

Edisi 47 tahun 2015

# Jurnal Ilmu Pemerintahan

**Pencerahan Untuk Memajukan Pemerintahan**

## **TINJAUAN TERHADAP UU No. 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**PEMERINTAH DAERAH DI NEGARA KESATUAN**  
Miftah Thoha

**PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH  
MENURUT UU NO 9 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN KEDUA  
ATAS UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG  
PEMERINTAHAN DAERAH**  
Ramlan Surbakti

**IMPLIKASI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014  
TERHADAP DAERAH**  
R. Siti Zuhro

**AMBIGUITAS SISTEM PERFEKTUR:  
KRITIK TERHADAP UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**  
Irfan Ridwan Maksum

**TINJAUAN KRITIS TERHADAP UU NO 23 TAHUN 2014  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH  
SEBUAH KRITIK TERHADAP DIRI SENDIRI**  
Sadu Wasistiono



## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Redaksi</b>	i-ii
<b>Daftar Isi</b>	iii
<b>Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan</b> Oleh: Miftah Thoha	1-12
<b>Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah</b> <b>Menurut Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua</b> <b>Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah</b> Oleh: Ramlan Surbakti	13-27
<b>Implikasi Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Terhadap Daerah</b> Oleh: R. Siti Zuhro	29-46
<b>Ambiguitas Sistem Prefektur:</b> <b>Kritik Terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2014</b> <b>Tentang Pemerintahan Daerah</b> Oleh: Irfan Ridwan Maksum	47-58
<b>Tinjauan Kritis Terhadap Undang-Undang No. 23 Tahun 2014</b> <b>Tentang Pemerintahan Daerah Sebuah Kritik Terhadap Diri Sendiri</b> Oleh: Sadu Wasistiono	59-76
<b>Pembentukan Daerah Otonom Kritik Terhadap</b> <b>Undang-Undang No. 23 Tahun 2014</b> Oleh: Andy Ramses M	77-88
<b>Undang-Undang No. 23 Tahun 2014: Tinjauan Desentralisasi Ekonomi</b> Oleh: Robert Na Endi Jaweng	89-106
<b>Undang-Undang No. 23 Tahun 2014: Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik</b> <b>Melalui Tatalaksana dan Manajemen SDM Progresif</b> Oleh: Laode Rudita	107-123

## **UU No.23 Tahun 2014: Tinjauan Desentralisasi Ekonomi**

**Oleh: Robert Na Endi Jaweng<sup>1</sup>**

*Abstract*, the birth of Law No. 23 of 2014 on Regional Government has marked a new round of policy autonomy and relation Regional-Center today. In the aspect of economic governance and regional development in general - as will be the focus of discussion in this paper - this new *beleid* on autonomy also contains a number of new directions as well as the assertion regarding the matter of setting strategic natural resources, the arrangement of the supporting elements of the smooth operations/investments in the region, regional economic policy in relation to the Centre-Province and Regency/City in the management of the Regional Regulation on the economy, the formation of the licensing agency or management of the budget as a fiscal instrument for development. This article is going to review further the understanding of the changes in terms of economy, in particular on supporting elements that focus on the regulation and licensing businesses, the possibility of implementation and effectiveness, as well as estimates of potential impacts arise for local economic governance in the future.

*Keywords: Law No. 23 of 2014 on Regional Government, New policy autonomy, Regional Economic Policy.*

---

1. Direktur Eksekutif KPPOD, Jakarta.

## Pendahuluan

Lahirnya UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Pertama dalam UU No.02 Tahun 2015 dan Perubahan Kedua dalam UU No.09 Tahun 2015) menandai suatu babak baru kebijakan otonomi dan relasi Pusat-Daerah hari ini. Penataan ulang urusan, penguatan kedudukan Gubernur dan pemerintahan Propinsi, hingga pengenalan konsep manajemen tranisasi berupa status daerah persiapan dalam pemekaran wilayah hanyalah sebagian contoh yang bisa disitir sebagai bukti perubahan. Tentu, dalam pola dan warna relasi pemerintah pusat dengan daerah, berbagai perubahan yang ada sedikit-banyak membawa dinamika baru dalam pengelolaan otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah ke depan.

Dalam aspek tata kelola ekonomi dan pembangunan daerah secara umum sebagaimana yang akan menjadi fokus bahasan dalam tulisan ini *beleid* baru otonomi ini juga memuat sejumlah arah baru maupun penegasan perihal pengaturan soal sumber daya alam strategis, penataan unsur pendukung lancarnya kegiatan usaha/investasi di daerah, kebijakan perekonomian di daerah hingga relasi Pusat, Propinsi dan Kabupaten/Kota dalam manajemen penanganan Perda ekonomi, pembentukan instansi perizinan (PTSP) atau pun pengelolaan APBD sebagai instrumen fiskal bagi pembangunan. Pengaturan demikian jelas penting mengingat ekonomi, sebagaimana halnya layanan publik atau keuangan daerah, merupakan bagian integral yang tak terpisah dalam semesta sistem desentralisasi dan otonomi kita.

Artikel ini hendak mengulas lebih jauh pemahaman akan perubahan dalam segi ekonomi tersebut, khususnya pada elemen pendukung yang berfokus kepada regulasi usaha dan perizinan, kemungkinan penerapan dan efektivitasnya, serta perkiraan dampak yang potensial muncul bagi tata kelola ekonomi daerah ke depan. Pertama-tama akan dibahas sekilas konsep desentralisasi ekonomi (*economic/market decentralization*) dan serentak pula perihal arti penting tata kelola ekonomi sebagai konsep pokok di dalamnya. Selanjutnya disampaikan tipologi masalah tata kelola ekonomi yang terjadi selama ini, khususnya masalah perizinan dan perda pungutan (pajak/retribusi) untuk selanjutnya meninjau kalusul-kalusul perubahan yang diusung UU No.23/2014 dalam kerangka perbaikan atas masalah yang ada. Rekomendasi akan mengisi ruang catatan akhir, yang dalam konteks usia penerapan otonomi saat ini tentu diharapkan menjadi kontribusi pemikiran bagi konsolidasi desentralisasi menuju fase yang makin efektif dan akuntabel dalam mencapai tujuan akhir otonomi itu sendiri.

## Desentralisasi Ekonomi dan Tata Kelola

Desentralisasi, sebagai sistem kebijakan dan pengelolaan organisasi negara-bangsa, merupakan konsep luas dan bahkan serba-cakup berbagai hal terkait pengelolaan entitas pemerintahan lokal. Tentu sulit membayangkan adanya kebijakan desentralisasi yang berlaku di suatu negara diambil hanya berdasarkan alasan tunggal tertentu. Pemberlakuan kebijakan tersebut pada awalnya boleh jadi lebih didasari alasan politik demi menghindari ancaman disintegrasi teritorial, namun pada perkembangan lanjut tampak jelas alasan efisiensi administrasi dan kinerja ekonomi ditempatkan sebagai aspek yang tak kalah pentingnya<sup>2</sup>. Bobot alasan berbeda yang melatari historis-desentralisasi di suatu negara bisa saja mempengaruhi penetapan skala prioritas capaian dan tujuan utama yang ingin diraih, tetapi selalu pasti bahwa tujuan-tujuan lain pada akhirnya turut pula dihitung sebagai target yang sama pentingnya dalam menilai realisasi (kinerja) desentralisasi.

Secara teoritik bisa saja terdapat pengutamaan bahasan pada aspek tertentu dan seolah aspek lain desentralisasi hanya sebagai komplementer. Sebagian pakar, misalnya, meragukan adanya korelasi desentralisasi sebagai prasyarat tumbuhnya demokrasi di level lokal, atau melihat hubungan itu bersifat tak langsung di mana demokrasi hanya sebagai konsekuensi lanjut dari dampak keberhasilan ekonomi<sup>3</sup>. Dalam sebuah risalah berjudul "*Essays on Regional Government*", C.H.Wilson menilai eksistensi pemda tak lebih sebagai piranti administrasi teknis dan sulit diandalkan sebagai instrumen demokratisasi lokal maupun nasional secara keseluruhan. Kebenaran konstataasi ini, meski terbatas, terlihat pada kasus RRC: tiadanya korelasi antara desentralisasi yang dianut dengan sistem politik yang masih belum demokratis.

Sebaliknya, berpungguan dengan itu, para ilmuwan lain yang menyoroti arti aspek politik dari desentralisasi justru lebih mengedepakan pembahasan perihal kontribusi desentralisasi dalam perspektif relasi kuasa (*power relations*) antar pusat dan daerah maupun antar pemangku peran pada entitas lokal. Smith, misalnya, melihat desentralisasi sebagai konsep "*territorial distribution*

2. Latar historis desentralisasi di Indonesia juga menunjukkan bahwa kelahiran otonomi daerah 14 tahun silam pada awalnya merupakan bentuk respon negara terhadap gejala daerah dan kuatnya tuntutan keadilan, serta alasan demokratisasi sebagai bagian gerakan reformasi pasca Orde Baru. Namun, latar kebutuhan politik ini terbukti hanya menjadi alasan awal lantaran dalam perjalanan otonomi kemudian terlihat bahwa aspek desentralisasi fiskal, desentralisasi administrasi dan desentralisasi ekonomi memiliki porsi prioritas yang hampir sama dengan desentralisasi politik tersebut. Keempat aspek desentralisasi ini harus dijalankan secara lengkap dan bersamaan karena memiliki keterkaitan sistemik satu sama lain, meski pada level strategi bisa saja secara bergantian terdapat pilihan prioritas kepada satu atau sebagian aspek. Lihat Robert Endi Jaweng, "*Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci*", *Jurnal Analisis CSIS* Vol.44 No.1/Kuartal Pertama 2015, hlm.43.

3. Hans Antlov dan Anna Wetterberg, "*Masyarakat Sipil, Akuntabilitas Publik dan Mas Depan Pemerintahan Daerah*", *Majalah Prisma* Vol.29, Juli 2010, hlm.23-24.

of power"<sup>4</sup>, sementara Manor menempatkan desentralisasi sebagai sisi sebelah dari mata uang yang sama dengan demokrasi, di mana inherensi tersebut lalu melahirkan frasa politik desentralisasi-demokratis<sup>5</sup>. Di sini, pilihan atas desentralisasi lebih bermotif politik ketimbang teknis: bukan sekedar penyerahan urusan ke daerah tetapi pengakuan kewenangan dan transfer kekuasaan yang melekat pada urusan tersebut. Bahkan lebih substansial lagi ihwal keberdayaan politik warga (*citizen politics*) dalam mengontrol semua elemen itu<sup>6</sup>.

Namun, terlepas dari tatapan yang melihat aspek-aspek desentralisasi sebagai kesatuan integral, tampaknya para ilmuwan politik dan administrasi publik menyepakati bahwa secara kategoris bisa pula diidentifikasi dalam sejumlah tipologi berlainan. Dalam keperluan artikel ini, tipologi yang amat familiar adalah identifikasi empat tipe desentralisasi yang berlaku di suatu negara, yakni desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, desentralisasi administrasi dan desentralisasi ekonomi<sup>7</sup>. Berbagai makna tipologi ini kiranya tak perlu diuraikan lebih jauh, namun perlu menekankan satu point bahwa varian definisi yang tercakup dalam tipe-tipe desentralisasi tersebut tak semata soal pergeseran dan pengalihan kekuasaan atas urusan antarlevel pemerintahan (*decentralization within the state*) namun juga mencakup otoritas non-negara baik berupa partisipasi warga (desentralisasi demokratik/politik) maupun keterlibatan dan kemitraan dengan swasta (desentralisasi pasar/ekonomi).

Dalam hal desentralisasi ekonomi, secara khusus ditekankan lebih lanjut perihal model-model dominan dan opsi yang dipilih sebagai dasar analisis artikel ini. Model pertama adalah liberalisasi pasar di mana kegiatan ekonomi di suatu daerah sepenuhnya didorong ke *logic* mekanisme pasar. Model yang menempatkan pelaku usaha pada peran sentral ini dapat terwujud jika didukung sistem perekonomian nasional dan derajat otoritas pemerintahan lokal untuk

4. Smith memberi definisi desentralisasi sebagai "the extent to which power and authority are dispersed through the geographical hierarchy of the state, and the institutions and the process through which such dispersal occurs". Brian C. Smith, "Decentralization: The Territorial Dimension of the State", George Allen and Unwin, London, 1985, p.1.

5. Frasa desentralisasi-demokratis menunjuk kepada fungsi dari "the transfer of resources and power (and often tasks) to the lower authorities which are largely or wholly independent of higher levels of government, and which are democratic in some way and to some degree". Jame Manor, "The Political Economy of Democratic-Decentralization", The World Bank: Washington, DC, 1999, p.6.

6. Melihat latar historisnya, penekanan perspektif politik ini tak bermaksud mengganti segi administratif dan ekonomi dari desentralisasi. Jika pada era 1960-1980 berbagai kajian akademik dan praktik kebijakan publik banyak dipengaruhi orientasi desentralisasi administrasi dan ekonomi (*structural efficiency model*), arah perkembangan baru sejak 1990an membuat ragangan konseptual kita menjadi lebih komprehensif dengan memasukan segi demokrasi (*local democracy model*). Hal ini juga tak terlepas dari trend demokratisasi gelombang ketiga di level global, di mana desentralisasi dipilih sebagai instrumen perluasan demokrasi di ranah lokal maupun implikasinya secara nasional. Lihat Robert Endi Jaweng, "Jalan Berliku Desentralisasi bagi Demokrasi Lokal", *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, 4/13/Desember 2010.

7. Jennie Litvack and Jessica Sedon (Eds.), "Decentralization: Briefing Notes", Working Paper, World Bank, 1999, pp.2-5. Kalau ditempatkan dalam dimensi kerja pemerintahan, aspek-aspek pemerintahan daerah menurut Khan dan Muttalib bahkan lebih banyak lagi, yakni: aspek sosial, ekonomi, geografi, hukum, politik, dan administrasi. Lihat Akbar Ali Khan and M.A.Muttalib, "Theory of Local Government", New Delhi: Sterling Publisher Private Ltd., 1982.

membuat pilihan otonom-berbeda dari sistem nasional maupun daerah-daerah lainnya (asimetris). Model kedua, privatisasi, yakni keterlibatan swasta dalam aneka model kemitraan (*public-private partnership*) dan skema kerja sama di mana pihak swasta sebagai operator menjalankan fungsi yang sebelumnya menjadi domain bahkan monopoli pemerintah. Model ketiga, deregulasi, sebagai pengurangan resiko dan hambatan dalam kelancaran aktivitas usaha lewat penyederhanaan regulasi yang memungkinkan peran optimal swasta dalam perekonomian lokal.

Dalam kaitan perbaikan tata kelola ekonomi, desentralisasi ekonomi yang dimaksud tulisan ini lebih mendekati model ketiga, deregulasi, yang ditempatkan sebagai metode reformasi institusional pada matra pemerintahan. Di sini, deregulasi dimaknai sebagai "hilang/hapusnya sebuah regulasi" atau sebagai "simplifikasi peraturan yang masih perlu atau penghapusan peraturan yang tak perlu"<sup>8</sup>. Dengan deregulasi, desentralisasi ekonomi didorong meningkatkan insentif berinvestasi dan daya saing berkelanjutan suatu daerah dalam merancang kebijakan dan strategi perekonomian yang diarahkan untuk membentuk iklim berusaha yang kondusif, serta mampu berkompetisi dengan daerah-daerah lain. Dengan desain yang pas, desentralisasi ekonomi sekaligus bisa menjadi strategi efektif guna menjawab kritikan berbagai pihak yang menilai bahwa desentralisasi sesungguhnya tak berkaitan dengan ekonomi, bahkan lebih buruk lagi mendakwa desentralisasi sebagai faktor negatif pembangunan di suatu negara<sup>9</sup>. Dalam pandangan ini, sebagaimana pernah disinyalir Richard Bird dan Vaillancout (1998), desentralisasi dinilai justru hanya menciptakan tambahan biaya di tingkat lokal, menggerus derajat efisiensi pelayanan publik, memperlebar kesenjangan pendapatan, bahkan mengganggu stabilitas makroekonomi.

Mengalir dari ragam pandangan di atas, desentralisasi ekonomi mesti bermakna sebagai struktur kesempatan bagi pemda guna mengkapitalisasi sumber daya yang dimiliki melalui perbaikan tata kelola. Implikasinya terhadap

8. Dalam kerangka pemahaman demikian, mahaguru Hukum UI, Jakarta, Hamid S. Attamimi memberi jabaran lebih lanjut metode deregulasi, yakni (1) deregulasi selalu dengan regulasi; (2) dilakukan terutama terhadap *administrative-rules*; (3) dampaknya berdimensi jangka panjang. Di sini, deregulasi selalu dikaitkan dengan keberadaan suatu regulasi yang menjadi dasar legal pengaturan perizinan di Pusat maupun Daerah. Kebutuhan hukum kemudian menentukan apakah suatu regulasi perlu diadakan, atau sebaliknya regulasi yang ada disederhanakan dan dihilangkan yang berimplikasi kepada keberadaan atau ketiadaan materi (jenis izin) yang diatur. Pakar hukum lainnya menegaskan bahwa dalam suatu deregulasi mesti dipastikan tak hilang esensi dari sistem dan fungsi perizinan itu sendiri, terutama perthal fungsi pengarah kegiatan masyarakat. Selain itu, deregulasi perlu memperhatikan asas pemerintahan yang baik dan tak menghilangkan prinsip-prinsip peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar perizinan (Ridwan HR, 2011: 206). Dalam rumusan positif, deregulasi diharapkan: (1) meminimalisir tumpang-tindih kewenangan perizinan antar instansi; (2) mengurai konsentrasi kekuasaan di satu unit tertentu yang lalu sulit dikendalikan oleh instansi lebih tinggi; (3) mencegah terjadinya kewenangan semu berupa pemberian perizinan yang melampaui kewenangan sah suatu instansi (Adrian Sutedi, 2010: 184). Lihat Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", Jakarta: Rajawali Pers, 2011; Adrian Sutedi, "Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik", Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

9. Tao Zhang and Heng-fu Zou, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics*, No.43,1996; Fauziah, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Indonesia". *Journal of Economics and Finance Indonesia*, 2008.

lanskap sektor publik di daerah dapat dilihat pada perubahan peran pemda yang lebih berorientasi pada fasilitasi kegiatan ekonomi dalam iklim usaha yang kondusif-kompetitif melalui penyediaan kebijakan, desain kelembagaan, layanan publik, dan segala instrumen pemerintahan lainnya. Berbagai elemen ini yang merupakan inti dari konsep tata kelola ekonomi daerah (TKED). Berada pada titik temu paradigma *new public management* (NPM) dan *new public service* (NPS), konsep ini mewujudkan dalam rupa reformasi institusional dan segala inisiatif untuk mencegah perilaku koruptif dan inefisiensi birokrasi, serta pada sisi lain berusaha mengindahkan berbagai prinsip ekonomi pasar berupa restriksi ruang gerak pemerintah dan memajukan peran swasta menuju keseimbangan peran yang mengurangi seminimal mungkin potensi gagal-pasar dan gagal-pemerintahan yang sama kandungan bahayanya bagi pembangunan daerah<sup>10</sup>.

Reformasi kebijakan, kelembagaan, pelayanan dan instrument fiskal dalam tata kelola ekonomi jelas amat diperlukan bagi kesehatan lingkungan bisnis yang mendorong pertumbuhan swasta pada berbagai skala usaha dan kegiatan ekonomi produktif. Membawa prinsip akuntabilitas, transparansi dan partisipasi dalam interaksi pemangku otoritas dengan para aktor/kelompok kepentingan, tata kelola segera saja digandrungi pelaku usaha di daerah sebagai struktur kesempatan baru bagi mereka bisa berperan aktif dalam sektor publik sekaligus memastikan pelayanan usaha (birokrasi dan regulasi) yang disediakan pemda relevan dan suportif buat kegiatan usaha. Selain kondisi struktural, imobilitas faktor dan heterogenitas sumber daya, banyak bukti menunjukkan bahwa tata kelola diyakini dapat memainkan peran vital bagi pembangunan: kemampuan pemda mengelola politik dan administrasi layanan akan membawa efek berbeda yang kuat atas setiap mata rantai usaha para pelaku ekonomi. Di sini terbersit asumsi bahwa kondisi struktural daerah berasosiasi langsung dengan kualitas institusi dan tata kelola ekonomi yang pada gilirannya mempengaruhi kinerja ekonomi dan daya saing daerah.

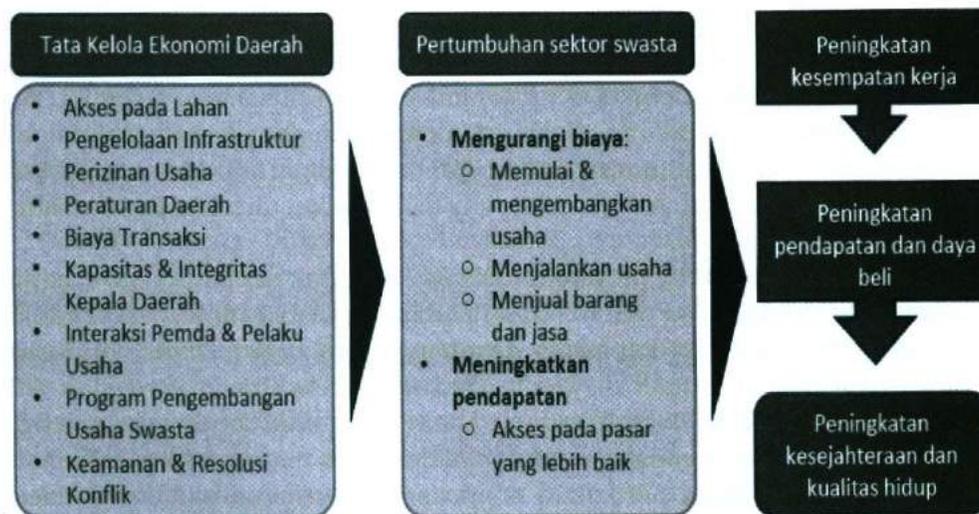
Merujuk studi TKED yang rutin dilakukan KPPOD<sup>11</sup>, dimensi ekonomi dalam semesta otonomi dan penyelenggaraan pemerintah daerah (desentralisasi ekonomi) ditakar mutunya berdasarkan instrumen kebijakan hingga implementasi di lapangan yang mempengaruhi dinamika pasar dan kegiatan ekonomi. Pilihan

10. Restriksi di sini sama sekali tidak untuk melemahkan posisi Negara/pemda tetapi justru mendukung tumbuhnya suatu pemerintahan yang kuat (dalam fasilitasi pelayanan usaha, mencegah gagal-pasar), efisien dan bersih (mengeliminasi inefisiensi dan korupsi sebagai dua hambatan utama berusaha di negeri ini), serta efektif (mendukung pertumbuhan swasta sebagai motor pertumbuhan dan membuka lapangan kerja).

11. Studi ini bertujuan mengukur peringkat setiap Kabupaten/Kota dan memetakan tipologi masalah tata kelola dalam pembentukan iklim usaha dan daya saing daerah. Jabaran indikator yang dipilih selalu terkali domain kewenangan pemda dan persepsi pelaku usaha perihal aspek-aspek yang berpengaruh bagi kegiatan usaha: (1) Akses lahan; (2) Infrastruktur daerah; (3) Perizinan usaha; (4) Perda; (5) Biaya; (6) Kapasitas Bupati/Walikota; (7) Interaksi Pemda-Pengusaha; (8) Program Pengembangan Usaha Swasta (PPUS); (9) Keamanan dan penyelesaian konflik dunia usaha. Lihat laporan survei pemeringkatan dari KPPOD, "Tata Kelola Ekonomi Daerah", 2007 dan 2012.

keterlibatan pemda berupa intervensi, non-intervensi atau fasilitasi layanan usaha jelas memberi dampak suportif atau distortif bagi swasta yang secara agregat akan tercermin dalam iklim bisnis lokal. Dalam makna demikian, memperkuat tata kelola memang berarti sekaligus mereformasi institusi dan *business-process* birokrasi (dimensi internal), dan terutama memastikan dimensi pengaruh eksternalnya berupa daya ungkit terhadap pertumbuhan swasta dalam lingkungan usaha yang terbuka, efisien dan produktif (biaya berkurang, pendapatan bertambah). Pada gilirannya, perbaikan tata kelola niscaya menyumbang kepada pertumbuhan berkualitas yang berpengaruh terhadap penciptaan lapangan kerja dan peningkatan daya beli masyarakat, yang selanjutnya membuka jalan bagi hadirnya kesejahteraan daerah dan kualitas hidup yang membaik sebagai tujuan akhir otonomi (Lihat *Gambar 1*).

*Gambar 1*: TKED sebagai Instrumen Desentralisasi Ekonomi



Mengingat ruang yang terbatas, dalam artikel ini, bahasan atas UU No.23/2014 hanya berfokus kepada sebagian terbatas dari indikator di atas: pengaturan masalah perizinan dan peraturan daerah (perda) dalam *beleid* baru tersebut. Kita semua tahu, sepanjang penerapan otonomi 14 tahun sejauh ini, di banyak daerah muncul rejim perizinan dan rejim pungutan lewat kehadiran perda pajak, retribusi dan sumbangan yang membebani masyarakat. Meski ini bukan fenomena baru atau khas otonomi semata, tetapi desentralisasi jelas membawa tantangan dan tekanan baru yang mendorong Pemda lalu eksekutif menggali potensi keuangan di daerahnya sehingga gampang tergelincir untuk sekedar mengejar target pendapatan semata. Hasil telaah regulasi yang

dilakukan KPPOD menemukan kisaran 30% perda yang dikeluarkan pemda dikategorikan bermasalah. Temuan ini sejalan pula dengan hasil kajian Pemerintah: sepanjang desentralisasi Kementerian Keuangan telah mengkaji sebanyak 13.252 perda pajak/retribusi, di mana 4.885 (35%) diantaranya bermasalah dan direkomendasikan kepada Mendagri untuk dicabut.

Setali tiga uang, pada sisi perizinan usaha, rumitnya birokrasi menyumbang terhadap inefisiensi dan korupsi yang hari ini menjadi sumbatan serius dalam kegiatan berusaha di daerah. Jelas, peran institusi yang lemah membuat realisasi segala faktor tata kelola lainnya bergerak tidak dalam kekuatan penuh. Problem administrasi perizinan di era otonomi ini terbukti menjadi titik sumbatan krusial dalam membangun fondasi ekonomi berkelanjutan yang berbasis investasi produktif. Suatu *business-process* perizinan yang buruk (pengurusan sulit, lama dan mahal) menjadi disinsentif bagi pelaku usaha guna mengurus formalisasi usaha mereka, padahal tanpa kepemilikan izin, suatu badan usaha/perorangan tentu sulit atau bahkan tidak bisa melakukan kegiatan investasi secara aman dan mengakses pinjaman modal dari lembaga keuangan yang pasti mensyaratkan dokumen perizinan. Implikasi lanjutnya, segala faktor produksi yang dimiliki sulit terkapitalisasi dan menjadi *dead capital* karena utilitasnya terbatas. Pada sisi negara, problem perizinan ini tentu mempengaruhi penerimaan daerah/nasional dan kacaunya administrasi perekonomian di suatu daerah yang pada gilirannya berpengaruh atas basis data yang bisa dipakai untuk mengidentifikasi potensi pajak mereka<sup>12</sup>.

Masalah pungutan dan perizinan di atas jelas tidak semata mencerminkan masalah *legal-drafting* dan administrasi biasa tetapi lebih jauh mencerminkan rendahnya komitmen dan kapasitas membangun *good governance* di daerah. Kedua isu ini memang tidak mewakili gambaran menyeluruh persoalan iklim investasi dan daya saing daerah, namun kualitas regulasi dan kinerja perizinan jelas menjadi sinyal awal yang menentukan lancar atau macetnya proses kegiatan usaha selanjutnya. Maka perbaikan iklim usaha, terutama pada level daerah dalam konteks desentralisasi, mesti dimulai dari dan jelas berintikan agenda reformasi regulasi dan perizinan. Suatu UU Pemerintahan Daerah patut memberi porsi perhatian serius berupa kecukupan ruang pengaturan dan keunggulan mutu isi kebijakannya. *Nah*, bagaimana realisasi harapan tersebut dalam UU No.23/2014 akan menjadi bahasan pada halaman-halaman selanjutnya.

12. Secara umum, fungsi perizinan bagi sisi kegiatan usaha dan sisi pemerintah adalah: (1) Alat pencegah atau pengendali dari pemerintah atas gagal-pasar (*market failure*) berupa monopoli atau eksternalitas yang merugikan obyek-obyek tertentu yang dilindungi maupun terhadap kehidupan publik; (2) Alat rekayasa pembangunan di mana izin menjadi Instrument Negara dalam mengarahkan kegiatan usaha masyarakat berdasarkan pilihan prioritas sektor, lokasi, atau sebagai dukungan bagi pencapaian tujuan tertentu pemerintah; (3) Dasar legal berusaha, termasuk sebagai dokumen yang dipersyaratkan dalam hubungan dengan pihak ketiga dan jaminan perlindungan keamanan dari Negara berdasar pemberian legalitas yang ada; (4) fungsi *budgetair* dalam rangka menjadi sumber pendapatan bagi Negara/pemda.

## Perda Pungutan dan Perizinan dalam UU No.23/2014

Kita sepatutnya memberi apresiasi kepada para pembentuk UU Pemda di negeri ini. Pada era reformasi ini, sejak *beleid* masa awal berotonomi (UU No.22/1999) hingga diganti lima tahun kemudian oleh UU No.32/2014 dan saat ini kembali diganti oleh UU No.23/2014 (sebagaimana telah diubah dengan Perubahan Pertama dalam UU No.02/2015 dan Perubahan Kedua dalam UU No.09/2015), porsi urusan yang menjadi irisan kewenangan pemda atas sumber daya ekonomi terbilang besar<sup>13</sup>. Desentralisasi pengelolaan ekonomi tampaknya menjadi pilihan kebijakan yang masih diyakini manfaat positifnya oleh para *policy makers* di Pusat, meski kritikan dan pesimisme yang mengiringi sikap tersebut juga tak bisa dianggap kecil. Tantangannya sekarang adalah bagaimana menjembatani pautan (*gap*) antara otoritas besar tersebut dengan kapasitas dan integritas di aras lokal.

Dalam keperluan itu, perbaikan mutu tata kelola menjadi krusial sebagai faktor penentu apakah otoritas yang ada hanya menghasilkan inefisiensi dan korupsi (sebagaimana sinisme tentang "faktor negatif desentralisasi" tadi), atau bisa dikapitalisasi menjadi sumber pertumbuhan berkualitas dan daya saing berkelanjutan di daerah. Kualitas tata kelola--kembali disampaikan--diyakini menjadi penentu dan pembeda hasil mana (hubungan positif atau sebaliknya negatif) yang akan kita peroleh akhirnya.

Dalam semesta tata kelola dimaksud, pengaturan soal perizinan dan perda pungutan dalam UU No.23/2014 penting ditinjau pada kesempatan ini. Perihal reformasi perizinan usaha, patut disambut gembira bahwa UU No.23/2014 merupakan *beleid* pertama dalam sejarah otonomi di negeri ini yang secara eksplisit dan determinatif mengatur kewajiban bagi Pemda untuk menjalankannya. Ringkasan isi yang bisa disitir di sini adalah:

- A. Kewajiban bagi pemda menyelenggarakan layanan perizinan, dengan membentuk pelayanan terpadu satu pintu (PTSP). Daerah yang tak menjalankan salah satu dari daftar "wajib" ini akan dikenakan sanksi bertingkat dan berturut kepada Kepala Daerah berupa sanksi administratif: teguran tertulis kepada Gubernur oleh Menteri; teguran tertulis kepada Bupati/Walikota oleh Gubernur. Jika sanksi administratif (teguhan tertulis) telah disampaikan dua kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan oleh Kepala Daerah, maka Menteri mengambil alih pemberian izin yang menjadi kewenangan Gubernur, atau pada lain kasus

13. Apresiasi ini tentu terlepas dari polemik publik atas arah kebijakan baru dalam beleid terakhir (UU No.23/2014) yang menggeser (menarik ke atas) sejumlah urusan di bidang sumber daya alam seperti kehutanan, pertambangan dan kelautan/perikanan yang selama 14 tahun (UU No.22/1999 dan UU No.32/2004) berada di tangan Kabupaten/Kota ke level provinsi yang nyaris tidak lagi merujuk kepada pertimbangan skala wilayah dan jangkauan dampak (eksternalitas), apalagi pertimbangan akuntabilitas dan akses partisipasi/kontrol publik atas pusat kekuasaan yang mengelolanya.

- Gubernur mengambil alih pemberian izin yang menjadi kewenangan Bupati/Walikota.
- B. Sisi masyarakat: tak terjaminnya mutu layanan (termasuk pelayanan perijinan lewat PTSP) dapat menjadi obyek/materi pengaduan kepada Ombudsman RI. Materi pengaduan di sini, antara lain, terkait penyelenggara yang tak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan, serta pelaksana yang memberi pelayanan yang tak sesuai dengan standar pelayanan. Atas pengaduan tersebut, pihak Ombudsman menerbitkan rekomendasi yang wajib dipatuhi tiap Kepala Daerah. Terhadap Kepala Daerah yang lalai melaksanakan rekomendasi Ombudsman dikenakan sanksi berupa pembinaan khusus untuk pendalaman bidang pemerintahan yang diadakan Kemendagri. Dalam masa pemberlakuan sanksi tersebut, untuk sementara tugas dan kewenangan Kepala Daerah dilaksanakan oleh Wakil Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.
- C. Pelayanan (termasuk layanan perizinan) menjadi salah satu materi atau obyek evaluasi kinerja pelayanan publik (evaluasi Propinsi oleh Mendagri; dan evaluasi Kabupaten/Kota oleh Gubernur). Hasil evaluasi ini digunakan Pemerintah Pusat untuk memberikan insentif dan disinsentif fiskal dan/atau non fiskal Kepada Daerah. Lebih jauh lagi, pengabaian dan kelalaian layanan perizinan bisa menjadi obyek pengenaan sanksi pidana: Kepala Daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan dikenai sanksi pidana sesuai apabila pelanggaran bersifat pidana.

Sejumlah point pokok di atas adalah perubahan mendasar. Selama ini layanan perizinan usaha, terutama pembentukan PTSP, hanya menjadi bagian dari materi pengaturan sektoral atau lebih banyak diatur pada level peraturan perundang-undangan yang lebih rendah<sup>14</sup>. Meski data mutakhir menunjukkan bahwa lebih dari 90% daerah sudah membentuk PTSP, namun kinerja dan mutu layanan yang dihasilkan masih jauh dari memuaskan<sup>15</sup>. Seiring penerapan desentralisasi, khususnya secara gencar sejak 2006, pemerintah memberlakukan gagasan pembentukan PTSP di daerah. Pada penerapannya di lapangan, pilihan mengadopsi PTSP sebagai metode reformasi birokrasi merupakan keputusan

14. Sebagian isi pengaturan dalam PP No.38/2007 ihwal kewenangan PTSP dan PP No. 41/2007 terkait kelembagaan PTSP; PP No.65/2005 terkait standar pelayanan minimum; Kepmen-PAN No.63/KEP/M. PAN/7/2003 ihwal pedoman pelayanan; Permendagri No.24/2006 terkait tata laksana PTSP; serta Permendagri No.20/2008 ihwal bentuk kelembagaan PTSP.

15. Hingga akhir 2013 sudah terbentuk PTSP di 402 daerah: 16 Propinsi dan 404 Kabupaten/Kota. Namun, meski terlihat fantastis dalam hal jumlah daerah yang menerapkan model terpadu ini, lingkup otoritas maupun kinerjanya beragam. Dari sisi otoritas, terdapat 87 (22%) PTSP yang memiliki otoritas rendah (*low level of authority*) dalam hal jumlah urusan yang ditangani, yakni kurang dari 5 ijin, serta 43 (11%) PTSP menangani 5-9 jenis ijin. Bahkan, dari skala kewenangan, sebagian PTSP tersebut sejatinya hanya berperan sebagai perantara ("kantor pos") yang alih-alih jadi *one stop service* malah menambah *another stop service* atau *red-tape* lagi.

politik tiap Kepala Daerah dan tentu sarat pula pertimbangan administrasi dari pemda bersangkutan. Proses ke arah sana tentu menempuh jalan panjang, khususnya jika menyangkut "pemindahan" kewenangan atas perizinan suatu urusan baik dari Kepala Daerah maupun instansi sektoral yang sebelumnya memegang otoritas. Kita tahu, desain institusional suatu PTSP selalu dimulai dari upaya integrasi vertikal dan horisontal proses pelayanan sebagian atau semua perijinan/nonperijinan ke satu titik akses tunggal agar menjadi lebih sederhana tanpa kehilangan prinsip kehati-hatian terkait keselamatan sosial dan ekologi.

Meski semua pihak memahami manfaat ideal dari reformasi birokrasi (PTSP) tersebut, sebagai sebuah terobosan mendasar pada aspek otoritas dan institusional, tentu tak gampang menjalankannya. Jauh dari sekedar perkara teknokratik, titik kritis dalam proses proses pembentukan PTSP justru erat terkait kerja-kerja di level politik. Dimensi politik ini merupakan domain *political management* yang terdiri atas segenap rangkaian upaya sulit membangun persepsi dan komitmen politik di eksekutif (Kepala Daerah). Pengalaman menunjukkan bahwa banyak waktu yang mesti dialokasikan untuk kerja-kerja di ranah politik guna mengelola resistensi dan membangun persepsi yang sama hingga munculnya komitmen Kepala Daerah, pimpinan SKPD, dan juga DPRD. Di sini letak relevansi dan urgensi kewajiban dan penerapan sanksi atas pengabaian reformasi layanan perizinan dalam U No.23/2014 di atas.

Pada sisi lain, catatan yang perlu ditambahkan atas klausul UU tersebut perlu diberikan terkait sarannya yang masih parsial pada kewajiban membentuk PTSP (reformasi birokrasi) namun tidak menyentuh substansi perizinan (regulasi) itu sendiri. Praktik di sebagian besar daerah menunjukkan, dari lingkup perubahan yang dipilih, gerak reformasi perijinan hanya menyentuh aspek debirokratisasi. Di sini, arah reformasi dilakukan untuk efisiensi proses bisnis (pengurusan) ijin menuju percepatan dalam ukuran waktu, kemudahan dalam pemenuhan syarat/prosedur, dan pengendalian dalam hal biaya izin. Sesungguhnya ada kewajiban terkait lainnya yang belum dilakukan, bahkan juga belum diwadahi dalam peraturan level Pusat, yakni langkah deregulasi yang mendorong level perubahan untuk menitik lebih mendasar ke isu kebijakan lokal, terutama rasionalisasi jumlah/jenis yang selama ini dinilai berlebihan dan tak relevan baik bagi kepentingan pelaku usaha maupun keperluan administrasi pemda.

Catatan lain adalah dukungan bagi efektifitas kewajiban dan sanksi tersebut ke depan. Penegakan hukum jelas penting bagi terlaksananya amanat UU tersebut. Namun dalam manajemen pemerintahan, efektifitas adalah soal kapasitas pemerintah membenah regulasi pendukung dan persiapan operasional agar target wajib tersebut mewujudkan. Termasuk di sini adalah perihal sinkronisasi kebijakan antarsektor dan Kemendagri yang selama berbeda dan

bahkan bertabrakan dalam pengaturan model perizinan satu pintu. Bersamaan itu, siklus kebijakan mesti dipenuhi secara baik: penilaian dan pemantauan atas profil dan kinerja PTSP mesti dilakukan secara regular-sistematis-komprensif. Tanpa *monev* dan instrument pengukuran kinerja yang handal tentu sulit bagi Pemerintah untuk menyusun desain besar konsolidasi kebijakan dan penguatan implementasi reformasi birokrasi perijinan ke depan, termasuk sulit untuk menilai setiap pemda perihal pemenuhan kewajiban yang digariskan UU No.23/2014 yang semangatnya tentu tak asal membentuk (*latah, pro forma*) tetapi mesti ditunjukkan dalam kualitas kinerja unggul.

Selain pengaturan soal perizinan (terutama kewajiban dan pemberlakuan sanksi) di atas, klausul lain yang menjadi kembarannya adalah pengaturan perda pungutan. Perubahan penting yang sekaligus membedakan dari kerangka pengaturan lama (baik masa UU No.22/1999 maupun UU No.32/2004) tidak pada kalusul-klausul normatif pembentukan Perda di daerah namun berkenaan mekanisme penanganan perda bermasalah, terutama fase evaluasi dan pengawasan oleh otoritas lebih tinggi. Seperti diketahui, problem perda di era desentralisasi saat ini bukan semata terkait kapasitas legislasi dan *legal-drafting* yang lemah di daerah tetapi juga--sebagaimana menjadi tekanan perhatian UU No.23/2014--mekanisme pengawasan yang tidak efektif, khususnya terhadap perda pajak/retribusi yang memunculkan banyak pungutan berlebihan sehingga menggerus daya saing dan mengganggu iklim berusaha di daerah.

Dalam hal pengawasan Perda, silih-berganti terjadi perubahan mekanisme penerapannya dalam berbagai peraturan perundang-undangan (baik UU Pemda maupun secara khusus UU Pajak/Retribusi) . Pada masa sentralisasi Orba dalam kerangka UU No.5/1974 tentang Pemerintahan di Daerah dan UU No. 18/1997 tentang Pajak dan Retribusi di Daerah, jenis pengawasan perda dilakukan sekaligus dalam dua model: pengawasan preventif pada fase rancangan Perda dan pengawasan represif ketika suatu Perda sudah disahkan<sup>16</sup>. Sementara pada masa awa desentralisasi, di mana UU No.22/1999 menjadi landasan pengaturan tentang Pemda dan UU No.34/2000 menjadi landasan pengaturan tentang Pajak/Retribusi, mekanisme pengawasan diubah seturut pergeseran model menjadi hanya satu model, yakni pengawasan represif setelah Perda disahkan<sup>17</sup>. Perubahan model pengawasan tunggal secara represif ini dinilai lebih demokratis lantaran daerah lebih mandiri dalam membuat regulasi tanpa selalu dihantui ketakutan pembatalannya oleh pusat pada fase rancangan (preventif), meski pada sisi lain ternyata menimbulkan kekisruhan berupa lahirnya banyak Perda bermasalah yang antara

16. R.Siti Zuhro dan Eko Prasjojo (Ed.), *"Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya"*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak dan The Habibie Center, 2010).

17. Model tunggal ini tetap dipertahankan oleh UU No.34/2000 hingga masa pergantiannya pada akhir 2009 lalu meski UU baru yang mengatur ketentuan pokok pemerintahan daerah (UU NO.32/2004 sebagai pengganti UU No.22/1999) justru mengembalikan model ganda pengawasan Perda sebagaimana yang pernah dipakai sebelumnya pada masa sentralistik Orde Baru. Dalam UU No.32/2004, pemberlakuan dua model pengawasan dipisahkan berdasarkan jenis-jenis Perda, di mana sistem pengawasan preventif diberlakukan secara khusus untuk empat jenis Perda menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang dan APBD/APBD-P, sementara sistem pengawasan represif diberlakukan secara umum untuk jenis-jenis Perda lainnya.

lain disebabkan hilangnya sistem deteksi dini (pengawasan preventif) dari pusat untuk bisa langsung "menghadang" kelahiran berbagai perda yang cacat tersebut jauh-jauh hari sebelum terlanjur ditetapkan sebagai produk hukum defenitif.

Pada masa berlakunya UU No.32/2004 sebagai pengganti UU No.22/1999 dan kemudian hari lahir UU No.28/2009 sebagai pengganti UU No.34/2000, alur pengawasan Perda berjalan dalam dua model: pengawasan represif dan pengawasan preventif atas Ranperda Pajak/Retribusi (juga APBD dan Tata Ruang). Khusus terkait materi muatan Pajak/Retribusi, jika dalam UU No.34/2000 digunakan satu model, yakni pengawasan represif, dalam UU No.28/2009 juga sejalan UU No.32/2004 diberlakukan dua model pengawasan berupa pengawasan preventif dan represif<sup>18</sup> (lihat bagan alir dalam Gambar 2).

Gambar 2: Mekanisme Pengawasan Ranperda dan Perda Pajak/Retribusi



Isu terkait lain yang juga krusial dalam model pengawasan ini adalah ihwal institusi atau pejabat di level pusat yang berwenang melakukan pembatalan Perda PDRD. Kalau sebelumnya pembatalan dilakukan pemerintah (Mendagri), dalam UU No.28/209 secara eksplisit ditetapkan bahwa pembatalan dilakukan Presiden berdasar Peraturan Presiden. Dasar argumen yang sering disampaikan pemerintah adalah bahwa kebijakan yang dibuat

18. UU ini lebih ketat mengatur mekanisme penetapan Perda dan penerapan sanksi. Untuk aspek penetapan Perda, misalnya, ditegaskan ketentuan: (1) Ranperda PDRD dievaluasi Pusat yang digunakan daerah untuk menyempurnakan Ranperda sebelum ditetapkan menjadi Perda, dan (2) Perda yang telah ditetapkan wajib disampaikan kepada Menkeu dan Mendagri. Di sini, seperti yang pernah dipakai pada masa Orde Baru namun malah dihilangkan pada awal reformasi, sistem pengawasan mengadopsi pola kombinasi model preventif atas Ranperda dan odel represif untuk produk Perda.

oleh pejabat yang dipilih (Perda dibuat Kepala Daerah dan DPRD) tak bisa dibatalkan pejabat yang diangkat (Menteri) tetapi semestinya oleh pejabat yang juga dipilih (Presiden). Argumentasi semacam ini tentu bisa dikritisi berdasarkan pandangan bahwa Menteri adalah pembantu Presiden dan merupakan unsur Pemerintah sehingga kewenangan Presiden bisa dilimpahkan ke tangan Menteri, bahkan ke Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah. Selain itu, dari sisi manajemen kerja, mekanisme ini cukup berat dan membebani Presiden sendiri, yang pada sisi lain berpotensi tidak tertanganinya Perda bermasalah<sup>19</sup> sehingga pada akhirnya merugikan masyarakat. Belum lagi kalau kita memperhatikan birokrasi review peraturan perundang-undangan selevel PP dan peraturan lebih rendah di Sekretariat Kabinet (Setkab) yang terbiasa lama dan berbelit, sementara masa uji suatu Perda baru hanya 60 hari untuk kemudian berlaku otomatis.

Pemberlakuan model ganda pengawasan preventif dan represif menyisakan beberapa catatan. *Pertama*, melihat praktik yang pernah ada, pemberlakuan masing-masing model tersebut tidak tegas. Mestinya, jika suatu ranperda sudah melewati tahapan pengawasan preventif dan dinyatakan lolos maka tidak semestinya di belakang hari kembali dilakukan pengawasan represif ketika sudah berlaku sebagai perda (produk hukum) definitif. Implikasinya, ketidakpastian bagi Pemda dan beban kerja ganda bagi pusat yang melakukan kedua tingkat pengawasan tersebut. *Kedua*, keberadaan model pengawasan preventif sering dinilai pusat sebagai cara untuk deteksi awal potensi kebermasalahan isi kebijakan. Namun, pada sisi lain, hal tersebut tentu berpengaruh serius pada kemandirian daerah yang akhirnya sulit bertindak otonom (menggunakan diskresi dan kewenangan yang ada) dalam mengatur daerahnya. *Ketiga*, peran Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah yang telah mengalami reposisi dan penguatan kewenangan justru dalam kasus ini mendapat ruang amat terbatas terkait alur mekanisme pengawasan perda yang dibuat abupaten/Kota. Dalam *Gambar 2* jelas terlihat peran Gubernur yang tak lebih sebagai perantara (kantor pos) lalu lintas pengiriman dokumen.

Pertanyaannya kemudian: sejauh mana UU No.23/2014 memuat esensi pengaturan yang bisa keluar dari belitan masalah yang ada, di mana mekanisme evaluasi dan pengawasan perda bisa diandalkan sebagai instrumen menyelesaikan problem perda pungutan (pajak/retribusi) yang selama ini mengganggu tata kelola ekonomi dan iklim usaha di daerah? Ringkasan isi yang bisa disitir di sini, khususnya berkenaan evaluasi dan pengawasan regulasi usaha (perda pajak/retribusi), kiranya dapat menjadi petunjuk awal guna menjawab pertanyaan tersebut. Secara umum, desain pengaturan yang cukup jelas dan ketegasan sanksi atas pengabaian kewajiban yang sengaja/tak sengaja dilakukan pemda menjadi point menarik.

- A. Setelah melewati proses legislasi internal daerah, yakni perencanaan dan pembahasan antara DPRD dan Kepala Daerah, suatu Ranperda memasuki fase

19. Kenyataan kemudian menunjukkan bahwa memang tidak satu Perda yang bisa dibatalkan Presiden. Padahal, di sisi lain, lembaga pemantau seperti KPPOD maupun institusi resmi pemerintah seperti Kemendagri dan Kementerian Keuangan secara rutin menyampaikan hasil kajian terkait temuan Perda bermasalah yang perlu direvisi dan bahkan dibatalkan.

- penetapan yang melibatkan otoritas lebih tinggi (eksternal daerah). Bagi Ranperda Propinsi, Gubernur wajib menyampaikan naskah kepada Mendagri paling lama 3 hari, dan selanjutnya mendapatkan nomor register paling lama 7 hari sejak diterima. Bagi Ranperda Kabupaten/Kota, Bupati/walikota wajib menyampaikan naskah dimaksud kepada Gubernur paling lama 3 hari, untuk selanjutnya mendapatkan nomor register paling lama 7 hari sejak diterima. Pada fase pengesahan, Ranperda yang mendapat nomor register ditetapkan Kepala Daerah dalam waktu paling lama 30 hari sejak persetujuan bersama DPRD dan Kepala Daerah<sup>20</sup>.
- B. Evaluasi umum: khusus Ranperda tentang Pajak/Retribusi (juga RPJPD, RPJMD, APBD, APBD-P, tata ruang) mesti mendapat evaluasi Mendagri (Ranperda Propinsi) dan Gubernur (Ranperda Kabupaten/Kota) sebelum ditetapkan Kepala Daerah, di mana dalam proses evaluasi tersebut berkoordinasi dengan menteri sektoral terkait materi Ranperda. Hasil evaluasi ini menjadi dasar pemberian nomor register.
- C. Evaluasi khusus Ranperda Pajak/Retribusi: hasil evaluasi Mendagri menjadi dasar penetapan Perda oleh Gubernur; dan hasil evaluasi Gubernur menjadi dasar penetapan Perda oleh Bupati/Walikota. Jika evaluasi menunjukkan isi Ranperda tak sesuai peraturan dan kepentingan umum, Kepala Daerah dan DPRD bersangkutan melakukan penyempurnaan paling lama 7 hari sejak hasil tersebut diterima. Pengabaian atas hasil evaluasi ini menjadi dasar Menteri atau Gubernur membatalkan seluruh atau sebagian isi Perda Provinsi. Gubernur menyampaikan hasil evaluasi kepada Mendagri dan Menkeu dalam waktu paling lama 3 hari sejak keputusan atas evaluasi. Setelah penetapan, paling lambat dalam 7 hari, Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi kepada Menteri, dan Bupati/walikota wajib menyampaikan Perda kepada Gubernur. Pengabaian atas kewajiban ini bisa dikenakan sanksi administratif berupa teguran tertulis Mendagri kepada Gubernur, dan teguran Gubernur kepada Bupati/Walikota.
- D. Pembatalan: Perda yang bertentangan dengan peraturan lebih tinggi, kepentingan umum<sup>21</sup>, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Mendagri terhadap Perda Propinsi dan oleh Gubernur atas Perda Kabupaten/Kota untuk kemudian paling lama 7 hari Kepala Daerah harus menghentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya bersama DPRD mencabut Perda dimaksud. Keberatan atas keputusan pembatalan tadi dapat diajukan Gubernur kepada Presiden dan diajukan Bupati/Walikota kepada Mendagri masing-masing paling lambat 14 hari sejak keputusan pembatalan diterima. Perda yang tetap memberlakukan Perda yang sudah batal dikenai sanksi, berupa: sanksi administratif kepada Kepala Daerah dan anggota DPRD

20. Jika Kepala Daerah tak menandatangani Ranperda yang telah mendapat nomor register maka Ranperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib ditundangkan dalam lembaran daerah.

21. Batasan pertentangan dengan kepentingan umum dalam UU No.23/2014, antara lain: (a) terganggunya kerukunan antarwarga; (b) terganggunya akses terhadap pelayanan publik; (c) terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; (d) terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; (d) diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar-golongan, dan gender.

(tak dibayarkan hak keuangan selama 3 bulan) dan sanksi penundaan evaluasi Ranperda. Khusus terkait Perda pajak/retribusi, pemberlakuan Perda yang sudah dibatalkan dikenai sanksi penundaan atau pemotongan DAU dan/atau DBH bagi Daerah bersangkutan.

Tak pelak, berbagai point perihal manajemen penanganan Perda di atas menandai perubahan mendasar dalam politik legislasi kita di daerah. Hemat penulis, untuk menjawab pertanyaan di atas, arah pengaturan dalam UU No.23/2014 ini kiranya bisa diandalkan sebagai instrumen meyelesaikan problem perda pungutan, khususnya isi pengaturan soal fase penetapan, evaluasi dan pengawasan/pembatalan. Model pengawasan dua tahap, yakni pada evaluasi atas ranperda dan pembatalan atas perda kiranya dapat diterima sebagai pilihan paling realistis melihat berlapis-lapisnya masalah perda saat ini dan kebutuhan untuk segera memperbaiki kualitas regulasi usaha bagi perwujudan desentralisasi ekonomi dan penciptaan tata kelola berdaya saing, lebih-lebih menjelang era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) yang menuntut mutu pemerintahan dan institusi ekonomi domestik yang unggul. Namun, suatu saat kelak, dalam rangka mendorong kemandirian pemda agar kian otonom dalam mengatur daerahnya maka model pengawasan yang dikembangkan tentu terbuka dipikirkan kembali, terutama keberadaan pengawasan preventif yang selalu menghantui daerah pada fase prakarsa penyusunan perda.

Tantangannya kemudian adalah bagaimana membenahi hulu itu sendiri, yakni kapasitas legislasi para pembentuk Perda (Kepala Daerah dan DPRD) untuk bisa menghasilkan produk hukum yang bermutu sehingga tidak perlu merepotkan tahapan hilir sewaktu mengevaluasi dan mengawasinya, apalagi jika sudah terlanjur berlaku sah yang tentu merugikan keuangan Pemda untuk menyusun regulasi dimaksud atau pun membebani pengusaha dengan pungutan legal namun bermasalah lantaran di belakang hari ternyata perda tersebut dinilai salah berdasarkan evaluasi pemerintah.

Selain itu, otoritas besar yang diberikan kepada Mendagri dan Gubernur mesti diimbangi dengan kapasitas memadai dalam mereview Ranperda/Perda pada unit terkait di Kemendagri maupun Pemda Propinsi. Jika kondisi umum selama ini tetap bertahan maka otoritas besar--terutama kepada Gubernur dan Propinsi yang selama ini hanya menjadi "kantor pos" dalam laur lintas pengiriman naskah Ranperda/Perda--hanya berujung pada kekecewaan di mana mandat *beleid* ini tinggal sebagai macan kertas UU No.23/2014. Semangat penguatan dan reposisi Propinsi dalam *beleid* yang baru, termasuk penguatan kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah, benar-benar akan diuji dalam kasus demi kasus ke depan, tak kecuali dalam kasus manajemen perda pungutan ini. Pembentukan tangan teknis Gubernur, seperti Komite Regulasi regional atau pun penguatan signifikan lembaga perancang seperti Biro Hukum mesti menjadi perhatian serius ke depan.

### Catatan Akhir

UU No.23/2014 telah relatif baik meletakkan dasar-dasar perubahan tata kelola ekonomi di daerah, khususnya pada aspek perizinan dan perda pungutan (pajak/retribusi). Tidak ada rekomendasi lebih penting di ujung tulisan ini kecuali perlunya secepatnya menyiapkan peta jalan bagi persiapan operasional dan instrumentasi kebijakan (manual, panduan, dll) dan regulasi turunan segalanya harus sistematis pada tingkat strategi solid atau desain besar pelaksanaan UU yang cukup positif dari sudut pandang desentralisasi-ekonomi ini. Pembinaan perizinan dan perda pungutan, baik pada penguatan kapasitas implementasi maupun manajemen pengawasannya, harus menjadi pintu pembuka perubahan tata kelola untuk menghadirkan iklim usaha sehat/kondusif, produktif dan kompetitif di daerah. Bukti terbatas di sebagian daerah inovatif hari ini-- Sragen, Kota Yogyakarta, Banyuwangi, Kota Banjar, dst harus menjadi praktik yang meluas dan melembaga di semakin banyak daerah lainya.

Hemat saya, kita sekarang sedang berada dalam momentum pembuktian. Silih-berganti regulasi datang dan pergi, kualitas tata kelola ekonomi di daerah tidak banyak berubah signifikan. *Beleid* baru, sebagai kerangka kebijakan yang relatif progresif, harus dimanfaatkan sebagai modal untuk berubah. Kalau kita sudah cukup jauh bergerak dalam desentralisasi politik (pilkada langsung), desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal (meningkatnya dana transfer saban tahun anggaran), kini saatnya membuktikan tuah otonomi kita pada kemajuan bidang ekonomi. Rute perubahannya jelas: mendorong desentralisasi ekonomi melalui perbaikan tata kelola ekonomi, dan membenahi mutu tata kelola melalui titik akses penguatan kinerja birokrasi perizinan dan penataan regulasi pajak/retribusi. Fenomena rezim perizinan dan rezim pungutan seharusnya tak lagi kita lihat di era konsolidasi desentralisasi ke depan. Inilah taruhan kita, semua anak bangsa!

### Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi, "*Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*", Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Akbar Ali Khan and M.A.Muttalib, "*Theory of Local Government*", New Delhi: Sterling Publisher Private Ltd., 1982.
- Eko Prasjo dkk, "*Deregulasi dan Debirokratisasi Perizinan di Indonesia*," Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, 2007.
- Fauziah, "*Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Indonesia*", Journal of Economics and Finance Indonesia, 2008.
- Hans Antlov dan Anna Wetterberg, "*Masyarakat Sipil, Akuntabilitas Publik dan Mas Depan Pemerintahan Daerah*," Majalah Prisma Vol.29, Juli 2010.
- Jennie Litvack and Jessica Sedon (Eds.), "*Decentralization: Briefing Notes*", Working Paper, World Bank, 1999.

- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), "*Tata Kelola Ekonomi Daerah*", 2007 dan 2012.
- R.Siti Zuhro dan Eko Prasajo (Ed.), "*Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*", (Yogyakarta: Penerbit Ombak dan The Habibie Center, 2010).
- Ridwan HR, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Robert Endi Jaweng, "*Jalan Berliku Desentralisasi bagi Demokrasi Lokal*", "Jurnal Dialog Kebijakan Publik, 4/13/Desember 2010.
- , "*Desentralisasi di Indonesia: Sketsa Masalah pada Sejumlah Elemen Kunci*", "Jurnal Analisis CSIS Vol.44 No.1/Kuartal Pertama 2015.
- Tao Zhang and Heng-fu Zou, "*Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study*", *Journal of Urban Economics*, No.43,1996.