara lain, Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemda, Sumbangan Pihak Ketiga kepada Desa, Kontribusi Perusahaan Perkebunan Negara dan Perusahaan Perkebunan Swasta kepada Pemda, bahkan ada yang secara eksplisit menyebutkan sumbangan dari PT tertentu kepada daerah. Dari tahun 2010 hingga kini, masih ditemukan adanya perda pungutan lain di luar daftar pungutan dalam UU No.28/2009, yakni Sumbangan Pihak Ketiga, Sumbangan Pembangunan dan Santunan Kematian. Khusus sumbangan pihak ketiga, masih adanya aturan yang menyebutkan bahwa sumbangan tersebut merupakan salah satu komponen penerimaan daerah yang masuk ke dalam penerimaan daerah lain yang sah.

Ditemukan beberapa Perda berjenis pengaturan yang berpotensi memunculkan pungutan.

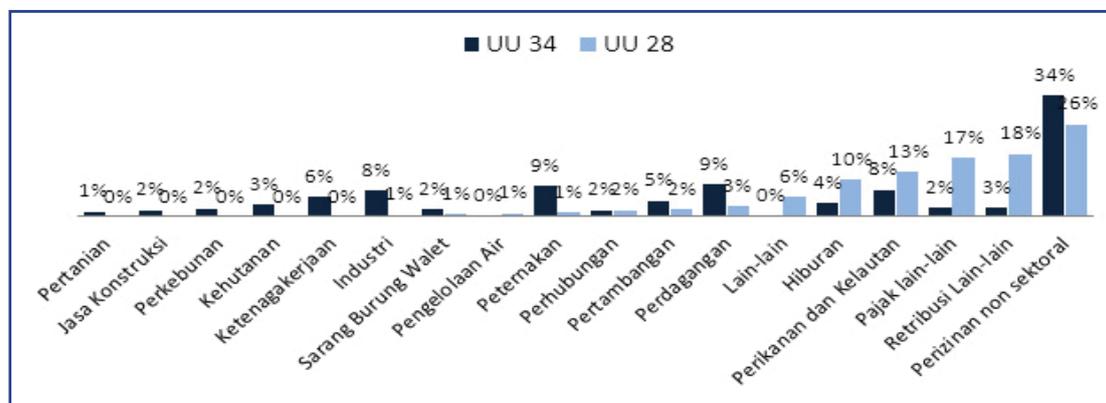
Penelusuran lebih lanjut terhadap perda-perda pengaturan, menemukan sejumlah perda yang berpotensi menimbulkan pungutan. Seperti Perda Pengaturan Pemanfaatan Limbah dari Kegiatan Industri Pengelolaan Kelapa Sawit di Kab. Pasaman Barat dan Perda Pengelolaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara di Wilayah Kota Samarinda. Pada Perda No.5/2014 Pengaturan Pemanfaatan Limbah dari Kegiatan Industri Pengelolaan Kelapa Sawit di Kab. Pasaman Barat, memang tidak mengatur mengenai besaran tarif pungutan, namun, Pemkab menentukan pungutan dalam limbah padat industri kelapa sawit. Limbah yang seharusnya menjadi milik perusahaan yang dapat dijual menjadi hak milik dari Pemkab. Dengan kata lain, Pemda tidak menetapkan pungutan tarif, melainkan dalam bentuk pungutan limbah padat. Masih terdapatnya perda pungutan di luar daftar pungutan daerah yang diatur dalam Undang-undang bisa diakibatkan oleh lemahnya pengawasan perda dari Pemerintah Pusat.

UU No.28/2009 berhasil menekan munculnya perda-perda pungutan sektoral. Hal ini terlihat dari menurunnya jumlah perda-perda pungutan di beberapa sektor, seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan dan ketenagakerjaan. Penurunan ini tidak terlepas dari ketentuan di UU No.28/2009 yang tidak membolehkan adanya pungutan di luar daftar pungutan yang telah ditetapkan dalam UU tersebut. Ketentuan ini berbeda dengan ketentuan yang ada di UU No.34/2000, dimana daerah masih diperbolehkan membuat pungutan sepanjang pungutan tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan aturan hukum yang lebih tinggi

lengkap. Kelengkapan muatan ini mengacu pada UU No.28/2009 pasal 95 (untuk pajak) dan pasal 156 (untuk retribusi). Sebagai contoh, Perda Kabupaten Bombana No.16/2013 tentang Retribusi Izin Perikanan. Dalam perda tersebut, belum mencantumkan golongan retribusi dan cara mengukur tingkat penggunaan jasa. Hal ini tidak sesuai dengan amanah dalam UU 28/2009 pasal 156 dimana suatu perda retribusi harus mengatur ketentuan tersebut.

Perda-perda yang lahir berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 relatif sudah tertib hukum, meskipun masih ada yang menggunakan acuan UU yang lama.

Grafik 3. Klasifikasi Perda Berdasarkan Sektor



Sumber: Desk Review Perda

IV.3. Tipologi Kebermasalahan Perda

Dari 14.128 perda terkait pungutan (Pajak dan Retribusi) dan perizinan berdasarkan UU No.34/2000 dan UU No.28/2009 yang berhasil dikumpulkan, diambil 1.500 perda untuk dilakukan analisis lebih lanjut. Analisis yang dilakukan dalam kajian peraturan daerah ini adalah analisis tekstual dengan menggunakan metode Regulatory Review. Metode ini hanya melihat potensi kebermasalahan, tidak untuk melihat dampak. Dalam melihat potensi kebermasalahan perda dikelompokkan menjadi tiga kategori, yakni kebermasalahan aspek yuridis, aspek substansi, dan aspek prinsip.

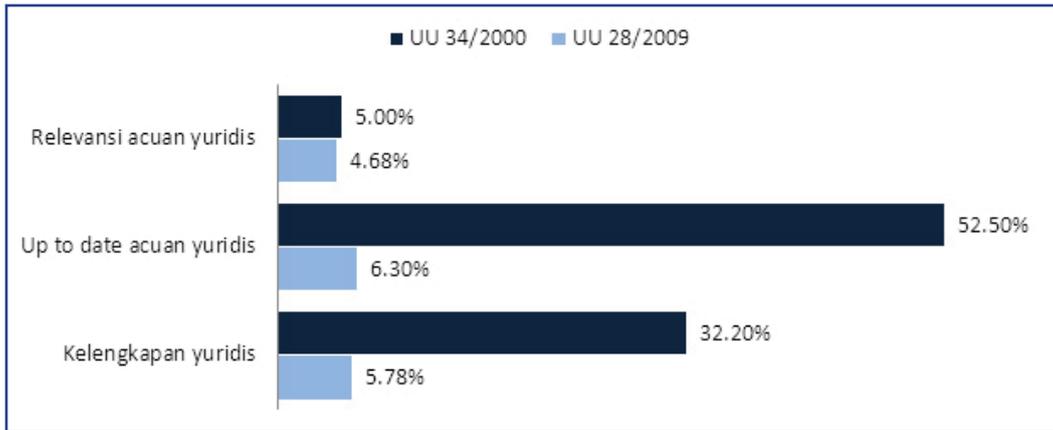
IV.3.1. Kebermasalahan pada Aspek Yuridis

Kriteria kelengkapan yuridis memiliki tingkat kebermasalahan yang cukup tinggi. Dari hasil kajian tekstual menemukan bahwa beberapa muatan perda yang dianalisis masih belum

Semua kriteria kebermasalahan aspek yuridis pada perda era UU No.28/2009 menurun dibandingkan dengan perda-perda di era UU No.34/2000. Perda-perda pungutan berdasarkan UU No.28/2009 relatif sudah mencantumkan acuan yang terbaru, dan memiliki kelengkapan muatan yang diwajibkan menurut UU, seperti nama, subjek, objek pungutan, wilayah pemungutan, besarnya tarif, dan lainnya.

Pada aspek yuridis, pada perda-perda era UU No.28/2009, paling bermasalah pada kriteria *up to date* acuan yuridis. Artinya, ada beberapa perda yang masih menggunakan perundangan lama sebagai acuan yuridisnya. Sebagai contoh, Perda Kota Palangkaraya No.8/2010 tentang Rumah Potong Hewan. Perda tersebut masih mengacu pada Peraturan Pemerintah (PP) No.66/2001 tentang Retribusi Daerah yang sudah tidak berlaku. Contoh lainnya juga terjadi pada Perda Kab. Siak No.1/2012 tentang Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2). Perda ini masih memuat Undang-Undang No.12/1985 tentang Pajak Bumi

Grafik 4. Kebermasalahan pada Aspek Yuridis



Sumber: Desk Review Perda

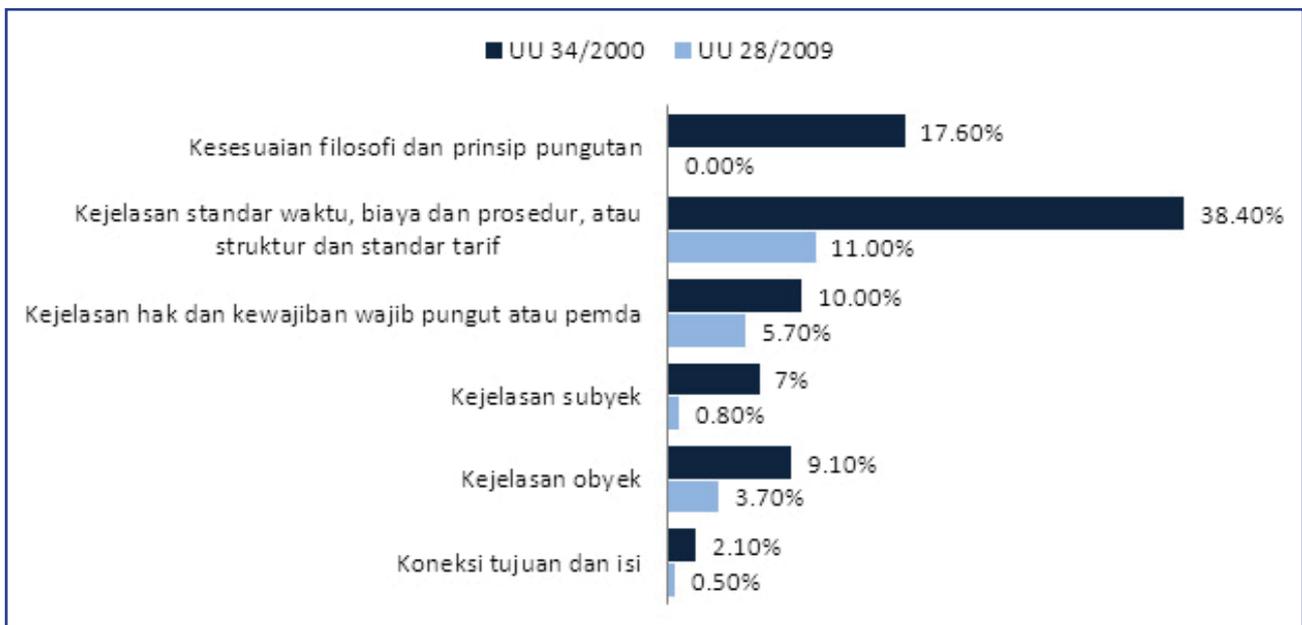
dan Bangunan. Padahal, UU tersebut sudah tidak diberlakukan. Hal ini mencerminkan bahwa pemahaman dan mungkin juga sosialisasi atas perubahan UU di level nasional belum merata ke seluruh daerah.

IV.3.2. Kebermasalahan pada Aspek Substansi

Salah satu perbaikan nyata dari UU No.28/2009 ini ditunjukkan di aspek substansi perda. Tingkat kebermasalahan perda pungutan era UU No.28/2009 ini menurun cukup signifikan dibanding perda pungutan berdasarkan UU No.34/2000. Pada kriteria kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan, tidak ada

satu perda pun yang bermasalah pada indikator kesesuaian filosofi dan prinsip pungutan. Artinya seluruh pungutan yang ada sudah sesuai dengan filosofinya yakni pajak merupakan iuran wajib yang dilakukan pribadi atau badan tanpa mendapat imbalan langsung secara seimbang serta retribusi merupakan iuran yang dibayar pribadi atau badan ketika menggunakan suatu pelayanan yang disediakan Pemda (harus ada kontraprestasi langsung). Tidak ada kebermasalahan pada indikator ini dapat disebabkan oleh sistem *closed list* yang efektif untuk menutup peluang pemda untuk membuat jenis pajak dan retribusi baru. Pemda hanya membuat pajak dan retribusi sesuai dengan UU sehingga semua pungutan pun sesuai dengan prinsip dan filosofinya.

Grafik 5. Kebermasalahan pada Aspek Substansi



Sumber: Desk Review Perda

Tren kebermasalahan pada aspek substansi perda-perda berdasarkan UU No.28/2009 relatif masih sama dengan perda-perda era UU No.34/2000.

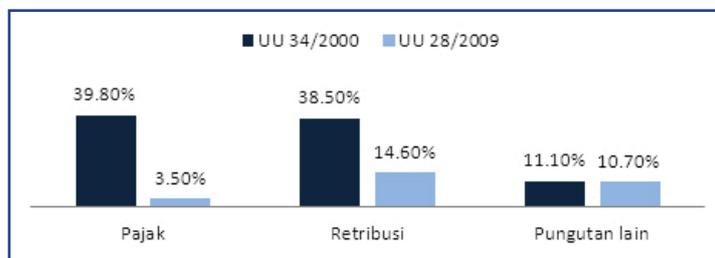
Setelah dikaji secara mendalam, ditemukan bahwa tren kebermasalahan ini, terjadi pada perda-perda pungutan retribusi. Sebagian besar perda retribusi masih memiliki kebermasalahan relatif sama dengan perda-perda di era UU No.34/2000, menunjukkan bahwa, UU No.28/2009 belum mampu menghilangkan atau meminimalisir kebermasalahan-kebermasalahan pada aspek substansi perda pungutan retribusi.

Kejelasan standar waktu, biaya dan prosedur pada perda-perda era UU No.28/2009 perlu mendapatkan perhatian lebih. Indikator tersebut memiliki tingkat kebermasalahan diatas 10 %, meskipun terjadi penurunan kebermasalahan yang cukup signifikan dibandingkan UU No.34/2000. Jika ditelusuri lebih dalam, jenis pungutan yang paling banyak bermasalah pada kriteria ini adalah retribusi. Ini kemungkinan disebabkan oleh tidak adanya acuan yang jelas mengenai standar waktu, biaya, prosedur dan struktur tarif pada UU 28/2009 untuk retribusi.

Sebagai contoh kebermasalahan pada indikator ini adalah Peraturan daerah Kabupaten Lamongan No.19/2010 tentang Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Tarif retribusi TPI dalam perda ditetapkan sebesar 2,5% dari nilai transaksi. Namun, dalam perda tidak ditentukan tarif 2,5% tersebut dikenakan kepada pembeli atau penjual. Ketidakjelasan pihak yang menanggung biaya retribusi tersebut berpotensi menimbulkan multitafsir. Selain itu, penegakan perda tersebut pun sulit dilakukan.

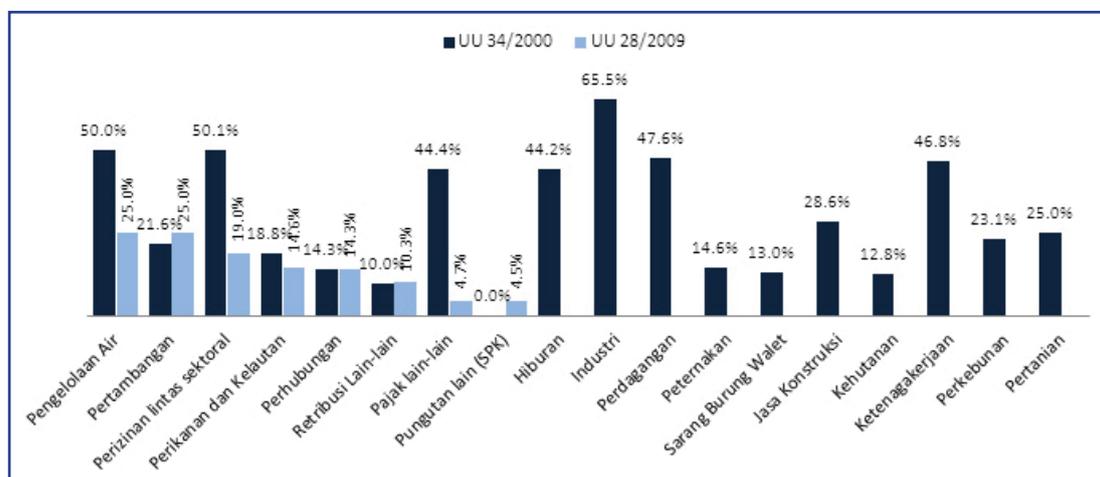
Ketidakjelasan pengaturan masa berlakunya suatu izin berpotensi mengakibatkan multitafsir dan beban bagi masyarakat. Contoh adalah Perda Empat Lawang No.13/2011 tentang Retribusi Daerah. Dalam perda tersebut, belum dibedakan antara izin trayek dengan izin operasi. Selain itu, dalam perda tercantum masa berlaku izin selama 5 tahun dan dapat diperpanjang. Namun, masih belum dicantumkan secara jelas tata cara serta biaya perpanjangan. Hal ini juga berpotensi menimbulkan multitafsir bagi masyarakat dalam membayar retribusi izin trayek tersebut.

Grafik 6. Kebermasalahan Kejelasan Standar Waktu, Biaya, Prosedur, dan Struktur Tarif berdasarkan Jenis Pungutan



Sumber: Desk Review Perda

Grafik 7. Kebermasalahan pada Kriteria Kejelasan Standar Waktu, Biaya dan Prosedur dan Struktur Tarif berdasarkan Sektor



Sumber: Desk Review Perda

Perda yg bersifat pengaturan ‘terindikasi’ memiliki kebermasalahan dalam sisi standar waktu, prosedur dan biaya dibandingkan perda pungutan. Sebagai contoh Perda tentang pengelolaan air tanah dan Perda terkait pertambangan. Kedua perda tersebut tidak diatur dalam UU 28/2009 namun berpotensi menimbulkan pungutan sehingga pungutan yang ditetapkan tidak memiliki standar yang jelas. Hal ini yang dapat memberatkan masyarakat maupun pelaku usaha.

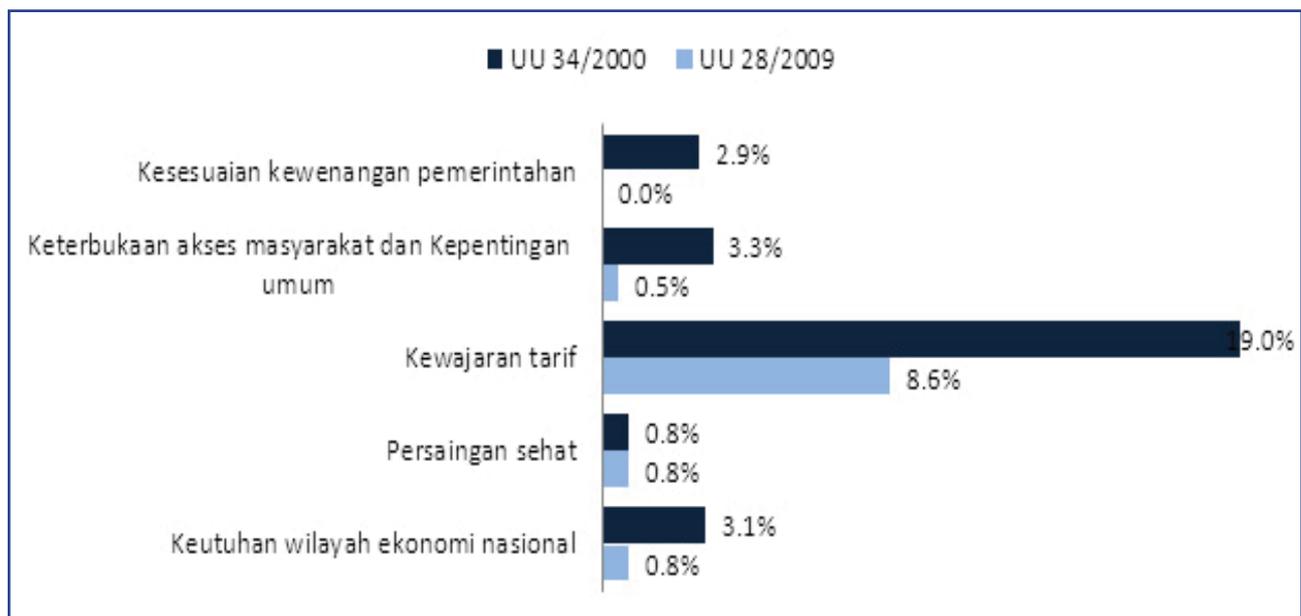
IV.3.3. Kebermasalahan pada Aspek Prinsip Ekonomi

Permasalahan prinsip merupakan permasalahan yang paling signifikan dalam suatu perda, karena pelanggaran prinsip ekonomi ini merugikan masyarakat atau obyek dari peraturan, dan berdampak ekonomi secara luas.

UU No.28/2009 cukup efektif untuk dalam mengurangi kebermasalahan pada aspek prinsip. Hal ini terlihat dari adanya penurunan kebermasalahan aspek prinsip perda-perda UU No.28/2009 dibandingkan dengan perda-perda di era UU No.34/2000. Bahkan tidak ada perda yang melanggar indikator kesesuaian kewenangan pemerintahan. Artinya, seluruh pungutan yang diatur di daerah sudah sesuai dengan level kewenangan pemerintahan masing-masing.

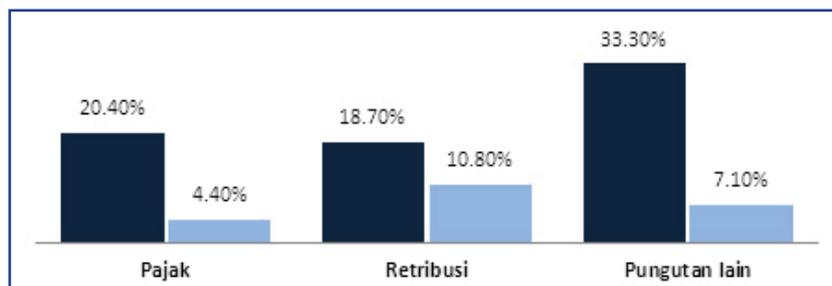
Kewajaran tarif masih menjadi permasalahan yang ditemui dalam perda pungutan. Indikator kewajaran tarif pada perda era UU No.34/2000 maupun UU No.28/2009 memiliki tingkat kebermasalahan yang paling tinggi. Artinya, masih ada ketidakwajaran tarif pada perda pungutan di era UU No.28/2009. Pelanggaran pada indikator kewajaran tarif ini menunjukkan bahwa tarif yang ditetapkan pada perda dinilai tidak wajar untuk ditanggung oleh masyarakat umum maupun pelaku usaha. Sebagai contoh, Perda Kota Cirebon No.5/2011 tentang Penyelenggaraan dan Retribusi Tempat Pelelangan Ikan (TPI). Dalam perda tersebut, tarif retribusi TPI dikenakan sebesar 5% dari nilai transaksi. Dari tarif retribusi tersebut, 3% dibebankan kepada pembeli/bakul dan 2% dibebankan kepada nelayan/penjual. Pengaturan seperti ini tentunya menjadi beban tambahan bagi nelayan, karena nelayan sudah menanggung biaya operasional untuk melaut. Bahkan, dalam praktiknya, beban retribusi yang menjadi tanggungan pembeli/bakul dapat dialihkan kepada nelayan. Dengan demikian, ketentuan tarif pada perda ini berpotensi memberatkan para nelayan di Kota Cirebon. Contoh lain, Perda Kabupaten Bangka Barat No.1/2013 tentang Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol menetapkan tarif izinnnya yakni untuk bar sebesar Rp 10 juta, hotel berbintang 3 Rp 15 juta, hotel berbintang 4 Rp 20 juta dan hotel berbintang 5 Rp 25 juta. Tarif tersebut yang relatif tinggi dibanding daerah lainnya yang di rata-rata di bawah Rp 10 juta.

Grafik 8. Kebermasalahan pada Aspek Prinsip



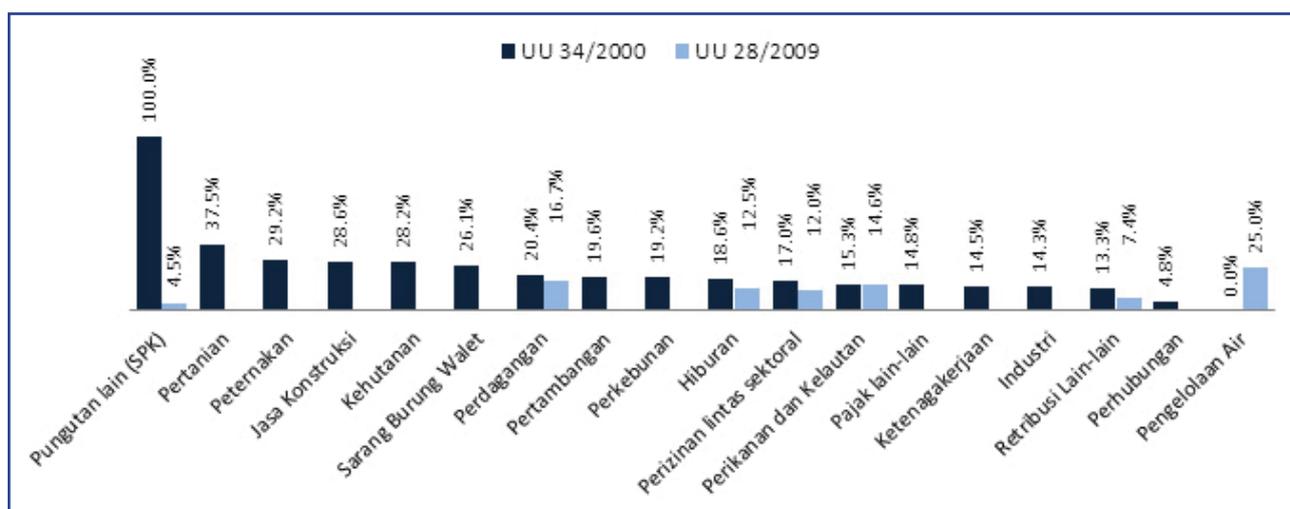
Sumber: Desk Review Perda

Grafik 9. Kebermasalahan pada Kriteria Kewajaran Tarif berdasarkan Jenis Pungutan



Sumber: Desk Review Perda

Grafik 10. Kebermasalahan Kriteria Kewajaran Tarif berdasarkan Sektor



Sumber: Desk Review Perda

Perda retribusi paling banyak menerapkan tarif tidak wajar, meskipun dari sisi prosentase perda yang melanggar kewajaran tarif menurun.

Sementara tarif yang tidak wajar pada perda pajak dan pungutan lain menurun signifikan. Hal ini dapat disebabkan belum adanya standar tarif untuk retribusi pada UU No.28/2009. Ketentuan tarif pada UU tersebut hanya terdapat pada jenis pajak.

Semua pungutan lain seperti sumbangan pihak ketiga pada era UU No.34/2000 melanggar indikator kewajaran tarif. Dari tiga perda sumbangan pihak ketiga tersebut, menerapkan

standar tarif yang sangat tinggi sehingga berpotensi memberatkan masyarakat umum dan pelaku usaha. Pada akhirnya, hal ini dapat menyebabkan dampak ekonomi yang negatif. Sementara di era UU No.28/2000, kebermasalahan kewajaran tarif pada perda pungutan lain menurun menjadi 4,5%. Dari 22 perda penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga (SPK) yang lahir di era UU No.28/2009, hanya 1 perda yang diatur ketentuan besaran sumbangannya. Sementara 21 Perda SPK lainnya tidak mewajibkan adanya besaran biaya tertentu sehingga tidak menyebabkan kerugian bagi masyarakat. ***

V. FAKTA IMPLEMENTASI PERDA

Dari hasil analisis tekstual, dapat diketahui bahwa masih ada beberapa kebermasalahan pada perda pungutan era UU No.28/2009, baik pada aspek yuridis, aspek substansi maupun aspek prinsip. Untuk menelusuri lebih lanjut dampak dari potensi kebermasalahan tersebut, dilakukan studi kasus di dua daerah. Dalam hal ini, dipilih tiga perda yang dinilai memiliki potensi kebermasalahan yang tinggi untuk dijadikan studi kasus. Ketiga perda yang dipilih adalah Perda Pelarangan Penjualan dan Peredaran Minuman Beralkohol Kota Cirebon, Perda Pelaksanaan dan Retribusi TPI Kota Cirebon, dan Perda Pertambangan Mineral dan Batubara di Wilayah Kota Samarinda.

Perda Pelarangan Peredaran dan Penjualan Minuman Beralkohol Kota Cirebon dipilih karena perda ini dinilai berpotensi merugikan pelaku usaha karena melanggar indikator relevansi acuan yuridis dan keterbukaan akses dan kepentingan umum. Perda Pelaksanaan dan Retribusi TPI Kota Cirebon memiliki kebermasalahan pada kejelasan waktu, biaya, prosedur dan struktur tarif serta kewajaran tarif. Satu perda yang diluar perda pungutan, yakni Perda Pertambangan Mineral dan Batubara di Wilayah Kota Samarinda dipilih karena perda ini merupakan perda pengaturan pengelolaan pertambangan, namun isi perda tersebut berpotensi menimbulkan pungutan lain diluar daftar pungutan UU No.28/2009.

V.1. Perda lebih mengakomodir kepentingan ekonomi dan politik golongan tertentu

Perda No.4/2013 tentang pelarangan peredaran dan penjualan minuman beralkohol Kota Cirebon mengatur tentang pelarangan peredaran dan penjualan minuman beralkohol di Kota Cirebon. Perda ini muncul dikarenakan keresahan masyarakat atas peredaran minuman beralkohol yang sudah tidak terkendali. Peredaran yang tidak terkendali ini

membuat minol mudah di akses, dan dikonsumsi secara berlebihan. Beberapa dampak yang terjadi adalah korban jiwa akibat konsumsi minol yang berlebihan. Selain itu, terjadi juga kasus tabrak lari yang menyebabkan korban jiwa akibat pengendara yang mabuk.

*“..Terkadang terjadi kasus tabrak lari ataupun pemalakan oleh orang-orang yang mabuk. Hal ini membuat masyarakat resah”
-Ust. Arif Samsul, Ketua Ormas Al Manaar-*

Didasari hal ini, maka salah satu ormas di Kota Cirebon kemudian mengirimkan surat pengaduan/aspirasi kepada komisi A DPRD Kota Cirebon yang berisikan keluhan atas kondisi ini dan mengharapkan adanya satu solusi untuk kondisi ini berupa pengaturan dalam bentuk pelarangan peredaran minol. Komisi A DPRD Kota Cirebon kemudian menerima surat ini, dan membahas surat ini. DPRD Kota Cirebon kemudian menyetujui adanya pengaturan untuk minol ini.

Perda lebih mengakomodir kepentingan politik daripada rekomendasi naskah akademik.

Oleh karena usulan ini muncul dari komisi A DPRD Kota Cirebon, maka perda ini adalah perda inisiatif dari DPRD Kota Cirebon. Setelah itu, DPRD Kota Cirebon membuat Naskah Akademik dan Ranperda dengan dibantu oleh Lembaga Bantuan Hukum Independen. Naskah akademik Perda Kota Cirebon No.4/2013 merekomendasikan untuk melakukan pengaturan dalam bentuk pengendalian atas peredaran minol, dalam hal ini penjualan bukan pelarangan peredaran minol. Pengendalian ini berbentuk pengenaan tarif tinggi untuk izin penjualan minol dan pembatasan tempat penjualan. Namun dalam perjalanannya, ketentuan pengaturan justru berbentuk pelarangan total. Hal ini tidak terlepas dari keputusan politik Kepala Daerah dan Anggota Dewan. Selain itu, hal ini juga dilatari oleh adanya demonstrasi besar-besaran dari warga Kota

Cirebon yang mendukung pelarangan total terhadap peredaran minol.

Perda dibuat tanpa berdasarkan naskah akademik (NA) yang kuat.

Sudah sepatutnya dalam pembuatan suatu perda dilandasi berdasarkan naskah akademis. Hal ini dikarenakan naskah akademik menjadi landasan akademis dari suatu perda. Proses pembuatan perda semestinya diawali dengan pembuatan naskah akademik. Naskah akademik ini diperlukan sebagai landasan akademik bagi perda yang diterbitkan. Naskah akademik ini juga berisikan usulan-usulan pemecahan permasalahan yang ada. Setelah ada naskah akademik, kemudian disusun ranperda tentang retribusi. Melihat Naskah Akademik Perda Kota Samarinda No.12/2013, dapat disimpulkan naskah akademik Perda ini, tidak menunjukkan kondisi kekinian Kota Samarinda akibat adanya aktifitas pertambangan batubara. Naskah Akademik ini memuat tentang Perekonomian Kota Samarinda, yang memiliki potensi diberbagai industri pengolahan menengah dan rumah tangga, serta sektor pariwisata. Dijelaskan pula bahwa Samarinda sebagai ibukota provinsi merupakan salah satu pusat perekonomian dengan berbagai aktivitas perdagangan. Namun, tidak ada penjelasan detail korelasi atau hubungan industri pertambangan minerba terhadap perekonomian Kota Samarinda. Tidak adanya informasi yang menggambarkan permasalahan pertambangan di Kota Samarinda, kemudian menjadikan Perda tidak mampu menjawab permasalahan.

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan perda tidak terlalu baik.

UU No.12/2011 pada pasal Pasal 96 ayat (1) menyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” Dipertegas kembali, Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.53/2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, partisipasi menjadi hal pokok dalam penyusunan produk hukum Daerah. Pasal 90 ayat (1) menyebutkan bahwa, “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda, Perkada dan/ atau PB KDH”. Lebih lanjut dalam Pasal 90 ayat (2) ditegaskan bahwa, Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar,

lokakarya, dan/atau diskusi.

Dalam Penyusunan sebuah produk hukum, partisipasi merupakan aspek penting. Produk hukum harus mampu mengakomodir kebutuhan dari setiap *stakeholders* terkait minimnya partisipasi mengakibatkan perda hanya menguntungkan salah satu pihak atau bahkan menjadi masalah baru. Melihat yang terjadi pada Perda No.12/2013 sebagai produk hukum yang tidak dibutuhkan oleh masyarakat, pengusaha bahkan SKPD terkait (Distamben) Kota Samarinda. Perda ini sangat minim partisipasi. Hal ini diakui oleh Bapak Saiful yang saat itu menjabat sebagai Ketua Badan Legislasi Daerah Kota Samarinda. “*Tahun lalu itu anggaran kita terbatas, untuk 26 perda hanya dianggarkan 40 sampai 50 juta, jadi kita mengakui hanya satu kali dilakukan rapat dengar pendapat umum terhadap perda ini.*”

Perda ini tidak hanya minim partisipasi publik, dalam proses penyusunannya perda ini juga terjadi komunikasi dan koordinasi yang berjalan kurang baik antara pemerintah daerah dan DPRD. Sebagai SKPD pelaksana Dinas Pertambangan hanya satu kali diundang dalam pembahasan. Dalam UU No.12/2011, Baik DPRD dan Pemerintah Daerah boleh mengusulkan rancangan peraturan daerah dalam prolegda setiap tahunnya. Namun, dalam pengesahaannya tetap bersama. Maka, perda No.12/2013 ini akhirnya menimbulkan ketidaksamaan visi, arah gerak, dan kerja antara penyusun peraturan dengan pelaksanaannya. Perda ini tidak hanya ditolak oleh kalangan akademisi dan aktivis LSM di Kota Samarinda. SKPD pelaksanaannya masih beranggapan bahwa perda ini perlu di tinjau kembali, sehingga sampai saat ini, perda yang sudah ditetapkan maret 2014 ini belum berjalan dengan sepenuhnya.

Kasus yang hampir sama juga terjadi dalam proses pembuatan Perda Kota Cirebon No.4/2013 yang mengatur mengenai pelarangan peredaran minuman beralkohol, dimana *stakeholders* yang sangat dilibatkan adalah ormas Islam, sementara dari sisi pelaku usaha yang terkait penjualan minol seperti Pengusaha Hotel dan Hiburan hampir tidak dilibatkan. Hanya ada satu kali pelibatan dan hanya bersifat formalitas saja. Dalam proses konsultasi DPRD juga melibatkan SKPD terkait seperti Satpol PP, Disperindag, dan Disbudpora. Sedangkan *stakeholders* lainnya adalah pelaku usaha yang

diwakili oleh asosiasi Pengusaha Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Kota Cirebon. Sedangkan dari masyarakat diwakili oleh ormas Islam seperti Al Manaar. Pada proses konsultasi ini, *stakeholders* pelaku usaha yang diwakili oleh PHRI merasa tidak terlalu dilibatkan, dan masukan-masukan yang diberikan tidak diakomodir. *Stakeholder* yang paling diakomodir dalam rapat pembahasan ranperda ini adalah elemen masyarakat dari ormas Islam.

*“Kami tidak merasa ikut serta dalam proses pembahasan perda, karena aspirasi kami tidak diakomodir dalam pembuatan perda ini”
-Ketua PHRI Kota Cirebon-*

Pada saat pembahasan ini, juga terjadi perdebatan apakah bentuk pengaturan terhadap minol ini berupa pengendalian atautkah pelarangan total. Keputusan yang diambil pada saat rapat paripurna adalah pelarangan total untuk penjualan maupun peredaran minol di Kota Cirebon. Keputusan ini tidak lepas dari keputusan politik Walikota Cirebon yang menyetujui pelarangan total peredaran minol di Kota Cirebon.

Anggota Dewan (Politikus) menerima manfaat besar dari Perda.

Perda Kota Cirebon No.4/2013, kemudian mendatangkan beberapa manfaat (lihat tabel) seperti, menurunnya korban minol, keselarasan dengan nilai budaya Kota Cirebon dan meningkatnya citra politik anggota DPRD. Akan tetapi, pada pelaksanaannya, justru peredaran minol masih terjadi secara ilegal. Peredaran ilegal ini kemudian diikuti dengan terjadinya pungli dari aparat. Selain itu, pelarangan total ini mengakibatkan juga tutupnya beberapa tempat hiburan dan munculnya pengangguran. Fakta di lapangan juga memperlihatkan, bahwa

setelah penerapan perda ini, citra anggota DPRD yang mengalami peningkatan. Hal yang sama dengan bentuk yang berbeda juga terjadi di Kota Samarinda, dimana perda yang “melegalkan” keberadaan perusahaan tambang, secara langsung ataupun tidak langsung menguntungkan lebih dari 50% anggota DPRD yang merupakan pengusaha sektor pertambangan batubara.

Pemerintah pusat dengan mudah diabaikan oleh daerah.

Perda Kota Cirebon No.4/2013 disahkan Juni 2013 dan ada masa sosialisasi yang merupakan masa tenggat bagi para pengusaha penjual minol di Kota Cirebon untuk menutup lokasi usahanya. Para pengusaha penjual minol yang keberatan pun mengajukan gugatan atas penerapan perda ini ke Mahkamah Agung. Hal lain yang dilakukan adalah mengirimkan surat kepada Kemendagri tentang pelaksanaan perda ini. Untuk gugatan ke MA hasilnya adalah gugatan pengusaha ditolak dan dimenangkan adalah Pemerintah Kota Cirebon. Sedangkan Kemendagri merespon keberatan pelaku usaha dengan mengirimkan surat himbauan kepada Pemkot Cirebon untuk membatalkan perda tersebut karena perda ini juga bertentangan dengan Perpres No.74/2013 tentang Pengendalian dan Pengawasan Minuman Beralkohol, namun direspon dengan pengiriman surat kembali dari Pemkot Cirebon yang menyatakan bahwa perda ini tetap berlaku. Setelah pengiriman surat tanggapan dari Pemkot Cirebon, belum ada tanggapan lebih lanjut dari Kemendagri mengenai hal ini. Namun, Pemkot Cirebon tidak menanggapi, dengan alasan, setelah ada rapat dengar pendapat dengan DPRD Kota Cirebon, bahwa Perda tetap diberlakukan. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah tidak memiliki kekuatan di daerah dalam pengawasan perda, sehingga diabaikan oleh daerah.

Tabel 5. Manfaat, Biaya dan Fakta Implementasi Perda Kota Cirebon No.4/2013

MANFAAT	BIAYA DAN FAKTA IMPLEMENTASI
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Menurunnya korban jiwa akibat penyalahgunaan minol di masyarakat ▶ Keselarasan dengan nilai Budaya masyarakat Kota Cirebon ▶ Meningkatnya citra politik anggota DPRD 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Penjualan minol secara ilegal meluas ▶ Pungutan liar dari oknum aparat dan Pemda ▶ Peningkatan Pengawasan (biaya dan personil) ▶ Berkurangnya kesempatan berusaha di Kota Cirebon (2 perusahaan pindah ke Kab. Cirebon dan Penutupan sejumlah usaha hiburan yang menjual minol) ▶ Meningkatnya pengkonsumsi minol daerah sekitar ▶ Disharmoni dengan peraturan yang lebih tinggi ▶ Hilangnya pendapatan dari Retribusi Izin Penjualan Minol Rp. 250 Juta/Tahun

Karakteristik daerah sangat berpengaruh terhadap warna peraturan daerah.

Hanya Kota Cirebon yang melakukan pelarangan peredaran minol, atau “zero” minol, hal ini mengingat kekhasan daerah yang bercorakkan santri. Hal ini berbeda dengan daerah lain yang juga menerapkan perda pengendalian minol. Beberapa diantaranya menerapkan bentuk pengendalian melalui penetapan tarif yang tinggi, pengaturan lokasi penjualan dan klasifikasi jenis minol yang boleh dijual. Beberapa daerah tersebut seperti Mojokerto, Teluk Bintuni, Kota Balikpapan, menerapkan tarif bervariasi antara 10 juta rupiah sampai dengan 25 juta rupiah. Di daerah-daerah tersebut, Daerah Kabupaten Indramayu yang menerapkan perda pengendalian minol melalui pemberian izin, namun juga menerbitkan perda lain yang berisikan pelarangan penjualan minol, yaitu melalui perda pariwisata.

seperti adanya kasus kecelakaan akibat orang mabuk. Sementara Perda Kota Samarinda No.12/2013 bertujuan untuk mengatur aktifitas pertambangan yang selama ini berjalan kurang baik, dan menjawab keresahan masyarakat atas dampak yang ditimbulkan dari aktifitas pertambangan tersebut.

Untuk kasus Perda Kota Cirebon No.4/2013 dibuat untuk memecahkan permasalahan utama yaitu peredaran minuman beralkohol yang meluas di Kota Cirebon, dan korban jiwa akibat konsumsi minol berlebih. Solusi yang ditawarkan perda untuk mengatasi kedua permasalahan ini adalah pelarangan peredaran dan penjualan minol serta pelarangan konsumsi minol. Dampak penerapan ketentuan ini ada beberapa seperti tercantum dalam tabel 5.

Dengan penerapan perda ini, terjadi penurunan korban jiwa akibat penyalahgunaan minol dan

Tabel 6. Perbandingan Perda Kota Cirebon dengan Daerah Lain

DAERAH	BENTUK PENGATURAN	KETENTUAN TARIF	KETENTUAN LOKASI PENJUALAN	KETENTUAN LAIN
Mojokerto	Pengendalian, melalui tarif dan lokasi penjualan	✓	✓	✓ (Ket: Kriteria pembeli minol)
Kota Balikpapan	Pengendalian, melalui tarif dan lokasi penjualan	✓	✓	
Teluk Bintuni	Pengendalian, melalui tarif dan lokasi penjualan	✓	✓	
Kota Cirebon	Pelarangan	Tidak ada	Dilarang di wilayah Kota Cirebon	Tidak ada
Kab. Cirebon			Tahap Pembahasan	
Indramayu	Pengendalian, melalui tarif dan lokasi penjualan	✓	✓ (hotel berbintang, bar, diskotek, tempat hiburan)	

V.2. Maksud Baik untuk Peningkatan Kesejahteraan Tak Sejalan dengan Arah dan Substansi Regulasi

Perda dibuat untuk memecahkan masalah di masyarakat justru mengakibatkan persoalan baru.

Hal ini terlihat dari Perda Kota Cirebon No.4/2013 tentang pelarangan peredaran dan penjualan minuman beralkohol Kota Cirebon dan Perda Kota Samarinda No.12/2013 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara di wilayah Kota Samarinda. Perda Kota Cirebon No.4/2013 bertujuan untuk mengatur peredaran minuman beralkohol (minol) yang sudah tidak terkendali. Peredaran minol tak terkendali ini kemudian memberikan eksekusi negatif

keselarasan dengan nilai budaya masyarakat Kota Cirebon. Selain itu, dengan diterapkannya perda ini, citra anggota DPRD Kota Cirebon juga meningkat karena dianggap telah memperhatikan aspirasi masyarakat Kota Cirebon. Namun penerapan perda ini juga membuat penjualan minol secara ilegal meluas. Penjual minol ilegal yang meluas ini juga diikuti dengan adanya pungli dari oknum aparat dan Pemda kepada penjual minol ilegal. Daerah sekitar juga menerima dampak berupa meningkatnya konsumen minol. Dari sisi perekonomian, penerapan perda ini menyebabkan tutupnya beberapa perusahaan hiburan yang menggantungkan omzetnya kepada penjualan minol. Penerapan perda ini juga menimbulkan pertentangan dengan aturan

Pemerintah Pusat, yang berujung pada diabaikannya Surat Mendagri tentang pembatalan perda pelarangan peredaran dan penjualan minol Kota Cirebon. Bagi Pemkot sendiri, dampak yang harus ditanggung adalah kehilangan retribusi perizinan penjualan minol sebesar Rp 250 Juta/tahun.

Muatan isi perda kontraproduktif terhadap tujuan menjejahterakan masyarakat.

Perda Kota Cirebon No.5/2011 mengatur tentang pelaksanaan retribusi tempat pelelangan ikan dilatarbelakangi karena nelayan di Kota Cirebon tidak mendapatkan harga yang layak atas hasil tangkapan. Salah satunya disebabkan karena berlakunya sistem ijon dalam transaksi jual beli ikan antara nelayan dan “juragan”. Hal ini kemudian menyebabkan nelayan tidak mendapatkan keuntungan yang dapat menutupi biaya melaut. Selain itu, Keberadaan Tempat Pelelangan Ikan (TPI) di Kota Cirebon tidak terawat. Keadaan TPI ini kemudian membuat proses jual beli melalui proses lelang tidak berjalan. Berlatar belakang hal tersebut, kemudian Pemkot Cirebon berupaya mengatasi hal tersebut dengan membuat pengaturan terhadap TPI. Selain permasalahan diatas, alasan adanya perda ini adalah pelaksanaan kewenangan yang diamanatkan oleh PP No.38/2007, untuk perikanan.

Kedua permasalahan tersebut dicoba diatasi dengan menetapkan ketentuan Transaksi jual beli melalui proses lelang di TPI dan pengenaan retribusi sebesar 2% kepada nelayan dan 3% kepada bakul ikan atas nilai transaksi. Pendapatan Daerah dari retribusi ini sekitar Rp 150 juta per tahun, dan sebagian dikembalikan ke nelayan dalam bentuk dana pemeliharaan TPI 10% dari total penerimaan

retribusi, dan 8% dari total retribusi TPI untuk dana paceklik. Dana paceklik ini digunakan oleh nelayan untuk modal usaha disaat tidak dapat melaut akibat cuaca buruk, sehingga nelayan masih mampu memperoleh pendapatan dari usaha lain. Namun sayangnya besaran dana paceklik ini sangat kecil, yakni sebesar Rp 12 juta/tahun untuk seluruh nelayan yang ada di Kota Cirebon yang berjumlah lebih dari 500 orang, artinya hanya sekitar Rp.24.000,- per nelayan per tahun.

Permasalahan lain yang ingin dipecahkan melalui perda ini adalah perbaikan fasilitas Tempat Pelelangan Ikan (TPI) melalui alokasi dana yang di dapat dari pendapatan retribusi. Dengan perbaikan tempat fasilitas, maka nelayan dan bakul sebagai pengguna akan mendapatkan manfaat yang lebih baik terutama dalam proses lelang. Sementara bagi Pemkot Cirebon, ketentuan ini menjadi biaya karena harus mengeluarkan dana untuk perawatan TPI. Ketentuan ini bila diterapkan dengan baik mendatangkan manfaat bagi nelayan dan bakul yaitu harga ikan yang lebih baik. Selain itu, dengan adanya transaksi melalui lelang, harga ikan ini juga lebih mendatangkan keuntungan bagi nelayan. Namun sayangnya penetapan tarif retribusi kemudian mendatangkan permasalahan tersendiri, karena mengurangi keuntungan bagi nelayan. Selain itu, penetapan retribusi kepada bakul ikan juga berpotensi membuat harga ikan menjadi naik yang kemungkinan beban pungutan dialihkan kepada konsumen.

Dari beberapa ketentuan tersebut, terdapat beberapa dampak penerapan perda Kota Cirebon No.5/2011 seperti tabel 7 dibawah:

Tabel 7. Manfaat, Biaya dan Fakta Implementasi Perda Pelaksanaan dan Retribusi TPI

MANFAAT	BIAYA DAN FAKTA IMPLEMENTASI
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Nelayan memperoleh harga ikan yang lebih baik ➤ Bakul ikan memperoleh harga ikan terbaik dan kualitas yang baik ➤ Tercatatnya data produksi perikanan oleh Dinas Kelautan, Perikanan, Pertanian dan Peternakan Kota Cirebon ➤ Penerimaan Retribusi sebesar Rp 150 Juta/Tahun ➤ Membaiknya kualitas fasilitas TPI bagi Nelayan dan Bakul ➤ Ketersediaan dana paceklik bagi nelayan sebesar Rp 12 Juta/Tahun 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Meningkatnya biaya pengawasan perda oleh Dinas Kelautan ➤ Tambahan beban retribusi Nelayan → 2% dari harga jual ikan ➤ Tambahan beban retribusi Bakul → 3% dari harga jual ikan ➤ Biaya pemeliharaan TPI sebesar Rp 15 Juta/tahun yang dikeluarkan oleh Pemkot Cirebon

Perda semakin membebani pelaku usaha dan tidak sesuai dengan kondisi obyektif daerah. Dengan bentuk pengaturan yang berbeda, efek negatif dari pemberlakuan perda juga terjadi di Kota Samarinda. Perda Kota Samarinda No.12/2013, memberikan beberapa manfaat seperti terjaminnya masyarakat dari eksternalitas negatif pertambangan, adanya kepastian jaminan reklamasi, dan juga tingkat kepatuhan pemegang IUP meningkat. Keberadaan perda ini secara langsung memberikan legalitas terhadap keberadaan kegiatan penambangan di Kota Samarinda. Padahal secara obyektif di Kota Samarinda tidak memungkinkan lagi dikeluarkan IUP baru, karena wilayah pertambangan sudah habis. Dari analisis dampak lingkungan, keberadaan usaha pertambangan ini juga menimbulkan sejumlah persoalan lingkungan dan sosial. Luas wilayah usaha produksi (WUP) pertambangan batubara mencapai 71% dari luas keseluruhan wilayah Kota Samarinda, dan sudah tidak memungkinkan dikeluarkan IUP baru.

Namun, perda ini dianggap tidak menyelesaikan permasalahan pertambangan batubara di Kota Samarinda. Bahkan kalangan akademisi dan aktivis LSM melakukan eksaminasi publik terhadap perda ini dan direkomendasikan untuk segera dibatalkan. Karena "Inventaris Data Bidang Ekonomi" yang menyebutkan bahwa sekitar 71% dari 71.800 hektar luas Kota Samarinda telah menjadi lahan tambang batu bara, baik berupa Izin Usaha Pertambangan (IUP) dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota, serta Izin KP2B yang dikeluarkan Pemerintah Pusat. Dan data mengenai Ruang Terbuka Hijau (RTH) yang tidak lebih dari 5%, saat ini Pemerintah hanya menyisakan 580 hektar hutan

kota atau kurang dari satu persen wilayah sebagai area terbuka hijau, Padahal Pemerintah kota memiliki kewajiban menetapkan RTH minimal 30% dari luas wilayahnya seperti yang diamanatkan UU No.26/2007 Tentang Penataan Ruang.

Situasi ini seharusnya memberikan gambaran mengenai arah dan jangkauan pengaturan yang diatur didalam Perda. Setidaknya, Perda tidak lagi mengatur regulasi perizinan baru dalam bentuk IUP Eksplorasi dan IUP Eksploitasi, namun lebih diarahkan untuk membangun pola regulasi yang bertujuan untuk menertibkan keberadaan izin-izin yang selama ini dianggap merusak daya dukung lingkungan di Kota Samarinda. Poin inilah yang terkesan diabaikan oleh Pemerintah dan DPRD Kota Samarinda dalam penyusunan Perda tersebut. Bahkan naskah akademik yang dibuat, tidak secara konkrit dan menyeluruh dalam menjabarkan dasar atau landasan baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis. Hal tersebut dibuktikan dengan minimnya basis data dan situasi sosial akibat dampak pertambangan batubara di Kota Samarinda.

Perda ini kemudian tidak hanya bermasalah secara substansi, namun juga tidak menjawab permasalahan yang muncul akibat dampak aktifitas pertambangan batubara. Seperti kerusakan lingkungan hidup, tumpang tindihnya wilayah permukiman dan pertambangan, beserta dampak sosial lainnya. (Lihat tabel 8)

Perda yang merupakan inisiatif DPRD Kota Samarinda ini akhirnya menimbulkan masalah baru yaitu melanggar ketentuan di atasnya, tidak menjawab keluhan masyarakat apalagi menjadi kebijakan baru yang mengatur aktifitas pertambangan. Dinas

Tabel 8. Permasalahan Pertambangan Vis a Vis Perda No.12/2013

PERMASALAHAN PERTAMBANGAN	SOLUSI PERDA NO. 12/2013
Penciutan Wilayah Usaha Pertambangan	Diatur
Kejelasan prosedur penerbitan izin pertambangan	Tidak memperjelas
Kerusakan lingkungan hidup	Tidak diakomodir
Dampak bencana alam	Tidak diakomodir
Jaminan reklamasi	Diatur
Pemberdayaan masyarakat sekitar WUP (CSR)	Diatur
Pengawasan usaha pertambangan	Diatur
Kepastian hukum bagi pengusaha pertambangan	Tidak memberikan kepastian hukum
Perencanaan tata kota samarinda yang tidak berbasis lingkungan dan penduduk.	Tidak mengacu/tidak mempertimbangkan dokuman/perda RT/RW

Pertambangan dan Energi sebagai SKPD terkait, bahkan tidak menggunakan perda ini sebagai acuan hukum dalam pengawasan. Distamben beranggapan bahwa perda ini tidak perlu ada, karena sudah ada UU No.4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang sudah secara jelas mengatur. Pasal mengenai Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (*Corporate Social Responsibility, CSR*) juga dianggap menimbulkan masalah baru karena menurut Distamben dasar penetapan besaran CSR sebesar 3% dari hasil produksi juga tidak jelas. DPRD yang tidak melibatkan dan mengakomodir usulan-usulan Distamben dalam proses penyusunan perda ini menjadi salah satu permasalahan perda ini tidak sesuai dengan kebutuhan SKPD pelaksananya. Di sisi lain Naskah Akademik yang menjadi prasyarat penyusunan perda ini pun tidak memotret kondisi kekinian pertambangan, bahkan antara isi perda dan Naskah Akademik ada ketidaksesuaian.

Pada tataran implementasi, masyarakat mendapat manfaat berupa terjaminnya keselamatan masyarakat dari eksternalitas negatif kegiatan pertambangan (kerusakan lahan-lahan pertanian, perkebunan, peternakan (tambak) dan hilangnya nyawa manusia). Selain itu, Pemerintah daerah mendapatkan kepastian jaminan reklamasi atas tambang yang sudah tidak digunakan lagi. Perda ini juga mendorong peningkatan kepatuhan Pemegang IUP terhadap peraturan. Di sisi lain, Perusahaan berkewajiban menciutkan wilayah usahanya. Penciutan wilayah usaha ini ditujukan untuk meminimalisir konflik dengan penduduk sekitar wilayah pertambangan. Mekanisme penciutan ini adalah, perusahaan harus menyediakan jarak 500 meter dengan wilayah pemukiman. Biaya lain yang dikeluarkan oleh perusahaan adalah adanya biaya 3% dari total produksi setahun (estimasi

Rp 180 Milyar) untuk program pemberdayaan. Perda ini juga mewajibkan perusahaan membayar jaminan reklamasi sebesar biaya reklamasi dan penutupan wilayah pertambangan. Adanya SKAB juga berpotensi membebani pelaku usaha dengan munculnya biaya tidak resmi untuk mendapatkan SKAB tersebut.

Secara keseluruhan dari Analisis Biaya dan Manfaat yang dilakukan, biaya yang ditimbulkan perda ini jauh lebih besar, baik yang ditanggung oleh pengusaha, pemda, dan masyarakat. Perda ini memberikan manfaat pada Pemerintah daerah dan masyarakat. Namun ketidakjelasan muatan perda yang langsung mengarah pada pengaturan substansi dari kebermanfaatannya tersebut, manfaat dari perda ini sulit dengan cepat dirasakan oleh para *stakeholders*.

Melihat analisis biaya dan manfaat ini. Ada baiknya pemerintah Kota Samarinda kembali menyusun perencanaan pembangunan Kota Samarinda dan tentu saja kebijakan langsung terkait aktivitas pertambangan batubara berdasarkan kondisi yang terjadi dan fakta-fakta empiris potensi dampak dari perda ini diterapkan. Kebijakan terbaik Kota Samarinda adalah membatasi aktifitas pertambangan, dengan menutup kemungkinan diterbitkannya Izin Usaha Pertambangan di wilayah Kota Samarinda, menanggulangi dampak bencana alam dan lingkungan hidup, dan mempertegas pengawasan terhadap penyelenggaraan aktifitas pertambangan batubara di Kota Samarinda.

Namun, justru perda ini berdampak besar pada pelaku usaha yang harus mengeluarkan biaya reklamasi, kemudian diharuskan mengeluarkan biaya untuk pemberdayaan dan juga menciutkan wilayah usahanya.

Tabel 9. Manfaat, Biaya dan Fakta Implementasi Perda Kota Samarinda No.12/2013

MANFAAT	BIAYA DAN FAKTA IMPLEMENTASI
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Terjaminnya keselamatan masyarakat dari eksternalitas negatif kegiatan pertambangan (kerusakan lahan pertanian, perkebunan, peternakan (tambak) dan hilangnya nyawa manusia) ▶ Pemda mendapatkan kepastian jaminan reklamasi ▶ Tingkat kepatuhan Pemegang IUP terhadap peraturan meningkat 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Perusahaan berkewajiban menciutkan wilayah usahanya ▶ Perusahaan mengeluarkan biaya sebesar 3% dari total produksi dalam setahun untuk program pemberdayaan, dengan estimasi rata-rata Rp 180 Milliar/Tahun ▶ Perusahaan diwajibkan membayar jaminan reklamasi sebesar biaya reklamasi dan penutupan wilayah pertambangan

Tabel 10. Perbandingan Perda Kota Samarinda dengan Daerah Lain

NO	MUATAN PERDA	KOTA SAMARINDA	KUKAR	BERAU	KOTA BALIKPAPAN
A	Izin Pertambangan				Membatasi/ melarang adanya aktifitas pertambangan di wilayah Kota Balikpapan melalui Perwal dan dokumen RTRW
	1. Kejelasan Jenis Izin	✓	✓	✓	
	2. Kejelasan persyaratan pemegang IUP/IPR	-	✓	✓	
	3. Kejelasan proses pemberian Izin (mekanisme lelang)	X	✓	✓	
	4. Kejelasan Tata cara perpanjangan IUP/IPR	✓	✓	✓	
	5. Kejelasan waktu IUP/IPR	✓	✓	✓	
B	Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat di Sekitar Wilayah Usaha Pertambangan	✓	✓	✓	
C	Pembinaan dan Pengawasan	✓	✓	✓	
D	Persyaratan Surat Keterangan Asal Barang	X	-	-	
E	Sanksi Administrasi	✓	✓	-	
F	Sanksi Pidana	X	✓	✓	

Selain membebani pelaku usaha, beberapa ketentuan yang ada dalam perda ini juga tidak memberikan kepastian hukum kepada pelaku usaha. Ketentuan tentang pemberian mekanisme lelang yang tidak jelas, syarat-syarat perizinan tambang, dan ketiadaan sanksi pidana membuat perda ini tidak memberikan kepastian dan kejelasan hukum bagi pelaku usaha pertambangan. Perda ini juga terlihat lebih buruk jika dibandingkan dengan perda pertambangan daerah sekitar.

Perda dibuat relatif sama dengan ketentuan perda daerah lain karena hanya meniru.

Hal ini terlihat dari beberapa pengaturan seperti pengaturan tarif, pengaturan alokasi dari penerimaan retribusi, dasar pengenaan tarif, dan lainnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa ada banyak praktik di daerah yang rancangan Perda hanya ‘meniru’ daerah lain. Hal ini juga terjadi pada Perda Kota Cirebon No.5/2011, beberapa pengaturan yang ada di dalam perda ini juga mengambil pengalaman dari daerah-daerah lain. Hal ini terlihat pada perbandingan perda ini dengan perda di daerah sekitar, yang relatif tidak jauh berbeda. Hal ini dapat terlihat dari jenis-

jenis pengaturan yang ada dalam perda ini, seperti pengenaan tarif retribusi, penetapan besaran tarif, dasar pengenaan tarif, penganggaran penerimaan dari retribusi, dan lainnya. Perda ini sendiri adalah perda inisiatif Pemkot Cirebon. Setelah finalisasi ranperda dilakukan secara internal oleh Pemkot Cirebon (DKPPP dan Bagian Hukum), maka *draft* tersebut diajukan kepada DPRD Kota Cirebon. Setelah ranperda tersebut diterima, dilakukan rapat konsultasi dengan para *stakeholders* seperti nelayan, asosiasi, bakul ikan, maupun dinas terkait. Rapat konsultasi ini berlangsung beberapa kali sebelum ranperda disahkan menjadi perda. Setelah perda ini terbit, Walikota Cirebon kemudian membuat peraturan pelaksana melalui peraturan Walikota yaitu Perwali No.57/2011. Perwali ini mengandung petunjuk pelaksanaan perda No.5/2011 tentang penyelenggaraan dan retribusi tempat pelelangan ikan.

Jika merujuk pada tarif retribusi, justru Kota Cirebon menetapkan tarif yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah-daerah lain di sekitar Kota Cirebon. ***

Tabel 11. Perbandingan Perda Pelaksanaan dan Retribusi TPI

DAERAH	BENTUK PENGATURAN	KETENTUAN TARIF
Kota Cirebon	Melalui Tarif, Berdasarkan nilai jual	V (5%; 2% nelayan, 3% bakul)
Indramayu	Melalui Tarif, Berdasarkan nilai jual	V (2.25%; 0.9% nelayan, 1,35% Pembeli)
Demak	Melalui Tarif, Berdasarkan nilai jual	V (2%; dibebankan kepada bakul)
Kab. Cirebon	Melalui Tarif, Berdasarkan nilai jual	V (3%; 2% nelayan, 1% kepada bakul)

VI. CATATAN PENUTUP

Perda-perda pungutan berdasarkan UU No.28/2009 memiliki kebermasalahan relatif lebih rendah dibandingkan perda-perda pungutan berdasarkan UU No.34/2000. Pemerintah Daerah menerbitkan perda-perda yang umumnya sudah sesuai dengan kewenangannya menurut UU No.28/2009. Hal ini menunjukkan kepastian berusaha sudah lebih terjamin. Namun perlu dicatat bahwa ada Pemda yang masih menerbitkan pungutan-pungutan diluar jenis pungutan yang diperbolehkan UU No.28/2009 dengan menyertakan ke dalam perda-perda yang bersifat izin. Perlu memformulasikan dan memperkuat kembali mekanisme pengawasan terhadap perda-perda yang melanggar ketentuan perundang-undangan. Mekanisme sanksi juga perlu dirumuskan dan diberlakukan secara tegas, mengingat masih dijumpai adanya pengabaian keputusan pemerintah pusat oleh pemerintah daerah.

UU No.28/2009 belum mengatur mengenai standar tarif untuk retribusi. Hal ini mungkin menjadi penyebab mengapa perda-perda retribusi lebih banyak bermasalah dalam hal kewajaran tarif dibandingkan perda pajak. Tentunya hal ini

berpotensi menimbulkan beban bagi pelaku usaha. Untuk itu diperlukan adanya acuan yang jelas untuk mengatur besaran dan struktur tarif khususnya untuk pungutan yang berjenis retribusi. Diperlukan satu studi lanjutan mengenai bagaimana seharusnya tarif retribusi diatur dalam undang-undang.

Kebermasalahan perda-perda pungutan setelah UU No.28 disebabkan karena proses pembuatan perda yang tidak partisipatif, tidak berdasarkan kajian yang kuat (Naskah Akademik), serta ketidaksesuaian dengan kebutuhan hukum di daerah. Proses konsultasi yang tidak aspiratif pada saat pembuatan perda masih ditemui di daerah-daerah studi. Akibatnya perda yang dibuat dan diterbitkan tidak berdasar atau tidak sesuai dengan kebutuhan di daerah. Bahkan Pemda cenderung hanya melihat perda daerah sekitar dalam pembuatan perda, tanpa mempertimbangkan kebutuhan yang ada di daerah. Untuk itu perlu upaya-upaya yang lebih sistematis dan berkelanjutan dalam rangka penguatan kapasitas aparat SDM Pemda dalam pembuatan perda, baik terkait dengan proses maupun kemampuan merumuskan peraturan (*legal drafting*). ***

DAFTAR PUSTAKA

1. KPPOD. 2013. Panduan Pembuatan Kebijakan (Perda Ramah Investasi). Jakarta.
2. KPPOD. 2011. Tata Kelola Ekonomi Daerah di 245 Daerah. Jakarta.
3. Republik Indonesia. 2000. Undang-Undang No. 34 Tahun 2000. Jakarta: Sekretariat Negara.
4. Republik Indonesia. 2009. Undang-Undang No.28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jakarta: Sekretariat Negara.
5. Republik Indonesia. 2011. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jakarta: Sekretariat Negara.
6. Tim Asistensi Desentralisasi Fiskal Kementerian Keuangan. 2013. Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang No.28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Pengaruhnya Terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah. Jakarta: Kementerian Keuangan.



Regional Autonomy Watch

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah

Gd. Permata Kuningan Lt.10, Jl. Kuningan Mulia Kav. 9c, Guntur Setiabudi, Jakarta Selatan 12980

Telp.: (021) 8378 0642/53, Fax.: (021) 8378 0643

