

## ANALISIS POTRET PENERAPAN PERDA Vs PERDA BERMASALAH PAJAK DAN RETRIBUSI DI KALIMANTAN (Studi Kasus di Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan)

Oleh: Fani Heru Wismono<sup>1</sup>

Abstraksi

*The important thing in the implementation of regional autonomy is there is freedom of local governments (discretionary power) to carry out self-government on the basis of initiative, creativity and role-and active community in order to develop and promote the area. Authority of local governments to run some matters that is set in a regulation called "Perda" (local government regulation). In the framework of orderly administration and increasing the quality of the local government regulation product, required a process of the preparation procedure or regulation to be more effective and coordinated, that is the need to Understand the Design Guidelines of Local Government Regulations which have some perspective on: Tax and Retribution, Human Rights, Gender Equality, Development sustainability, etc., making it easier to do the evaluation and monitoring. Besides the need to prepare a script of academic (academic draft). Active community involvement and capacity building of legal drafter is a must if local government want to improve the regulation to be better quality.*

*Key words: local government regulation, regional autonomy, local government*

### PENGANTAR

Lahinya otonomi daerah yang kemudian diatur dengan UU No. 22/1999 yang secara efektif belum genap berumur 4 tahun, sudah diganti dengan UU No. 32/2004 sebenarnya diharapkan mengurangi sistem pemerintahan yang terlalu terpusat. Inti yang terpenting dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran-serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi dilapisan bawah, tetapi juga mendorong oto-aktivitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari bawah, maka rakyat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan juga dan terutama memperbaiki nasibnya sendiri. Hal itu hanya mungkin terjadi, apabila pemerintah pusat mempunyai kesadaran dan keberanian politik, serta kemauan politik yang kuat untuk memberikan kewenangan yang cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya, sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya. Kewenangan artinya keleluasaan untuk menggunakan dana, baik yang berasal dari daerah maupun dari pusat sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan untuk menggali sumber-sumber

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Pelaksana Bidang Kajian pada PKP2A III LAN Samarinda

potensi yang ada di daerahnya serta menggunakannya sesuai dengan prioritas dan kebutuhan daerahnya.

Kewenangan daerah untuk menjalankan beberapa urusannya itu diatur dalam sebuah peraturan daerah yang selanjutnya disebut Perda. Berdasarkan UU No.10/2004, Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Dalam hal ini Peraturan Daerah (Perda) merupakan instrumen aturan yang secara sah diberikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak Tahun 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan Perda sebagai salah satu instrumen yuridisnya. Kedudukan dan fungsi Perda berbeda antara yang satu dengan lainnya sejalan dengan sistem ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Perbedaan tersebut juga terjadi pada penataan materi muatan yang disebabkan karena luas sempitnya urusan yang ada pada pemerintah daerah.

Demikian juga mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap penyusunan dan pelaksanaan Perda pun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pola hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Setiap perancang Perda, terlebih dahulu harus mempelajari dan menguasai aturan hukum positif tentang Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan pelaksanaan yang secara khusus mengatur tentang Perda. Untuk membatalkan sebuah Perda memerlukan peraturan hukum yang lebih tinggi yaitu Peraturan Presiden {UU No 32/2004 Bab VI pasal 145 ayat (3)}, jika dinilai Perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal ini membawa angin segar bagi daerah untuk berlomba-lomba membuat Perda yang dirasa bisa membawa perubahan kearah yang lebih baik. Sejak diberlakukannya UU No. 22/1999 sampai tahun 2003 terdapat kurang lebih 10.000 perda diterbitkan (Sinar Harapan, 2003). Belum lagi Perda yang bermasalah dan mendapat rekomendasi untuk dibatalkan sejak berlakunya UU No. 32/2004 hingga tahun 2008. Perda yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah ternyata banyak yang bermasalah. Masih banyaknya Perda yang disusun tanpa memperhatikan syarat-syarat prosedural maupun substansial sebagaimana telah diatur dalam UU No. 10/2004 dan UU No. 32/2004, yang berakibat tidak optimalnya pelaksanaan Perda bahkan sampai pada tahap pembatalan.

Istilah "Perda bermasalah", seperti pula "otonomi kebablasan" atau "desentralisasi korupsi", mulai sering muncul sebagai wacana publik sepanjang berlakunya otonomi daerah. Selama ini, istilah "Perda bermasalah" menunjuk pada cara pandang, tepatnya anggapan tentang masalah dan pihak yang disalahkan, yaitu ada kebijakan yang dinilai melanggar asas kepentingan umum atau aturan lebih tinggi, dengan Pemerintah Daerah sebagai pihak yang bertanggung jawab (merujuk UU No 32/2004). Perda dikatakan bertentangan dengan kepentingan umum apabila pemberlakuan Perda tersebut berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, pelayanan umum, dan ketentraman/ketertiban umum. Bisa pula karena kebijakan yang tertuang didalamnya bersifat diskriminatif. Jadi, dapat diyakini, apabila dipaksakan pemberlakuannya maka akan menimbulkan konflik di masyarakat. Sebagai contoh, banyak pengusaha dan warga masyarakat yang merasa keberatan dengan adanya

pungutan ganda dalam perizinan. Pungutan ganda mengakibatkan disinsentif ekonomi yang dapat merusak pola perdagangan, inventasi dan produk yang konsekuensinya menyebabkan ekonomi biaya tinggi (*higt cosh economy*). Perda yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah Perda yang baik prosedur pembentukan dan atau isinya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lain yang dalam tata urutan perundangan berada di atas Perda.

Harus diakui Perda yang selama ini tersusun ditingkat Pemerintah Daerah memang belum sepenuhnya menggunakan sistem berjenjang (Tasroh, 2007). Bahkan di banyak Pemerintah Daerah, Perda yang semestinya disusun dengan melibatkan DPRD, tapi tidak melewati prosedur tersebut. Tidak heran jika akhirnya banyak Perda yang mentah ditengah jalan atau bermasalah dikemudian hari. Padahal semestinya sebuah Perda setidaknya harus melewati empat pintu. Pertama disusun bersama-sama ditingkat Pemerintah Daerah (Bupati/Eksekutif dan DPRD Kabupaten/Kota) dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat yang ada di daerah tersebut, kemudian dikoreksi oleh Pemerintah Provinsi bersama-sama dengan DPRD Provinsi dan kemudian dimintakan persetujuan oleh Pemerintah Pusat melalui Departemen terkait. Bila diperlukan, Pemerintah Pusat menyerahkan tim koreksi Perda kepada anggota DPD, sehingga peran DPD dalam pemberdayaan dan pembangunan daerah dapat nyata terlihat. Sayangnya, biasanya Perda hanya disusun dan berkuat pada pemerintah lokal, itupun kadang sudah terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif, dan pada akhirnya Pemerintah Pusat akan terkejut dengan jumlah dan kualitas Perda yang kadang menyusahkan dan memperburuk kondisi di berbagai bidang kehidupan secara nasional.

Dalam konteks Kalimantan sebagai salah satu daerah yang banyak memberikan kontribusi pada pendapatan nasional melalui sumber daya alamnya yang melimpah, ternyata belum optimal mendapatkan perhatian dari pusat dalam hal regulasi. Untuk menyusun sebuah regulasi, dalam hal ini sebuah Peraturan Daerah (Perda) menjadi sebuah Perda berkualitas masih diperlukan campur tangan Pemerintah Pusat. Untuk itulah diperlukan panduan yang jelas, tegas dan konsisten agar daerah bisa mengacu dan mereduksi kesalahan pada saat pembuatan sebuah Perda.

## **PENTINGNYA OTONOMI DAERAH**

Salah satu unsur reformasi total adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Tuntutan seperti ini wajar, paling tidak untuk dua alasan. Pertama, , intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintah daerah dalam mendorong pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah (Mardiasmo dalam Hessel Nogi, 2005). Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya arahan dari pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional dan karena kondisi sumberdaya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Karena dua alasan ini, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandang ini memang terbukti benar. Sepanjang

tahun 70-an dan 80-an, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun dalam jangka panjang, sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat kelembagaan sosial ekonomi di daerah (Bastin dan Smoke, dalam Hessel Nogi, 2005).

Kedua, tuntutan pemberlakuan otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* susah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Dimasa depan, pemerintah sudah terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat (Shah, dalam Hessel Nogi, 2005).

Secara teoretis, desentralisasi ini diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama; mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah. Kedua; memperbaiki alokasi sumberdaya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap.

## **KEDUDUKAN PERDA DALAM PERATURAN PERUNDANGAN**

Sebagai hasil ilmu pengetahuan, undang-undang disusun dengan sistematika yang baik. Didalamnya tidak terdapat pertentangan – pertentangan, yang ada adalah suatu rangkaian kesatuan yang tertib dan teratur. Tersusun menurut urutan dari atas ke bawah yakni dari yang umum ke yang khusus (dari *genius begrip ke species begrip*), dan isinya dapat berlaku untuk masa depan yang panjang/dapat bertahan dalam kurun waktu yang lama. Tidak terlalu cepat ketinggalan jaman juga dapat menampung masalah/persoalan dalam masyarakat yang senantiasa berkembang. Untuk itu rumusan undang-undang memberi kemungkinan untuk dapat mencakup perkembangan dari masalah yang menjadi objeknya tanpa perlu segera/sering-sering diubah (Syarif, 1997).

Dalam hukum positif Indonesia, pengertian perundang-undangan disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) UU No. 10/2004 tentang pembentukan perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara /pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Adapun hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam pasal 7 ayat (1) adalah sebagai berikut:

1. UUD 1945
2. UU/Perpu
3. PP
4. Perpres
5. Perda

Adapun tentang Jenis dan produk hukum daerah menurut pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15/2006 menyebutkan bahwa jenis produk hukum daerah adalah:

1. Perda
2. Peraturan Kepala Daerah
3. Peraturan Bersama Kepala Daerah
4. Keputusan Kepala Daerah  
Instruksi Kepala Daerah

Ada dua hal yang cukup signifikan dalam peraturan perundang-undangan, yakni syarat materil dan syarat formil. Kesesuaian dan keharmonisan substansi suatu peraturan perundang-undangan serta pemenuhan unsur teknis dalam penormannya merupakan lingkup kajian yang sangat terkait erat dengan pemenuhan syarat materil. Sedangkan keabsahan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sangat terkait erat dengan pemenuhan syarat formil. Pemenuhan syarat formil atau syarat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijadikan indikasi adanya penguatan terhadap jaminan terpenuhinya syarat materil.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan suatu sistem. Oleh karena di dalamnya terdapat beberapa peristiwa yang terjalin dalam satu rangkaian yang tidak terpisahkan antara satu dan lainnya. Hal ini dapat pula dipersamakan, misalnya dalam pembentukan suatu rumah. Jika kita cermati dalam pembentukan suatu rumah maka terdapat beberapa tahapan dalam pembentukannya. Sejalan dengan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdiri atas tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, tahap pengundangan, dan tahap penyebarluasan. Dalam upaya menjamin kepastian pembentukan peraturan perundangan-undangan maka dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus senantiasa berdasarkan pada ketentuan-ketentuan yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Syarat-syarat undang-undang yang baik menurut Syarif (1997) adalah:

1. Sebagai hasil filsafat
2. Sebagai hasil kesenian
3. Sebagai hasil ilmu pengetahuan
4. ekonomis
5. sebagai alat pengawasan sosial dan sekaligus sebagai alat pengarah/penggerak sosial
6. keterbukaan

Keberadaan Perda merupakan *Conditio Sine Quanon* (Syarat Absolut/mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Perda harus dapat dijadikan pedoman bagi Pemda dalam melaksanakan urusan di daerah. Disamping itu Perda juga harus memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah (Wiyono, 2006). Peraturan daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Adapun materi muatan Perda merupakan materi muatan yang bersifat atribusian, merupakan delegasian dari materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya. Selain itu materi muatan perda yang berisi hal-hal yang merupakan kewenangan daerah menurut perundang-undangan yang berlaku. Materi muatan Perda ini mengatur dalam

rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan aturan hukum di atasnya. Selain itu Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum seluruh dan/atau sebagian kepada pelanggar. Perda juga dapat memuat ancaman pidana kurungan (Alexander, 2004). Dalam ilmu perundang-undangan fungsi pembentukan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*vergorgingsstaat*) tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi/perubahan dalam kehidupan masyarakat. Pasal 53 UU No.10/2004 menyebutkan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan/tertulis dalam rangka penyusunan/pembahasan RUU/RUU perda. Dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam penyusunan. Sebuah Perda bisa diinterpretasikan sebagai bentuk keterlibatan masyarakat yang wujud nyatanya berupa penyusunan naskah akademik.

## **PAJAK DAERAH**

Untuk mendukung tanggung jawab yang dilimpahkan, Pemda memerlukan sumber Fiskal, untuk tujuan tersebut Pemda harus memiliki kekuatan untuk menarik pungutan dan pajak dan Pemerintah Pusat harus mentransfer sebanyak pendapatan dan atau membagi sebagian pendapatan pajaknya dengan Pemda (Kuncoro, 2004). Insentif dan kebijakan – kebijakan keuangan merupakan input penting bagi proses pembangunan ekonomi. Banyak pemerintahan daerah sekarang yang dengan sungguh – sungguh mengkaji system regulasi untuk menunjukkan bahwa biaya melakukan kegiatan usaha di daerah mereka mencerminkan keinginan mereka untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Masalahnya, sebagian besar Pemda saat ini berlomba-lomba mengeluarkan Perda yang mengatur Pajak dan Restribusi daerah. Alasan yang sering dikemukakan adalah terbatasnya sumber-sumber pembiayaan daerah maupun kurangnya kapasitas fiskal untuk melayani publik. Undang-undang memberikan kebebasan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, misalnya hak untuk mempunyai sumber penghasilan sendiri, yaitu dengan memungut pajak dan restribusi, daerah yang pemerintahannya berdasar sistem ini disebut *Local Self Government*. Istilah otonom yang asalnya kata adalah autonomi secara etimologi berasal dari kata autos yang berarti sendiri dan nomos yang berarti perintah. Oleh karena itu otonomi berarti memerintah sendiri. Hak otonomi bagi *Local Self Government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem pemerintahan negara.

Saat ini sedang berlangsung arus balik kekuasaan dari Pemerintah pusat ke Pemda. Apalagi ketika sistem politik negara berubah secara mendasar serta menghadapi tuntutan globalisasi yang sarat dengan berbagai perubahan, maka dapat disimpulkan bahwa tidak ada cara lain bagi Pemda untuk dapat tetap *survive* pada abad 21 selain harus membenahi diri serta akomodatif terhadap perubahan dan perkembangan dalam menyeraskan gerak langkah organisasi Pemda dengan tuntutan organisasi dan manajemen masa depan. Terutama memanfaatkan berlangsungnya arus balik kekuasaan pusat ke daerah untuk menata sistem Pemda yang dapat menjawab tuntutan perubahan yang berlangsung cepat

Pajak daerah dan pajak nasional merupakan suatu sistem perpajakan Indonesia yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat, sehingga perlu dijaga agar kebijakan tersebut dapat memberikan beban yang adil. Sejalan dengan system perpajakan nasional,

pembinaan pajak daerah dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional, pembinaan pajak daerah dilakukan secara terpadu dengan pajak nasional . Pembinaan ini dilakukan secara terus menerus terutama mengenai objek dan tarif pajak sehingga antara pajak dan pajak daerah saling melengkapi.

Adapun ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

1. Pajak Daerah berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
2. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
3. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya;
4. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

UU 34/2000 tentang pajak daerah dan Restribusi Daerah menetapkan ketentuan-ketentuan pokok yang memberikan pedoman kebijakan dan arahan bagi daerah dalam pelaksanaan pemungutan pajak dan restribusi sekaligus menetapkan pengaturan untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan daerah dan Restribusi daerah.

Jenis Pajak Provinsi:

1. Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
2. Bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air
3. Pajak bahan bakar kendaraan bermotor termasuk bahan bakar yang digunakan untuk kendaraan di atas air
4. Pajak pengembalian dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.

Khusus untuk daerah yang setingkat dengan daerah provinsi tetapi tidak terbagi dalam daerah kabupaten/kota seperti DKI Jakarta, jenis pajak yang dipungut merupakan gabungan dari pajak untuk daerah provinsi dan pajak untuk daerah kabupaten/kota (Bratakusumah 2002).

Jenis pajak Kabupaten/Kota terdiri atas:

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan, yaitu pajak atas penggunaan tenaga listrik dengan ketentuan bahwa diwilayah tersebut tersedia penerangan jalan, yang rekeningnya dibayar Pemda.
6. Pajak Pengambilan bahan-bahan galian Golongan C, yaitu pajak atas kegiatan pengambilan bahan galian C sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Pajak Parkir.

Daerah Kabupaten/kota tidak dapat memungut salah satu/beberapa jenis pajak yang telah ditetapkan, apabila potensi pajak di daerah Kabupaten/Kota tersebut dipandang kurang memadai. Objek pajak yang lintas daerah Kabupaten/Kota adalah

objek pajak yang memberikan manfaat bagi beberapa daerah Kabupaten/Kota tetapi objek pajak tersebut hanya dipungut satu/beberapa daerah kota/kabupaten.

Penerapan tarif pajak paling tinggi bertujuan memberi perlindungan kepada masyarakat dari penerapan tarif yang terlalu membebani. Tarif paling rendah tidak ditetapkan untuk memberi peluang kepada pemda untuk mengatur sendiri besarnya tarif yang sesuai dengan kondisi masyarakat di daerahnya, termasuk membebaskan pajak bagi masyarakat yang tidak mampu. Disamping itu, dalam penerapan tarif pajak juga dapat diadakan klasifikasi/penggolongan tarif berdasarkan kemampuan wajib pajak berdasarkan jenis objeknya.

Tarif pajak restoran, hiburan, reklame, penerangan jalan, pengambilan bahan galian Gol. C, serta pajak parkir ditetapkan dengan Perda. Dengan memperhatikan kondisi masing-masing daerah Kabupaten/Kota, tarif untuk jenis – jenis pajak tersebut dapat ditetapkan tidak seragam. Hal ini antara lain dengan pertimbangan bahwa tarif yang berbeda untuk jenis pajak tersebut tidak akan mempengaruhi pilihan lokasi wajib pajak untuk melakukan kegiatan yang dikenakan pajak.

Pemerintah daerah yang memiliki akuntabilitas publik urgensi akuntabilitas publik (*public accountability*) maka terasa dalam era reformasi saat ini, dimana tuntutan adanya pertanggung jawaban pengelolaan pemerintahan oleh pejabat-pejabat makin ramai dibicarakan. Hal ini sebenarnya bermuara pada kurangnya akuntabilitas publik dalam proses pemerintahan selama ini. Oleh karena itu pemerintahan masa depan antara lain harus dicirikan oleh adanya akuntabilitas publik, dimana melalui penerapan akuntabilitas publik ini masyarakat akan mengetahui sejauh mana aparat pemerintah daerah mampu mengemban misi (Sarundayang, 2000).

## **RETRIBUSI DAERAH**

Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan. Jasa tersebut bisa dikatakan bersifat langsung, yaitu hanya yang membayar retribusi yang bisa menikmati balas jasa dari negara.

Sesuai dengan ketentuan perundangan di Indonesia, saat ini penarikan retribusi hanya dapat dipungut oleh pemerintah daerah. Jadi retribusi yang dipungut adalah retribusi daerah. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan (Marihhot. P. Siahaan, 2005).

Beberapa ciri-ciri retribusi yang melekat pada retribusi daerah yang saat ini dipungut antara lain:

1. Retribusi merupakan pungutan yang dipungut berdasarkan undang-undang dan peraturan daerah yang berkenaan;
2. Hasil penerimaan retribusi masuk ke kas pemerintah daerah;
3. Pihak yang membayar retribusi mendapatkan kontra prestasi (balas jasa) secara langsung dari pemerintah daerah atas pembayaran yang dilakukannya;
4. Retribusi terutang apabila ada jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang dinikmati oleh orang atau badan;



5. Sanksi yang dikenakan pada retribusi adalah sanksi secara ekonomis, yaitu jika tidak membayar retribusi, tidak akan memperoleh jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Objek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh Pemda. Tidak semua jasa yang diberikan oleh Pemda dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis jasa-jasa tertentu yang menurut pertimbangan social ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan ke dalam 3 golongan, yaitu jasa umum, jasa usaha, dan jasa perijinan tertentu. Jasa yang diselenggarakan oleh BUMD bukan merupakan objek retribusi. Jasa yang telah dikelola secara khusus oleh suatu BUMD tidak merupakan objek retribusi, tetapi sebagai penerimaan BUMD sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila BUMD memanfaatkan jasa/perijinan tertentu yang diberikan oleh Pemda, maka BUMD wajib membayar retribusi.

Pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan, artinya seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ke tiga. Namun bukan berarti Pemda tidak boleh bekerjasama dengan pihak ke tiga. Dengan sangat selektif dalam proses pemungutan retribusi Pemda dapat mengajak bekerjasama badan- badan tertentu yang karena profesionalismenya layak dipercaya ikut melaksanakan sebagian tugas pemungutan jenis retribusi secara efisien. Kegiatan pemungutan retribusi yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ke tiga adalah kegiatan penghitungan besarnya retribusi terhutang, pengawasan penyeteroran retribusi, dan penagihan retribusi (Bratakusumah, 2002).

Terdapat banyak masalah dan tantangan dalam proses implementasi otonomi daerah terbaca ada kecenderungan Pemerintah Pusat untuk melambatkan proses otonomi daerah dengan berbagai cara, seperti pencabutan dibidang pertanahan melalui sebuah Kepres dan Surat Edaran Mendagri/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dan penetapan secara sepihak oleh beberapa departemen tentang pentahapan penyerahan wewenang kepada daerah dan kelambatan membuat ratusan Kepres tentang standar pelayanan minimum yang diperlukan sebagai pedoman untuk muatan perda tentang berbagai bidang layanan pemerintahan. Jika hal tidak segera ditindak lanjut akan dapat menimbulkan kisruhnya suasana pemerintahan kelak (Rasyid, 2007). Gejala dari potensi kekisruhan antara lain terlihat melalui respon pemda terhadap belum diturunkannya Kepres-Kepres tentang standar pelayanan minimum di berbagai pemerintahan.

Meskipun beberapa jenis pajak daerah dan Restribusi daerah sudah ditetapkan dalam UU 34/2000, daerah kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis perpajakan dan Restribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat ( Bratakusumah, 2002). Beberapa perbedaan sektor retribusi dan pajak:

1. Lapangan pajak daerah adalah lapangan yang belum diusahakan oleh pemerintah atasannya ( Pempus/ Pemprov). Jadi lapangan pajak yang sama tidak boleh diusahakan (dipungut oleh dua atau lebih instansi. Kekembaran dalam lapangan pajak tidak diperbolehkan, sedangkan dalam retribusi kekembaran itu diperkenankan.
2. Pajak daerah dipungut tanpa mempersoalkan ada/tidaknya pemeberian jasa oleh daerah. Pemungutan pajak sedikit banyak didasarkan pada paksaan dengan melalui

peraturan perundang – undangan, sedang pemungutan restribusi didasarkan pada pemberian jasa kepada pemakai jasa. Kalau ingin memperoleh jasa /memakai jasa yang disediakan oleh Pemda barulah pemakai jasa membayarnya.

3. Pajak daerah dibayar oleh orang tertentu, yaitu para wajib pajak, tetapi restribusi dibayar oleh siapa saja yang telah mengenyam jasa dari Pemda, baik anak, orang dewasa, dan sebagainya.
4. Pada umumnya pajak dikenakan setahun sekali. Pembayaran dapat dilakukan sekaligus , akan tetapi kadang-kadang dapat pula dicicil. Pungutan restribusi dapat pula dilakukan berulang kali terhadap seseorang sepanjang kali pula menikmati jasa yang disediakan, karena restribusi biasanya kecil, maka pembayarannya jarang diangsur (Kaho, 2003).

Kelebihan seperti di atas lah yang memberikan keleluasaan kepada Pemda dalam mengusahakan sektor ini dan karenanya sedikit lebih baik dibandingkan dengan sektor pajak. Secara umum keunggulan utama sektor restribusi atas`sektor pajak adalah karena pemungutan restribusi berdasar pada kontraprestasi dimana tidak ditentukan secara limitatif seperti halnya sektor pajak. Pembatasan utama bagi sektor restribusi adalah terletak pada ada atau tidaknya jasa yang disediakan Pemda. Oleh karena itu sebenarnya Pemda dapat mengusahakan restribusi selama ia dapat menyediakan jasa untuk itu.

Adanya perbedaan antara satu daerah dengan daerah lainnya dalam mengusahakan sektor restribusi dan juga tidak dapat dipungutnya semua jenis restribusi yang telah diserahkan kepada kabupaten , terutama karena memang antara satu daerah dengan daerah lainnya terdapat perbedaan sehingga jasa-jasa yang disiapkannya pun berbeda-beda dan juga danya perbedaan kemampuan antara satu daerah dengan daerah lain sehingga penyediaan jasanya pun berbeda-beda. Ketidakmampuan dalam menyediakan jasa inilah yang menyebabkan sektor ini tidak banyak dapat menolong pendapatan daerah sekalipun sektor ini potensial sekali untuk sumber keuangan daerah.

Faktor pengawasan merupakan salah satu faktor essensial dalam organisasi.Melalui pengawasan dapat diketahui apakah sesuatu berjalan sesuai dengan rencana, sesuai instruksi atau asas yang telah ditentukan, dapat diketahui kesulitan dan kelemahan dalam bekerja diperbaiki dan juga dapat diketahui apakah sesuatu berjalan efisien dan efektif ataukah tidak.

Dinas pendapatan daerah pun tidak lepas dari keharusan akan danya pengawasan apabila yang dikelola oleh dinas ini adalah uang yang merupakan tulang punggung tegaknya ekonomi daerah. Karena itu setiap penyimpangan atau ketidak sesuaiaan dengan rencana dapat menggoyahkan sendi-sendi penyelenggaraan otonomi daerah.

## **POTRET PENERAPAN PERDA VS PERDA BERMASALAH DI KALIMANTAN TENGAH DAN KALIMANTAN SELATAN**

### **a. Provinsi Kalimantan Tengah**

Provinsi Kalimantan Tengah yang beribukota di Palangka Raya terletak antara 0° 45' Lintang Utara, 3° 30' Lintang Selatan dan 111° Bujur Timur. Dengan adanya pembentukan 8 (delapan) kabupaten baru yaitu sejak berlakunya UU No 5 Tahun 2002, maka luas wilayah Provinsi Kalimantan Tengah adalah 153.564 km<sup>2</sup>. Sampai dengan tahun 2006 membawahi 13 daerah kabupaten dan satu daerah kota, terdiri atas 107 kecamatan dan 1.406 desa/ kelurahan termasuk unit pemukiman transmigrasi (UPT)

dimana hingga sekarang 44 % masih merupakan desa/ kelurahan swadaya. Kabupaten Murung Raya dan kabupaten Katingan merupakan kabupaten terluas, masing-masing 23.700 km<sup>2</sup> dan 17.800 km<sup>2</sup> atau luas kedua kabupaten tersebut mencapai 27 % dari seluruh wilayah Kalimantan Tengah. Jumlah penduduk Kalimantan Tengah sampai dengan tahun 2006 adalah sekitar 2.004.110 orang, diantaranya 48, 67 % perempuan dan 51, 33 % laki-laki. Berdasarkan luas wilayah tersebut jika dibanding dengan jumlah penduduk yang ada maka kepadatan penduduk Kalimantan Tengah tergolong jarang, dimana hanya sekitar 13 orang per km persegi.

Sebuah Perda dibuat tentunya setelah melalui kajian yang cukup panjang dan mendalam. Masing-masing daerah meyakini, kalau Perda tersebut dibuat untuk kepentingan pembangunan di daerah masing-masing. Demikian juga dengan Provinsi Kalimantan Tengah, Perda yang dihasilkan tentu dengan harapan semakin memajukan pembangunan di daerahnya dan semakin menyejahterakan rakyat.

**Secara prosedural**, inisiatif pembentukan Perda muncul dari SKPD yang kemudian di lakukan koordinasi oleh Dispenda, jika menyangkut Perda Pajak dan Retribusi. Inisiatif itu kemudian dilakukan penggodokan intern di SKPD sebelum dibawa ke Dewan. Setelah matang di intern SKPD, maka usulan perda dalam bentuk draft Raperda di ajukan ke Dewan untuk dibahas. Bila tidak ada masalah dan sudah disetujui oleh DPRD, tahap selanjutnya diadakan semacam uji publik. Adanya sosialisasi ke masyarakat diperlukan untuk memberikan masukan terhadap Raperda dan dalam rangka memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi. Namun demikian, langkah ini jarang ditanggapi oleh masyarakat sebagai obyek yang nantinya terkena dampak penerapan Perda. Hal ini bisa terjadi karena kurangnya kesadaran masyarakat pentingnya berpartisipasi secara aktif dalam proses penyusunan sebuah Perda.

Langkah lain yang dilakukan adalah melakukan konsultasi ke Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan untuk mengantisipasi adanya Perda yang bisa menimbulkan masalah baik karena adanya pertentangan dengan peraturan perundangan di atasnya ataupun bertentangan dengan kepentingan umum.

**Secara substansial**, Penyusunan Perda di Provinsi Kalimantan Tengah secara taat asas sudah mengikuti petunjuk penyusunan substansi perda di dalam PerMendagri No 15/2006 Tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah serta PerMendagri No 16/2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Meskipun demikian Provinsi Kalimantan Tengah pernah mempunyai Perda yang akhirnya dibatalkan oleh pemerintah pusat karena dianggap mengganggu kepentingan umum karena substansinya mengandung pemungutan pajak ganda

Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah telah mengupayakan pemenuhan kewajibannya untuk menyerahkan Perda yang sudah disetujui dan telah ditetapkan bersama pihak legislatif ke pemerintah pusat untuk dievaluasi. Namun demikian niat baik ini sering kurang mendapat apresiasi dari pemerintah pusat. Perda yang di laporkan ke pusat sering terlambat dalam pengembaliannya, sehingga mengganggu pelaksanaan program di daerah. Apalagi bila menyangkut Perda Pajak dan Retribusi, maka Perda tersebut akan lama dikembalikan ke daerah.

Adanya Perda yang dibatalkan setelah diterapkan, ternyata ditemukan adanya permasalahan dan akhirnya dibatalkan oleh pemerintah pusat.

**Tabel 1**  
**Perda Yang Dibatalkan**

### Di Provinsi Kalimantan Tengah

No	No. Dan Nama Perda	Sektor	Dasar Pembatalan	
			KMK	Kepmendagri
1	Perda No. 4 Tahun 2000, tentang Izin Usaha Perikanan	Kelautan dan Perikanan	S-090/MK.7/2007 Tgl. 20 April 2007	-
2	Perda No. 2 Tahun 2001, tentang Perubahan Atas Perda Prov. Daerah Tk. I Kalimantan Tengah Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pajak Kendaraan Bermotor	Perhubungan	S-133/MK.7/2007 Tgl. 9 Juli 2007	-
3	Perda No. 4 Tahun 2002, tentang Tertib Pemanfaatan Jalan dan Pengendalian Muatan	Perhubungan	S-015/MK.7/2004 Tgl. 7 Juni 2004	Kepmendagri No.242/2004 Tgl. 7 Oktober 2004
4	Perda No. 7 Tahun 2002, tentang Pengujian Mutu Mata Dagangan Ekspor	Industri dan Perdagangan	S-029/MK.7/2004 Tgl. 9 Sept 2004	Kepmendagri No. 185//2004 Tgl. 6 Okt 2004
5	Perda No. 11 Tahun 2002, tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi untuk Keperluan Khusus Radio dan Televisi Siaran Lokal	Komunikasi dan Informatika	S- 100/MK.7/2007 Tgl. 8 Mei 2007	-

Sumber: [http://www.djpk.depkeu.go.id/pdrd/pdrd\\_list2.php?kdpemda=1800](http://www.djpk.depkeu.go.id/pdrd/pdrd_list2.php?kdpemda=1800)

Pada Perda No. 4 Tahun 2000 tentang Izin Usaha Perikanan bisa dilihat alasan pembatalannya adalah: 1) Kewenangan Provinsi untuk memberikan IUP adalah terhadap kapal yang berukuran 10 s.d 30 GT sesuai dengan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER.17/MEN/2006 tentang Usaha Perikanan Tangkap. 2) Masa retribusi harus sama dengan masa berlaku SIPI. 3) Masa berlaku SIPI adalah 3 tahun untuk penangkapan ikan jenis alat tangkap pukat cincin, rawai tuna, jaring insang hanyut, atau huhate, dan 2 tahun untuk jenis alat tangkap lainnya dengan perpanjangan izin dalam jangka waktu yang sama sesuai dengan pasal 28 ayat (1) dan (2) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. PER. 17/MEN/2006 tentang Usaha Perikanan Tangkap.

Penjelasan tentang pembatalan Perda No. 2 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Perda Prov. Daerah Tk. I Kalimantan Tengah Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pajak Kendaraan Bermotor, bahwa kendaraan luar daerah bukan objek PKB karena tidak terdaftar di Kalimantan Tengah. Sesuai dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, pengenaan PKB dilakukan di tempat kendaraan tersebut didaftar.

Untuk Perda No. 4 Tahun 2002, tentang Tertib Pemanfaatan Jalan dan Pengendalian Muatan, Pemerintah beralasan bahwa sesuai ketentuan Pasal 25 A ayat (2) UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juncto Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, direkomendasikan untuk dibatalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai berikut:

- 1). Bertentangan dengan Pasal 1 huruf e Undang-undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan bahwa jalan adalah suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukkan bagi lalu lintas, dan Pasal 1 huruf f bahwa jalan umum adalah jalan yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum.
- 2). Selanjutnya berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan juncto Pasal 10 dan 11 PP Nomor 43 Tahun 1993 tentang Prasarana dan Lalu Lintas Jalan bahwa penggunaan jalan oleh umum harus sesuai dengan kelas jalan. Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menyatakan bahwa setiap kendaraan bermotor yang dioperasikan di jalan harus sesuai dengan peruntukannya, memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan serta sesuai dengan kelas jalan yang dilalui.
- 3). Dalam Pasal 54 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 mengatur sanksi pidana terhadap pelanggaran penggunaan kendaraan bermotor yang tidak sesuai dengan peruntukannya sebagai berikut: Barang siapa mengemudikan kendaraan bermotor di jalan yang tidak sesuai dengan peruntukannya, atau tidak memenuhi persyaratan teknis dan laik jalan, atau tidak sesuai dengan kelas jalan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah);
- 4). Sistem pembiayaan prasarana jalan saat ini sudah dilakukan pungutan kepada pengguna jalan melalui Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juncto Pasal 4 ayat (1) huruf b PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah bahwa bobot yang mencerminkan secara relatif kadar kerusakan jalan dan pencemaran lingkungan akibat penggunaan kendaraan bermotor

Untuk Perda No. 7 Tahun 2002, tentang Pengujian Mutu Mata Dagangan Ekspor, pemerintah beralasan bahwa sesuai ketentuan Pasal 25A ayat (2) UU Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah juncto Pasal 17 ayat (2) PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai berikut: Pasal 2 ayat (3) angka 5 huruf b PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom menyatakan bahwa penetapan standar nasional barang dan jasa di bidang industri dan perdagangan adalah merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Sedangkan pembatalan Perda No. 11 Tahun 2002, tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi untuk Keperluan Khusus Radio dan Televisi Siaran Lokal disebabkan oleh alasan sebagai berikut:

- 1). Pemberian Izin Amatir Radio dan Izin Komunikasi Radio/ TV Siaran merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 59 dan Pasal 62 PP No. 52 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.
- 2). Terhadap penyelenggaraan jasa telekomunikasi telah dikenakan PNBPN berupa Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) sesuai Pasal 26 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi jo. Pasal 32 PP No. 52 Tahun 2000 tentang

Penyelenggaraan Telekomunikasi dan PP No. 22 Tahun 1997 tentang Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Disamping permasalahan terkait Perda bermasalah dapat ditemukan juga keadaan bahwa di Provinsi Kalimantan Tengah dalam penyusunan Perda belum pernah membuat naskah akademik terlebih dahulu. Ada kendala dalam pembuatan naskah akademik sebelum membuat Perda karena dianggap tidak terlalu penting. Padahal diketahui sebuah naskah akademik adalah bagian tak terpisahkan dari penyusunan sebuah rancangan produk hukum daerah. Daerah harus mengetahui bahwa naskah akademik adalah merupakan konsepsi pengaturan suatu masalah (objek perundang-undangan) secara teoretis dan sosiologis. Naskah akademik secara teoretik mengkaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang kuat. Sehingga pada saat sebuah perda tidak mempunyai dasar akademis sebelum penyusunannya, akan mudah dibatalkan oleh pusat.

#### **b. Provinsi Kalimantan Selatan**

Propinsi Kalimantan Selatan secara geografis, terletak di antara 114°19'13"-116°33'28" Bujur Timur dan 1°21'49"-4°10'14" Lintang Selatan. Secara administratif, Propinsi Kalimantan Selatan terletak di bagian selatan Pulau Kalimantan dengan batas-batas : Sebelah barat dengan Propinsi Kalimantan Tengah, sebelah timur dengan Selat Makasar, sebelah selatan dengan Laut Jawa dan sebelah utara dengan Propinsi Kalimantan Timur. Berdasarkan letak tersebut, luas wilayah Propinsi Kalimantan Selatan hanya 6,98 % dari luas Pulau Kalimantan secara keseluruhan. Wilayah Propinsi Kalimantan Selatan dengan kota Banjarmasin sebagai ibukotanya, meliputi 11 kabupaten dan 2 kota. Kabupaten terbaru adalah Kabupaten Tanah Bumbu (pecahan Kabupaten Kotabaru) dan Kabupaten Balangan (pecahan Kabupaten Hulu Sungai Utara). Persentase luas tertinggi adalah Kabupaten Kotabaru (25,11%); Kabupaten Tanah Bumbu (13,50%) dan terendah adalah Kota Banjarmasin (0,19%) dan Kota Banjarbaru (0,98%).

Pajak dan Retribusi daerah merupakan unsur penting dalam menggerakkan program/kegiatan/pembangunan suatu daerah kearah kemajuan. Namun di Provinsi Kalimantan Selatan, berdasarkan data BPS Kalimantan Selatan tahun 2007 didapat kenyataan bahwa penerimaan sektor pajak dan retribusi daerah provinsi belum mampu mencapai target yang telah dibebankan. Target yang ingin dicapai pada tahun 2006 dari sektor pajak daerah adalah sebesar Rp. 494.510.000, namun hanya terealisasi sebesar Rp. 478.480.923,70 atau tercapai sekitar 97% saja. Sedangkan target yang diharapkan dari retribusi daerah adalah sebesar Rp. 46.461.284 dan hanya mampu direalisasikan sebesar Rp. 43.215.975,60 atau sekitar 93% saja. Kondisi ini hendaknya dapat memacu kinerja pemerintah provinsi ke depan untuk dapat dengan optimal memenuhi target dari dua sektor yang cukup besar pengaruhnya pada Pendapatan Asli Daerah.

Perda tentang pungutan yang dikeluarkan semuanya (konsep dan rancangan Perda) berasal dari pemerintah provinsi dimana Perda-Perda tersebut dibuat dengan melihat potensi daerah. Di dalam pembahasan rancangan peraturan daerah yang akan dikeluarkan baik yang diajukan oleh eksekutif maupun legislatif, pihak DPRD akan memanggil/ mengikutsertakan pihak-pihak yang terkait untuk membicarakan Perda tersebut, serta juga dibantu tenaga ahli dari Universitas Lambung Mangkurat. Pelibatan unsur-unsur terkait ini dapat semakin melengkapi Raperda

Sesuai dengan ketentuan perundangan bahwa untuk perencanaan pembentukan peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda). Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Prolegda sebenarnya diprogramkan oleh pemerintah provinsi Kalimantan Selatan dimana dimaksudkan untuk melakukan perencanaan pengusulan Raperda hingga beberapa tahun ke depan (jangka pendek, menengah, dan jangka panjang), tapi hingga kini belum dapat dijalankan, yang ada sekarang ini hanya untuk memenuhi kebutuhan pertahun saja sesuai kebutuhan masing-masing SKPD yang mengusulkan ke Biro Hukum.

Pembuatan Perda dilakukan atau disusun oleh *leading* sektor yang berkeinginan atau dalam hal ini SKPD bersama dengan pihak terkait. Setelah itu *draft* Perda tersebut dilaporkan kepada Sekretaris Daerah dan Biro Hukum untuk kemudian dilakukan sinkronisasi dengan peraturan yang ada untuk kemudian melakukan rapat koordinasi sehingga menghasilkan Raperda versi eksekutif dan selanjutnya disidangkan di DPRD. Biasanya Perda yang disusun oleh pemerintah provinsi Kalimantan Selatan tidak membuat kajian akademik karena dianggap tidak wajib dan tidak dikenakan sanksi selain itu dikarenakan keterbatasan SDM yang ada serta pendanaan yang minim.

Setiap tahun Perda inisiatif dewan direncanakan harus ada, bahkan ditargetkan dari setiap 20 Perda yang dikeluarkan harus terdapat 1 (satu) Perda inisiatif dewan. Target ini bahkan telah terlampaui tahun 2008 ini yang telah terdapat 4 (empat) Perda inisiatif yang telah dikirim ke provinsi diantaranya Raperda tentang larangan minuman beralkohol; pengelolaan kepurbakalaan, kesejarahan, nilai tradisional, dan permuseuman; pengelolaan usaha pertambangan umum; dan perlindungan anak terlantar.

Raperda yang telah dibuat baik yang merupakan Raperda inisiatif DPRD maupun Raperda dari pemerintah provinsi, harus mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD, namun jika terdapat Raperda yang didalamnya timbul keraguan maka terlebih dahulu menunggu persetujuan dari mendagri terhadap pelaksanaannya nanti. Didalam aturan 15 hari sejak Perda telah disetujui harus dilaporkan kepada Mendagri, namun karena banyaknya Perda yang harus dikoreksi oleh Mendagri, maka aturan ini oleh daerah sering dilewatkan karena tidak ada sanksi yang tegas dari pemerintah pusat bagi daerah yang tidak melaporkan Perda yang telah dihasilkan.

Usaha pemerintah provinsi dan DPRD untuk membuat Perda yang berkualitas memang nampak disini. Namun demikian tidak ada gading yang tak retak, tak ada sebuah pekerjaan yang sempurna. Masih ditemukan beberapa kesalahan-kesalahan pengetikan pada Perda yang diterbitkan, permasalahannya adalah antara judul Perda dengan isi Perda yang diterbitkan yaitu, Perda No. 12 Tahun 2003 tentang Pajak Kendaraan di Atas Air, dimana isi Perda mengatakan Perda ini tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Atas Air. Sehingga seharusnya tertulis Perda No 12 Tahun 2003 Tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Atas Air bukan Tentang Pajak Kendaraan di Atas Air. Kesalahan-kesalahan pengetikan yang meskipun hanya bersifat sepele saja, tetapi hal ini sangat berpengaruh terhadap kualitas Perda yang diterbitkan karena hal ini merupakan produk hukum yang berlaku dan mengikat. Adanya kekeliruan ini sebenarnya mencerminkan, (1) kekurangmampuan tenaga legal drafting yang dimiliki untuk secara lebih teliti dan konsisten dalam menyusun setiap produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, (2) kesalahan ini semakin membuktikan bahwa budaya copy-paste

terhadap produk hukum yang telah dikeluarkan masih saja terjadi, bahkan pada level peraturan daerah yang merupakan produk hukum tertinggi pada suatu pemerintahan daerah.

Seperti di tempat lainpun, masih terdapat beberapa Perda yang dibatalkan oleh Pemerintah pusat, karena dianggap menyalahi aturan di atasnya ataupun melanggar kepentingan umum.

**Tabel 2**  
**Perda Yang Dibatalkan**  
**Di Provinsi Kalimantan Selatan**

No	No. Dan Nama Perda	Sektor	Dasar Pembatalan	
			KMK	Kepmendagri
1	Perda No. 4 Tahun 2003, tentang Retribusi Izin Trayek dan Izin Angkutan Khusus di Perairan Daratan Lintas Kab/Kota	Perhubungan	S-100/MK.7/2007 Tgl. 8 Mei 2007	-
2	Perda No. 2 Tahun 2004, tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan	Kelautan dan Perikanan	S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006	-
3	Perda No. 3 Tahun 2004, tentang Retribusi Pengujian dan Sertifikasi Mutu Hasil Perikanan	Kelautan dan Perikanan	S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006	-
4	Perda No. 4 Tahun 2004, tentang Retribusi Penjualan Produksi Balai Benih Ikan Sentral	Kelautan dan Perikanan	S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006	-
5	Perda No. 6 Tahun 2004, tentang Retribusi Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi	Perhubungan	S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006	-
6	Perda No. 10 Tahun 2004, tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin	Perhubungan	S-093/MK.10/2006 Tgl. 23 Juni 2006	-

Sumber: [http://www.djpk.depkeu.go.id/pdrd/pdrd\\_list2.php?kdpemda=1900](http://www.djpk.depkeu.go.id/pdrd/pdrd_list2.php?kdpemda=1900)

Pada Perda No. 4 Tahun 2003 tentang Retribusi Izin Trayek dan Izin Angkutan Khusus di Perairan Daratan Lintas Kab/Kota, dibatalkan dengan alasan sebagai berikut: **1)** Izin trayek angkutan perairan di daratan tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan PP No. 82 Tahun 1999 tentang Angkutan Perairan. **2)** Izin trayek angkutan sungai, danau dan penyeberangan tidak diperlukan karena sudah termasuk dalam Persetujuan Pengoperasian Kapal dan berlaku selama 5 (lima) tahun sebagaimana



diatur dalam Pasal 43 Kepmenhub No. 73 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sungai dan Danau.

Sedangkan untuk Perda No. 2 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Perikanan, dibatalkan dengan alasan terhadap pemegang izin kegiatan hutan kemasyarakatan telah dikenakan Provisi Sumber Daya Hutan sesuai dengan Pasal 56 ayat (2) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 31/Kpts-II/2001 tentang Penyelenggaraan Hutan Kemasyarakatan.

Untuk Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Retribusi Penjualan Produksi Balai Benih Ikan Sentral, alasan pembatalannya adalah: **1)** Struktur dan besarnya tarif retribusi harus ditetapkan dengan Perda sesuai Pasal 24 ayat (3) huruf e UU No.34/2000 tentang Perubahan atas UU No.18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. **2)** Pengujian mutu hasil perikanan dilakukan terhadap kegiatan pemasukan dan pengeluaran ikan dan/atau hasil perikanan dari dan/atau ke wilayah RI sesuai Pasal 21 UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan. **3)** Pemeriksaan mutu hasil perikanan wajib dilakukan jika disyaratkan oleh negara importir seperti negara Uni Eropa sesuai Kepmen Kelautan dan Perikanan No. 21/MEN/2004 tentang Sistem Pengawasan dan Pengendalian Mutu Hasil Perikanan untuk Pasar Uni Eropa. **4)** Pemeriksaan Mutu Hasil Perikanan dilakukan terkait dengan hama dan penyakit ikan sesuai Pasal 2 Kepmen Kelautan dan Perikanan Nomor KEP.34/ MEN/2003 tentang Kewenangan Penerbitan dan Format Sertifikat Kesehatan di Bidang Karantina Ikan dan Sertifikat Kesehatan di Bidang Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan.

Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Retribusi Penjualan Produksi Balai Benih Ikan Sentral dibatalkan sebab struktur dan besarnya tarif retribusi harus ditetapkan dengan Perda sesuai Pasal 24 ayat (3) huruf e UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Kemudian Perda No. 6 Tahun 2004, tentang Retribusi Penyelenggaraan Pos dan Telekomunikasi dibatalkan dengan alasan-alasan: **1)** Pemberian Izin Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 11 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan Pasal 8 PP No. 52 Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi. **2)** Pemberian Izin Instalasi Kabel Rumah/Gedung merupakan kewenangan Kabupaten/Kota. **3)** Pemberian Izin Amatir Radio dan Izin Komunikasi Radio/ TV Siaran merupakan kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 59 dan Pasal 62 PP No. 52 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi. **4)** Terhadap penyelenggaraan jasa telekomunikasi telah dikenakan PNPB berupa Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) oleh Pusat sesuai Pasal 26 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi. **5)** Penggunaan spektrum frekuensi radio untuk penyelenggaraan telekomunikasi wajib mendapatkan izin Menteri sesuai Pasal 17 ayat (1) Undang Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan PP No. 53 Tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio Dan Orbit Satelit.

Alasan untuk pembatalan Perda No. 10 Tahun 2004, tentang Retribusi Penggunaan Fasilitas Landasan Bandar Udara Syamsudin Noor Banjarmasin, adalah: **1)** Retribusi bersifat pajak karena tidak ada pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah sehingga bertentangan dengan kriteria retribusi sebagaimana diatur dalam UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. **2)** Daerah hanya dapat memperoleh pendapatan dari bagian laba sesuai dengan nilai investasi yang dilakukan terhadap bandar udara tersebut.

Terkait Perda yang dibatalkan ini, Pemerintah Provinsi dan pihak DPRD Kalimantan Selatan tidak melakukan *judicial review* dan telah mencabut Perda tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku (paling lambat 7 hari setelah keputusan pembatalan) dengan mengajukan draft pencabutan dimana prosesnya sama seperti pembuatan Perda.

## **PENUTUP**

Pada dasarnya proses penyusunan Perda Di Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan sudah berusaha memenuhi aspek yang dipersyaratkan sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku (UU No 32/2004, UU No 10/2004, PerMendagri No 16/2006, KepMendagri No 169/2004, dll). Saat ini yang perlu diperhatikan adalah minimnya partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Perda. Harusnya masyarakat adalah filter pertama dalam menyaring Perda, namun karena lemahnya berbagai organisasi kemasyarakatan yang merepresentasikan masyarakat malah menjadi problem tersendiri dalam penyusunan Perda. Masalah prinsip lainnya adalah pelanggaran terkait dengan Peraturan Perundangan di Atasnya dan menghalangi / melanggar kepentingan umum. Inilah yang terjadi pada beberapa Perda di Provinsi Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan yang akhirnya dibatalkan oleh pemerintah pusat. Pembatalan berdasarkan pelanggaran substansial antara lain: diskoneksi antara tujuan dan isi perda; ketidak jelasan standar pelayanan seperti waktu, biaya, prosedur, struktur, dan standar tarif; terakhir, teknis menyangkut relevansi acuan sumber hukum, acuan perundangan terbaru, dan kelengkapan teknis yuridis formal yang harus dipenuhi perda mengenai pungutan. Hal lain yang harus menjadi perhatian adalah tidak tertibnya evaluasi Perda karena Perda tidak segera diserahkan kepada Pemerintah Pusat untuk dievaluasi. Sedangkan Pemerintah pusat juga lemah dalam menyerahkan hasil evaluasi yang menyebabkan perda terkatung-katung sampai beberapa tahun. Ini terbukti dari beberapa Perda yang di batalkan, baik di Provinsi Kalimantan Tengah maupun di Kalimantan Selatan. Tampak dari tidak tertibnya penyampaian Perda dapat dilihat dari: (1) daerah kurang peduli kewajibannya menyerahkan perda kepada pemerintah pusat, (2) tidak adanya sanksi bila tidak/terlambat menyerahkan perda ke pemerintah pusat dan (3) untuk menghindari pembatalan perda karena dinilai bertentangan peraturan di atasnya dan kepentingan umum.

Agenda kedepan yang harus di lakukan antara lain adalah mengintenskan pemahaman melalui sosialisasi yang mengedepankan pentingnya proses atau prosedur penyusunan Perda agar lebih terarah dan terkoordinasi, yakni perlu adanya panduan memahami perancangan peraturan daerah yang mempunyai beberapa perspektif mengenai: Pajak dan Retribusi, Hak Asasi Manusia, Kesetaraan Jender, Pembangunan yang berkelanjutan, dll sehingga memudahkan melakukan evaluasi dan monitoring. Daerah juga harus lebih serius dalam melakukan perencanaan, persiapan penyusunan rancangan Perda dan harmonisasi materi atau substansi rancangan Perda antar Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Untuk menghindari *human error* yang bisa terjadi perlu peningkatan kapasitas dan kompetensi *legal drafter* baik dari pihak eksekutif maupun legislatif dalam menyusun raperda melalui kegiatan diklat, workshop ataupun pelatihan lainnya merupakan langkah penting dalam rangka menghasilkan perda sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sosialisasi terhadap Raperda sebelum disahkan penting untuk dilakukan agar segenap pihak yang terkena dampak dari pemberlakuan raperda tersebut

dapat mengetahui dan menerima raperda tersebut. Sosialisasi bisa lewat koran, majalah, *softfile*, buku, media elektronik dan internet. Penting juga kedepan untuk proaktif melibatkan masyarakat secara lebih intensif secara substansial pada proses pembuatan Raperda dalam rangka menghasilkan Perda yang berkualitas dan dapat diterima. Selain sosialisasi, perlunya uji publik pada penerapan Perda baru. Pada saat Perda diterapkan, dalam jangka waktu tertentu dilakukan pengujian apakah ada pelanggaran kepentingan umum dan peraturan perundangan di atasnya serta adanya keberatan dari masyarakat dalam penerapannya. Sehingga uji publik menjadi satu mekanisme baku dalam penyusunan dan sebagai bentuk evaluasi perda secara simultan. Terakhir yang perlu diagendakan ke depan adalah adanya kebijakan pengendalian kecenderungan penambahan Perda secara kuantitas yang semakin banyak (efek multiplikasi). Bisa juga dilakukan dengan memberdayakan peraturan dibawah Perda (ex: keputusan Bupati/Walikota untuk penjabaran rinci Perda). Sehingga tidak perlu mengakomodir semua *issue* yang berkembang dalam bentuk Perda.

## DAFTAR REFERENSI

Alexander, Harry. 2004. Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indoensia. PT. XSYS Solusindo: Jakarta

Bratakusumah, Deddy Supriady. 2002. Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Gramedia Pustaka Utama: Yogyakarta

Hessel Nogi. S. Tangkilisan. 2005. Manajemen Publik. Gramedia Widiasarana Indonesia: Jakarta

<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/03/nas03.html>

Kaho, Jose Riwu. 2003. Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah. PT Raja Grafindo Persada: Jakarta

Kuncoro, M. 2004. Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang. Jakarta: Erlangga

Marihot P. Siahaan. 2005. Pajak Daerah & Retribusi Daerah. Raja Grafindo Persada ; Jakarta

Rasyid, Ryaas. 2007. Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan. PT Mutiara Sumber Widya: Jakarta

Sarundajang. 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah. Penerbit Sinar Harapan: Jakarta

Syarif, Amiruddin, SH. 1997. Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya. Rineka Cipta: Jakarta

Tasroh. Juni 2007. Urgensi Demokratisasi Penyusunan Perda. Kompas: Jakarta

Wiyono, Suko. 2006. Otonomi Daerah Dalam Negara Hukum Indonesia, Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif. Faza Media: Jakarta

## **DAFTAR PERUNDANGAN**

UU No 5 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Kabupaten Katingan, Kabupaten Seruyan, Kabupaten Sukamara, Kabupaten Lamandau, Kabupaten Gunung Mas, Kabupaten Pulang Pisau, Kabupaten Murung Raya, Dan Kabupaten Barito Timur Di Provinsi Kalimantan Tengah

UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

PerMendagri No 16/2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah

KepMendagri No 169/2004 Tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah