

STRUKTUR PERATURAN DAERAH ERA REFORMASI

Dwiyanto Indiahono

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara
FISIP Universitas Jenderal Soedirman

Diterima: 10 September 2008

Diproses: 17 September 2008

ABSTRACT

The local regulations in Indonesia develop fast in the reformation era. Many local regulations were produced by regency and city governments, so did in Brebes and Pemalang Regency. Local regulation structure is important to be examined in order to get valuable information about tendency of the local government behavior which is reflected on the published local regulation (local public policy). Local government structure in Brebes and Pemalang show that the most dominant local regulation is the local regulation which is linked with organization and management as well as tax and retribution. This is show the enthusiasm of both regency to increase local government organization and management, also the effort to increase regional pure income.

Keyword: *local regulation, organization and management quality, tax and retribution, regional pure income.*

PENDAHULUAN

Sejak Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diberlakukan, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004, terdapat perubahan yang signifikan tentang hubungan pusat dan daerah. Otonomi daerah termasuk perubahan yang bermakna di masa-masa transisi dari Orde Baru menuju Orde Reformasi. Perubahan hubungan yang pusat dan daerah yang tidak pernah terbayangkan pada orde sebelumnya, melalui undang-undang ini dapat dilakukan dengan akselerasi yang tinggi.

Eufora reformasi, dengan dilegitimasi oleh Undang-Undang 22/1999, menjadikan daerah begitu gegap gempita dalam merancang peraturan-peraturan

daerah. Peraturan daerah menjadi hal yang menarik untuk dikaji karena peraturan daerah mencerminkan aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan dan urusan publik. Peraturan daerah merupakan kebijakan lokal yang dapat menggambarkan ambisiusitas pemerintah daerah dalam membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah.

Fase otonomi daerah secara nasional ditandai dengan lahirnya banyak peraturan daerah. Kabupaten Pemalang dan Kabupaten Brebes sebagai dua kabupaten yang ada di Indonesia dalam periode 2000-2006 pun mengalami kejadian yang serupa. Kedua pemerintah kabupaten tersebut juga amat antusias dalam menciptakan perda-perda. Banyak peraturan daerah tersebut penting untuk dievaluasi untuk mengetahui seberapa besar keberpihakan perda-perda tersebut kepada pemenuhan kebutuhan dan urusan publik.

PERATURAN DAERAH DI ERA REFORMASI

Undang-Undang 22/1999 telah berhasil menstimulan daerah dengan sangat agresif untuk merancang peraturan-peraturan daerah. Kehadiran peraturan-peraturan daerah yang baru secara konseptual juga telah memberikan harapan akan lahirnya kebijakan yang amat pro kepada konteks lokal. Berdasarkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, Perda (Peraturan Daerah) diakui sebagai bagian dari hukum positif dan masuk dalam urutan formal peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah mengamanatkan bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, (3) Peraturan Pemerintah, (4) Peraturan Presiden, dan (5) Peraturan Daerah.

Peraturan-peraturan daerah di Kabupaten Brebes dan Pemalang pun ternyata tidak lepas dari arus euforia ini. Setidaknya selama kurun waktu 2000-2006 di Kabupaten Brebes sudah disahkan peraturan daerah sejumlah 107 buah, sedangkan di Kabupaten Pemalang dari kurun waktu 2001 hingga 2006 telah diterbitkan 122 Perda. Banyaknya peraturan daerah sebenarnya tidak menjadi masalah selama didasari oleh kebutuhan dan kepentingan publik di kabupaten yang bersangkutan.

Peraturan daerah yang lahir karena: 1) dibutuhkan oleh pemerintah daerah, 2) merupakan hal atau keadaan yang mendesak, 3) tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang ada di atasnya dan 4) selama beraras kepada kepentingan publik dan kebenaran, sudah selayaknya dapat diterima. Namun, jika peraturan daerah tersebut tidak menggambarkan hal-hal yang telah dicantumkan di atas, maka sudah sewajarnya untuk direvisi bahkan ditinjau ulang.

Peraturan-peraturan daerah merupakan potret aktivitas pemerintah kabupaten. Jika dikelompokkan kedalam beberapa sektor kebijakan, maka potret kebijakan yang merupakan gambaran kesibukan pemerintah Kabupaten Pemalang dan Brebes selama 5-6 tahun terakhir tersebut nampak dalam tabel berikut

Tabel 1.
Peraturan Daerah Kabupaten Pemalang 2001-2006
Berdasarkan Sektor Kebijakan

Tahun, Jumlah dan Persentasi	Pajak dan Retribusi	Perusahaan Daerah	Org & Manaj Daerah	Anggaran	Lain-Lain	Total
2001 Jumlah	7	-	10	6	-	23
Persentasi	30,43	-	43,48	26,09	-	100
2002 Jumlah	21	-	11	5	1	38
Persentasi	55,26	-	28,95	13,16	2,63	100
2003 Jumlah	7	3	7	3	-	20
Persentasi	35	15	35	15	-	100
2004 Jumlah	-	-	4	3	-	7
Persentasi	-	-	57,14	42,86	-	100
2005 Jumlah	4	-	2	3	2	11
Persentasi	36,36	-	18,18	27,27	18,18	100
2006 Jumlah	5	-	13	3	2	23
Persentasi	21,74	-	56,52	13,04	8,7	100
Total	44	3	47	23	5	122
Persentasi	36,07	2,46	38,52	18,85	4,10	100

Sumber: Data diolah 2007

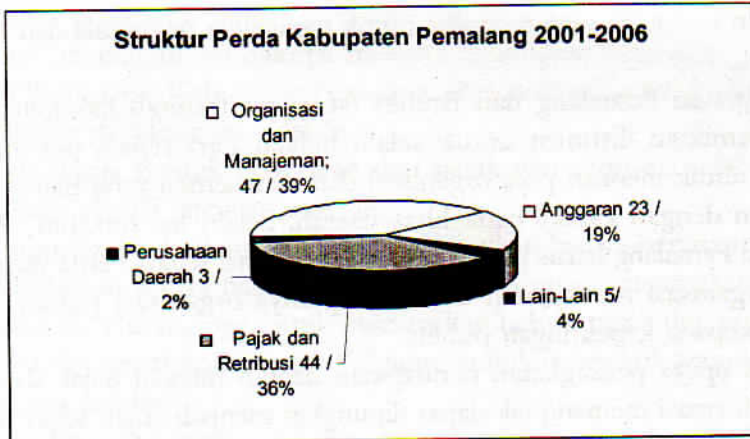
Tabel 2
Peraturan Daerah Kabupaten Brebes 2000-2006
Berdasarkan Sektor Kebijakan

Tahun, Jumlah dan Persentasi	Pajak dan Retribusi	Perusahaan Daerah	Org & Manaj Daerah	Anggaran	Lain-Lain	Total
2000 Jumlah	11	1	5	6	8	31
Persentasi	35,48	3,23	16,13	19,35	25,81	100,00
2001 Jumlah	11	2	6	2	0	21
Persentasi	52,38	9,52	28,57	9,52	0,00	100,00
2002 Jumlah	10	5	0	3	2	20
Persentasi	50	25	0	15	10	100
2003 Jumlah	2	1	4	4	0	11
Persentasi	18,18	9,09	36,36	36,36	0,00	100,00
2004 Jumlah	2	0	1	3	0	6
Persentasi	33,33	0,00	16,67	50,00	0,00	100,00
2005 Jumlah	0	0	0	4	1	5
Persentasi	0	0	0	80	20	100
2006 Jumlah	1	0	1	5	6	13
Persentasi	7,69	0,00	7,69	38,46	46,15	100,00
Total	37	9	17	27	17	107
Persentasi	34,58	8,41	15,89	25,23	15,89	100,00

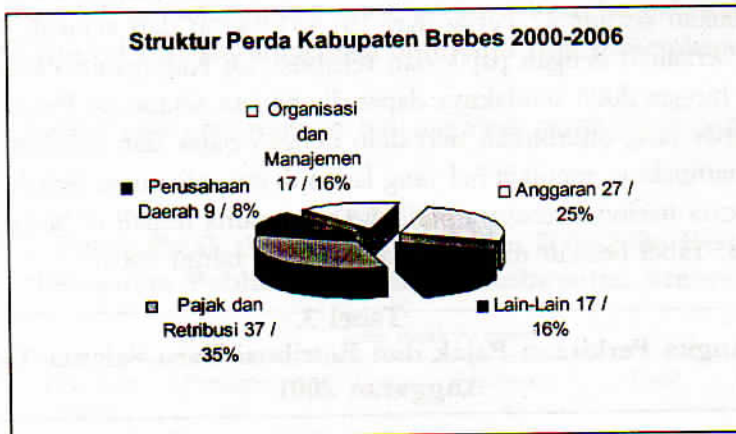
Sumber: Data diolah 2007

Potret kebijakan yang dilihat per sektor diatas menjadi penting karena dapat digunakan untuk membuat kesimpulan. *Pertama*, titik tekan dan prioritas pemerintah Kabupaten Pemalang dalam lima tahun terakhir. *Kedua*, sebagai acuan untuk mereview kembali kebijakan-kebijakan yang berlebihan dan menimbulkan beban yang berat kepada publik di tingkatan lokal. *Ketiga*, sebagai acuan untuk melakukan perubahan secara lebih *integrated*, konsisten, dan memberikan kepastian hukum kepada pihak yang berkepentingan dengan peraturan daerah.

Jika dilihat dari per sektor, maka akan di dapatkan perbandingan sebagai berikut:



Sumber: Data diolah 2007



Sumber: Data diolah 2007

Gambar di atas memberikan gambaran bahwa di era 2000-2006, pemerintah Kabupaten Pemalang dan Brebes setidaknya hendak berkonsentrasi pada dua hal. *Pertama*, organisasi dan manajemen daerah sebagai titik tekan utama. Pasca reformasi, Indonesia memang mengalami masa-masa sulit. Pemerintah daerah dituntut untuk dapat mengidentifikasi sendiri potensi yang ada di daerahnya, kemudian mengelola dan memanfaatkan secara optimal dan berkesinambungan. Pemerintah daerah dengan demikian dituntut untuk juga merespon adanya perubahan ini dengan perubahan di dalam birokrasi itu sendiri.

Perubahan pola manajemen dan struktur organisasi merupakan hal yang wajar di masa-masa ini. Kabupaten Pemalang sebagai salah satu elemen yang ada di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini pun tak bisa melepaskan diri dari tuntutan perubahan. Tak heran jika angka terbesar (38,52%) dalam potret Perda pada kurun waktu 2001-2006 di Kabupaten Pemalang (di Kabupaten Brebes 16%),

kebanyakan berbicara tentang usaha untuk mengelola organisasi dan manajemen secara baik.

Kabupaten Pemalang dan Brebes (serta pemerintah kabupaten lainnya) dengan demikian dituntut untuk selalu belajar dari segala perubahan yang dilakukan untuk mencari pola organisasi dan manajemen yang paling ideal yang disesuaikan dengan karakteristik khas daerah. Selain hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Pemalang harus juga berani mengevaluasi segala Perda yang berkaitan dengan organisasi manajemen demi terciptanya organisasi publik yang lebih responsif kepada kepentingan publik.

Kedua, upaya peningkatan pendapatan daerah melalui pajak dan retribusi. Euforia reformasi memang tak dapat dipungkiri menjadi angin segar bagi daerah untuk dapat mengelola potensi yang ada di daerahnya secara maksimal. Kabupaten Brebes pun tak mau ketinggalan jauh. Sejak tahun 2000 hingga 2006 setidaknya dapat ditemukan sekitar 37 Perda dari 107 (34,58 %) dari seluruh perda yang diterbitkan berkaitan dengan pajak dan retribusi. Di Kabupaten Pemalang sejak tahun 2001 hingga 2006 setidaknya dapat ditemukan sekitar 44 Perda (36,07 %) dari 122 Perda yang diterbitkan berkaitan dengan pajak dan retribusi. Kejadian yang sama nampaknya menjadi hal yang lazim di era reformasi. Sebab, jika ditilik dari data secara nasional ternyata peristiwa yang sama terjadi di berbagai daerah di Indonesia. Tabel berikut menceritakan keadaan tahun 2001.

Tabel 3.
Angka Perkiraan Pajak dan Retribusi Baru Selama Tahun Anggaran 2001

	Propinsi (30)	Kabupaten/Kota (231)
Pajak dan Retribusi yang diusulkan	65	1055
Perda yang direview pusat	27	406
Perda yang ditolak pusat	10	113
Pajak dan Retribusi Baru	55	942
Persentasi direview untuk ditetapkan	41,5	38,5
Persentasi ditolak setelah direview	37,0	27,8

Sumber: diterjemahkan/diadaptasi dari Lewis (2003:12)

Tingginya persentase jumlah peraturan daerah yang berkaitan dengan pajak dan retribusi di daerah setidaknya menjadi renungan baru bagi Pemerintah Kabupaten Brebes dan Kabupaten Pemalang. Dua pertanyaan yang dapat diajukan untuk kebijakan di sektor ini, adalah:

1. Apakah segala bentuk penarikan dari pajak dan retribusi telah dievaluasi secara baik, efektif, atau efisien?

Pertanyaan ini layak diungkap untuk memastikan bahwa peraturan daerah ini dapat dilakukan secara baik, efektif dan efisien untuk meningkatkan pendapatan daerah. Hal ini juga untuk memastikan bahwa pajak dan retribusi baru tersebut tidak dimanfaatkan oleh "oknum" untuk mengeruk keuntungan demi kantungnya sendiri.

2. Seberapa bermanfaatkah pajak dan retribusi baru tersebut bagi perkembangan daerah?

Pertanyaan ini menjadi penting, sebab jangan sampai kebijakan daerah untuk menarik pajak dan retribusi menjadi disinsentif bagi perkembangan daerah.

Tabel berikut akan menjelaskan tentang jenis perda pelayanan publik dan usaha.

Tabel 4
Jenis Perda Pajak dan Retribusi Tahun 2000-2006 Berdasarkan Pelayanan Publik dan Usaha di Kabupaten Brebes

Tahun	Jenis Pajak Retribusi					
	Pelayanan Publik	Persentase %	Usaha	Persentase %	Total	Persentase %
2000	8	72,73	3	27,27	11	29,73
2001	4	36,36	7	63,64	11	29,73
2002	1	10,00	9	90,00	10	27,03
2003	2	100,00	0	0,00	2	5,41
2004	2	100,00	0	0,00	2	5,41
2005	0	0,00	0	0,00	0	0,00
2006	0	0,00	1	100,00	1	2,70
Total	17	45,95	20	54,05	37	100,00

Sumber: Data diolah 2007

Tabel 5.
Jenis Perda Pajak dan Retribusi Tahun 2001-2006 Berdasarkan Pelayanan Publik dan Usaha di Kabupaten Pemalang

Tahun	Jenis Pajak Retribusi					
	Pelayanan Publik	Persentase %	Usaha	Persentase %	Total	Persentase %
2001	3	42,86	4	57,14	7	15,91
2002	9	42,86	12	57,14	21	47,73
2003	1	14,29	6	85,71	7	15,91
2004	-		-		-	
2005	2	50,00	2	50,00	4	9,09
2006	-		5	100,00	5	11,36
Total	15	34,09	29	65,91	44	100

Sumber: Data diolah 2007

Tabel di atas membuktikan bahwa Pemerintah Kabupaten Brebes dan Pemalang dalam kurun waktu enam tahun terakhir berupaya untuk menggali potensi daerah dengan menetapkan pajak dan retribusi baru maupun revisi dari kebijakan yang sama di tahun-tahun sebelumnya. Pembahasan ini menjadi menarik karena pajak dan retribusi harus dipastikan tidak menambah ongkos investasi di Kabupaten Brebes dan Pemalang. Beragamnya pajak dan retribusi yang dikenakan secara berlebihan dapat mengakibatkan iklim investasi tidak kondusif dan membuat investor tidak nyaman dalam menanamkan investasinya. Sehingga, tak bisa dielakkan bahwa pemerintah kabupaten harus mau mengevaluasi segala bentuk pajak dan retribusi dan dihubungkan dengan perkembangan daerah di masa depan. Kemudian, dalam pembahasan tentang mekanisme transfer dari pemerintah atasan kepada pemerintah bawahan, pemberian otoritas penarikan pajak dan retribusi kepada pemerintah bawahan merupakan salah satu bentuk transfer atau subsidi dari pemerintah atasan kepada bawahan. Sehingga, untuk konteks Indonesia secara umum dan Kabupaten Brebes dan Pemalang secara khusus, pemerintah kabupaten harus mau dan mampu untuk secara cermat menyusun pajak dan retribusi serta mengevaluasinya secara efektif dan berkesinambungan. Hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa bentuk transfer dari pusat kepada daerah (melalui pemberian otoritas penarikan pajak dan retribusi baru) tidak sia-sia. Selain itu, hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa

pemerintah kabupaten diuntungkan dengan adanya pajak dan retribusi baru tersebut.

Retribusi yang ditarik dari jenis pelayanan publik ternyata cukup tinggi. Hal ini menjadi riskan karena publik bias saja semakin terbebani dengan jenis retribusi tersebut. Secara nasional pada tahun 2001, sekitar 20,9 % dari seluruh pajak dan retribusi baru terletak pada jenis pelayanan publik. Untuk konteks Pemalang, setidaknya hingga tahun 2003, sudah ditetapkan 13 Perda terkait dengan pelayanan publik yang sebagian besar adalah jenis yang baru. Angka ini setara dengan 37,14 % dari keseluruhan Perda terkait pajak dan retribusi yang ada hingga tahun 2003. Sedangkan untuk konteks Brebes, setidaknya hingga tahun 2001, sudah ditetapkan 12 Perda terkait dengan pelayanan publik yang sebagian besar adalah dari jenis yang baru. Angka ini setara dengan 54,55 % dari keseluruhan Perda terkait pajak dan retribusi yang ada hingga tahun 2001. Keberadaan Perda-Perda ini harus terus dievaluasi. Sebab, perda yang menyangkut pelayanan publik sangat terkait dengan pemenuhan kebutuhan publik di daerah. Keberadaan Perda yang terkait dengan pelayanan publik jangan sampai menghambat pemenuhan kebutuhan publik. Terlebih, Perda-Perda tersebut harus direstui oleh publik yang akan menerima dan membayar retribusi tersebut.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kajian tentang peraturan daerah di Kabupaten Pemalang dan Brebes ini merupakan gambaran awal dari kondisi peraturan daerah di Indonesia. Penelitian yang lebih mendalam tentang Perda di Indonesia menjadi penting dilakukan dalam rangka mengetahui potret Perda dengan lingkup yang lebih luas. Lebih dari itu, struktur Perda yang diketahui nantinya dapat memberi informasi apakah kehadiran perda-perda di Indonesia ini telah mampu memberi keuntungan bagi publik di tingkat lokal.

Berdasarkan hasil dari perbandingan Perda di Kabupaten Brebes dan Pemalang, diketahui bahwa Perda yang dominan adalah Perda yang terkait dengan organisasi dan manajemen serta pajak dan retribusi. Terkait dengan perda pajak dan retribusi, Pemerintah Kabupaten Pemalang, Brebes, dan kabupaten-kabupaten seyogyanya melakukan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, pemerintah kabupaten harus mau mengevaluasi jenis pajak dan retribusi baru yang telah diambil. Hal ini penting untuk mengevaluasi dampak setiap perda yang telah ditetapkan. Perda-perda baru ini setidaknya tidak merugikan publik, dan dapat menunjang pelaksanaan tata pemerintahan yang baik dan bersih. Perda-Perda baru harus dipastikan tidak menghambat hadirnya investasi dan pemenuhan kebutuhan publik.

Kedua, pemerintah kabupaten harus mulai lebih menghargai suara publik dalam mengambil kebijakan tentang Perda yang terkait dengan pajak dan retribusi

baru. Hal ini menjadi penting karena pemerintah harus mulai menjadikan publik dan stakeholders sebagai rekanan dalam membangun kabupaten. Di masa-masa yang akan datang setidaknya pajak dan retribusi baru dapat turut mengembangkan pemenuhan pelayanan publik secara baik. Pengembangan pelayanan publik secara komprehensif, secara singkat ditunjukkan pada:

1. Nilai Kepuasan (*convenience measures*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana pelayanan pemerintah dapat dengan mudah diakses dan tersedia untuk warga negara.
2. Nilai Keamanan (*security*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana pelayanan disediakan pada kondisi yang membuat warga negara merasa aman dan percaya diri (yakin) untuk memakainya.
3. Taksiran Reliabilitas (*reliability assesses*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana pelayanan pemerintah disediakan dengan benar dan tepat waktu.
4. Perhatian Personal (*personal attention*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana pegawai mampu menyampaikan informasi kepada warga negara dan bekerja dengannya serta membantu memenuhi kebutuhan warga negara
5. Pendekatan Penyelesaian Masalah (*problem solving approach*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana pegawai membantu warga negara untuk mendapatkan informasi dan menyelesaikan masalah yang dihadapinya.
6. Nilai Kejujuran (*fairness*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana warga negara percaya bahwa pelayanan pemerintah disediakan secara berkeadilan untuk semua.
7. Responsibilitas Fiskal (*fiscal responsibility*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana warga negara mempercayai pemerintah lokal/daerah yang menyediakan pelayanan melalui penggunaan uang yang responsibel (bertanggungjawab).
8. Nilai Pengaruh Warga Negara (*citizen influence measures*) yaitu menunjuk pada tingkat dimana warga negara dimana merasa dapat mempengaruhi kualitas pelayanan yang diterima dari pemerintah lokal/daerah (Carlson and Schwarz dalam Denhardt, 2003: 61).

Publik yang dilibatkan oleh pemerintah dalam hal menyusun pajak dan retribusi baru dalam hal pelayanan publik diharapkan dapat memacu partisipasi dan meningkatkan derajat kepuasan publik atas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah kabupaten dapat melakukan beberapa hal yang diusulkan oleh Carol Ebdon. *Pertama*, survey warga negara (*citizen survey*), dimana sebelum menetapkan jenis pajak, pemerintah meminta pendapat warga negara mengenai respon mereka, masukan teknis pelaksanaan, dan keuntungan yang diinginkan oleh publik. *Kedua*, pertemuan publik (*public meetings*), dimana sebelum menetapkan pajak baru, publik dipertemukan dengan *decision makers*. Pada kondisi ketika

kapabilitas untuk rasional dimiliki dan jumlah warga negara/lokal sedikit, mekanisme ini sangat menguntungkan. *Ketiga*, komite penasehat warga negara (*citizen advisory committees*), yaitu bahwa partisipasi juga bisa berwujud institusi warga negara yang independen yang merupakan wakil dan yang dipilih oleh warga negara itu sendiri. Institusi ini berguna untuk memberi masukan kepada pemerintah tentang kritik dan persetujuan warga negara, terhadap jenis pajak baru atau hasil survey yang dilakukan diatas (Carol Ebdon dalam Rabin, 2003: 173-174).

Terkait dengan Perda organisasi dan manajemen daerah, pemerintah kabupaten dengan demikian dituntut untuk selalu belajar dari setiap perubahan yang dilakukan untuk mencari pola organisasi dan manajemen yang paling ideal dengan disesuaikan dengan karakteristik khas daerah. Selain itu, pemerintah kabupaten juga harus berani mengevaluasi Perda-Perda yang berkaitan dengan organisasi manajemen demi terciptanya organisasi publik yang lebih responsif kepada kepentingan publik.

Daftar Pustaka

- Denhard, Janet Vinzant dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe, Inc., New York.
- Lewis, Blane D. 2003. dalam *Some Empirical Evidence on New Regional Taxes and Charges in Indonesia*. http://64.233.179.104/search?q=cache:eifMeXKMZMEJ:www.djpkpd.go.id/publikasi/apbd/regional_revenues.pdf+fiscal+imbalance+in+indonesia&hl=id diakses tanggal 20 Juli 2005.
- Rabin, Jack (ed). 2003. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Marcel Dekker, Inc., New York.