

**PERANAN PERATURAN DAERAH  
DALAM MENDUKUNG IKLIM USAHA  
(STUD1 KASUS DI KABUPATEN KUDUS)**

Mohammad Syahir, S.H.

ABSTRAK

Tujuan penelitian ini adalah untuk menginvestigasi peran Peraturan Daerah (PERDA) sebagai produk keputusan DPRD terhadap prospek usaha. Secara spesifik penelitian ini bertujuan ; menguji hubungan antara Perda dan prospek usaha; mengeksplorasi kriteria-kriteria penting yang terkait dengan PERDA berdasar pendapat responden; dan untuk mengeksplorasi dimensi-dimensi penting yang diharapkan oleh pengusaha terkait dengan prospek usaha.

Dengan pendekatan legal research dan socio legal research, penelitian dilakukan dengan menggunakan metode purposive sampling dan interview mendalam untuk memperoleh data. Kriteria yang digunakan untuk menentukan responden yang akan dipilih adalah bahwa responden yang bersangkutan merupakan pelaku usaha/usahawan yang tergabung dalam berbagai asosiasi seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN), Asosiasi Pengusaha Indonesia (APINDO), atau Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI).

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara Perda dengan prospek bisnis. Terdapat lima faktor kunci yang menjadi kriteria penting kualitas Perda, yaitu prinsip transparansi dalam tujuan penetapan Perda; transparansi dalam hal tarif dan denda; tidak ada tumpang tindih antara satu Perda dengan Perda yang lain; Perda yang ramah dalam mendukung lingkungan usaha; dan Perda yang tepat sasaran dalam mendukung dinamika usaha. Penelitian ini juga menghasilkan berbagai dimensi penting tentang prospek usaha menurut pendapat responden.

Kata Kunci: PERDA, prospek bisnis, dan kualitas PERDA.

## LATAR BELAKANG

Dalam laporan "Competitiveness Yearbook 2006", disebutkan bahwa daya saing iklim investasi Indonesia terpuruk di posisi ke-60 dan 61 negara yang di survey, satu tingkat di atas Venezuela. Posisi ini menunjukkan penurunan dan posisi ke-47 pada tahun 2002 dan posisi ke-57 pada tahun 2003. Bandingkan dengan Singapura yang berada di posisi ke-3, Malaysia ke-23 dan Filipina di posisi ke-49. Penilaian daya saing tersebut didasarkan pada faktor: kinerja ekonomi, efisiensi pemerintahan (faktor kelembagaan), efisiensi bisnis, dan kondisi infrastruktur.<sup>44</sup>

Dalam upaya menggerakkan pertumbuhan ekonomi di Jawa Tengah sebagaimana termuat dalam "Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (KUA) Provinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 2007" yaitu kebijakan perekonomian pada tahun 2007, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan lembaga legislatif daerah (DPRD) telah bersepakat untuk mensinergikan antara arah kebijakan ekonomi daerah dengan arah kebijakan ekonomi nasional, sehingga arah kebijakan untuk mendorong kemampuan ekonomi dalam menciptakan lapangan kerja bisa lebih luas dan dapat mengurangi jumlah penduduk miskin dengan menciptakan pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas ekonomi daerah, tentunya dengan memperhatikan kondisi lingkungan internal dan eksternal di tingkat nasional dan internasional.

Adapun kebijakan regional Provinsi Jawa Tengah tahun 2007 secara umum diarahkan dalam rangka pemecahan masalah mendesak dan urgent serta mengakselerasikan program dan kegiatan pembangunan sesuai Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 19 tahun 2006 tentang Akselerasi Renstra Provinsi Jawa Tengah tahun 2003 — 2008 dan secara operasional diarahkan dalam rangka antara lain memperkuat pembaruan ekonomi melalui peningkatan daya saing ekonomi daerah meliputi pengembangan ekspor non migas, pelayanan perijinan melalui One Stop Service (OSS), revitalisasi pertanian, perikanan dan kehutanan (RPPK), pariwisata dan IKM/UKM dengan dukungan infrastruktur yang memadai.

Mengacu pada Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang merupakan revisi dan UU No. 22 Tahun 1999 yang di dalamnya secara eksplisit mengharuskan Pemerintah Daerah untuk memperbaiki pelayanan pemerintah kepada masyarakat agar lebih efektif dan efisien. Termasuk di dalamnya terdapat kebijakan dan pelayanan agar dunia usaha dapat berkembang ke arah

---

<sup>44</sup> Anonim, Competitive Yearbook 2006

yang lebih kondusif dibandingkan dengan zaman Orde Baru (Orba) yang serba sentralistik. Implementasi otonomi daerah sejak Januari 2001, telah banyak mempengaruhi pola dan mekanisme penyelenggaraan pembangunan di daerah, mulai dari perencanaan, perumusan, pelaksanaan hingga pengawasan kebijakan dan program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Namun sayang, seiring dengan semakin luasnya kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah, maka semakin banyak pula daerah kabupaten/kota di Indonesia (termasuk Jawa Tengah) yang cenderung meningkatkan pungutan (pajak dan retribusi) guna membiayai anggaran belanja dan mengisi pendapatan asli daerah (PAD) melalui pembentukan Peraturan Daerah (Perda), termasuk Perda yang terkait dengan bidang ekonomi. Di Jawa Tengah ditengarai sebagian besar Perda ini berujung pada pungutan yang membebani (high cost economy) pengusaha dan investor, sehingga berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi karena menurunkan minat berinvestasi di Provinsi Jawa Tengah.

**Tabel 1**  
**Proyeksi Kebutuhan Investasi PMA/PMDN di Jawa Tengah**  
**Tahun Anggaran 2001-2006 (dengan asumsi pertumbuhan ekonomi 7 %)**

No.	Tahun Anggaran	Kebutuhan Investasi	Asumsi realisasi 70 % dari Kebutuhan Investasi
			(dalam trilyun rupiah)
1.	2001	2,433	1,703
2.	2002	2,604	1,823
3.	2003	2,784	1,949
4.	2004	2,979	2,085
5.	2005	3,188	2,232
6.	2006	3,412	2,389

Sumber : BPM Propinsi Jawa Tengah, 2006

Sedangkan berdasarkan proyeksi kebutuhan investasi Penanaman Modal Asing / Penanaman Modal Dalam Negeri (PMA/PMDN) di Provinsi Jawa Tengah tahun 2001-2006 berdasarkan Program Perencanaan Daerah (Properda) dengan asumsi pertumbuhan 7 % diperlukan investasi sebesar 17,4 trilyun. Jika dijabarkan pertahunan tampak sebagaimana pada tabel 1. Tampak dalam tabel 1, bahwa kebutuhan investasi di Jawa Tengah (tahun 2001-2006) menunjukkan terdapat peningkatan rata-rata pertahun Rp 0.196 trilyun. Peningkatan kebutuhan investasi selama 5 (lima) tahun terakhir dan sisi permintaan masih menunjukkan pertumbuhan yang positif.

**Tabel 2**  
**Perkembangan Jumlah Proyek dan Nilai Persetujuan PMA/PMDN Jawa Tengah**  
**Tahun 2001-2005**

TAHUN	PMA				PMDN				TOTAL			
	PROYEK		NILAI INVESTASI		PROYEK		NILAI INVESTASI		PROYEK		NILAI INVESTASI	
	Jml	+ / (-)	(Miliar Rp)	Peningkatan/ Penurunan (miliar Rp)	Jml	+ / (-)	(Miliar Rp)	Peningkatan/ Penurunan (miliar Rp)	Jml	+ / (-)	(Miliar Rp)	Peningkatan/ Penurunan (miliar Rp)
2001	57		1.024,3		26		2.912,2		83		3.936,5	
2002	44	(13)	868,1	(156,2)	14	(12)	1.541,3	(1.370,9)	58	(25)	2.409,4	(1.527,1)
2003	57	13	686,3	(181,8)	21	7	3.607,7	2.066,4	78	20	4.294	1.884,6
2004	46	(11)	28.579,7	285.110,7	17	(4)	5.608,6	2000,9	63	(15)	34.188,3	29.894,3
2005	43	(3)	542,4	(280.373)	19	2	1.850,5	(3.758,1)	62	(1)	2.392,9	(31.795,4)

Sumber : BPM Propinsi Jawa Tengah, 2006

Selain itu dengan menelusuri perkembangan investasi baik PMA/PMDN di Jawa Tengah (tahun 2001-2005) yang telah mendapatkan surat persetujuan dan Badan Penanaman Modal (BPM) Provinsi Jawa Tengah menunjukkan jumlah proyek yang cenderung menurun, demikian juga dengan nilai investasinya, seperti tampak pada tabel 2. jumlah proyek baik PMA maupun PMDN cenderung mengalami penurunan baik dari sisi jumlah maupun nilai investasinya. Bahkan pada tahun 2005, secara total nilai investasi yang mendapat persetujuan BPM hanya senilai Rp. 2.392,9 milyar dan menunjukkan sangat signifikan dengan tahun sebelumnya senilai Rp 34.188,3 milyar

Dengan membandingkan proyeksi kebutuhan investasi dan jumlah proyek dan nilai investasi pada tabel 1 dan tabel 2 di atas, sekilas masih terbuka peluang investasi yang prospektif bagi pengusaha dan calon investor untuk menanamkan modalnya di Provinsi Jawa Tengah. Berdasarkan data BPM Provinsi Jawa Tengah, realisasi penanaman modal tercatat sebesar Rp 8.821,8 miliar dengan rincian Rp 2.406,7 milyar untuk PMA dan Rp 6.415,1 milyar untuk PMDN.

**Tabel 3 :**  
**Perkembangan Jumlah Proyek dan Nilai Realisasi PMA/PMDN**  
**di Jawa Tengah Tahun 2001-2005**

TAHUN	PMA		PMDN		TOTAL	
	Jumlah Proyek	Nilai Realisasi (Miliar Rp)	Jumlah Proyek	Nilai Realisasi (Miliar Rp)	Jumlah Proyek	Nilai Realisasi (Miliar Rp)
2001	43	711,9	21	756,2	64	1.468,1
2002	56	707,4	35	777,1	91	1.484,5
2003	52	533,8	25	1.062,2	77	1.595,9
2004	68	504,6	49	1.900,0	177	2.404,6
2005	-	2.406,7	-	6.415,1	-	8.821,8

Sumber : BPM Propinsi Jawa Tengah, 2006

Tabel 3 di atas menunjukkan bahwa nilai realisasi penanaman modal di Jawa Tengah sejak tahun 2001-2005 menunjukkan adanya peningkatan. Hal ini mengindikasikan masih terbukanya peluang usaha dan prospektif bagi pengusaha dan calon investor, meskipun masih didominasi oleh PMDN (Penanaman Modal Dalam Negeri). Berdasarkan analisis data-data di atas kebutuhan investasi di Jawa Tengah masih belum dimanfaatkan secara optimal oleh para pelaku bisnis, baik investor asing maupun domestik. Sehubungan dengan hal tersebut, diduga lingkungan bisnis di Jawa Tengah (khususnya perda-perda yang terkait dengan usaha lokal dan investasi) banyak yang tidak "ramah" atau tidak "welcome" terhadap investasi, sehingga menjadikan para investor tidak tertarik untuk menanamkan modalnya di Jawa Tengah. Karena ujung-ujungnya perda tersebut berpotensi menimbulkan high cost economy dan akhirnya meminimalkan margin yang diperoleh atau bahkan beresiko mengalami kerugian karena kalah dalam persaingan.

Perda yang menghambat investasi perlu dicermati secara mendalam dan sisi cost and benefits baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang. Jika tidak, maka daerah yang bersangkutan potensi terhambat kemakmurannya bahkan tidak menutup kemungkinan akan tertinggal dengan daerah lainnya. Munculnya "Perda-Perda bermasalah" ini dapat dikarenakan beberapa hal. Pertama, penyusunan Perda yang tidak memenuhi aspek yuridis, filosofis dan sosiologis. Sering kali penyusun Perda mengabaikan aspek sosiologis, yakni hukum yang berlaku di masyarakat. Karena tidak melihat potensi dan karakteristik masyarakat, implementasi Perda banyak terganggu dan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Kedua, sebagian besar Perda yang bermasalah umumnya bertentangan dengan aturan (hukum) yang lebih tinggi. Ketiga, terjadi tumpang tindih antara kebijakan pusat dan daerah serta tumpang tindih antara pajak

dan retribusi. Keempat, masih banyak sumber daya manusia (pejabat) di kabupaten/kota atau Provinsi yang belum memahami soal soal dasar, seperti apa perbedaan antara pajak dan retribusi serta tidak menguasai undang-undang perpajakan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kelima, sebagian besar pejabat di daerah yang tidak memahami undang-undang memaksakan Perda yang berorientasi kepada keuntungan jangka pendek tanpa memikirkan akibat jangka panjangnya.<sup>45</sup>

Dalam upaya menarik para investor, KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) telah melakukan pemeringkatan daya tarik investasi Kabupaten/Kota dengan mendasarkan pada 5 (lima) faktor pokok yang menjadi perhatian para investor dan identifikasi bobot masing masing faktor. Faktor-faktor tersebut adalah : <sup>46</sup>

1. Faktor kelembagaan (terdiri dan variabel kepastian hukum, keuangan daerah, aparatur dan perda), dengan bobot sebesar 31%.
2. Faktor sosial-politik (terdiri dan variabel sosial politik, keamanan, dan budaya), dengan bobot sebesar 21%.
3. Faktor ekonomi daerah (terdiri variabel struktur ekonomi dan potensi ekonomi), dengan bobot sebesar 17 %.
4. Faktor ketenagakerjaan (terdiri dan variabel biaya tenaga kerja, ketersediaan tenaga kerja dan produktifitas pekerja), dengan bobot sebesar 13 %.
5. Faktor infrastruktur (terdiri dan variabel ketersediaan dan kualitas infrastruktur fisik, misal p&abuhan udara, pelabuhan laut, jalan, telepon, dan listrik), dengan bobot sebesar 13 %.

Pembobotan tersebut mencerminkan bahwa faktor kebijakan (policy factors) relatif lebih penting dibandingkan dengan faktor alam/anugerah (endowment factors). Dengan demikian faktor kelembagaan yang terdiri dan faktor-faktor kepastian hukum, keuangan daerah, aparatur dan Perda, yang kesemuanya bermuara dan sistem dan regulasi yang dirancang dan dibuat oleh Pemerintah Daerah sendiri, ternyata dimata para investor merupakan masalah penting dan cukup menentukan dalam pengambilan keputusan investasi mereka.

---

<sup>45</sup> Badan Penanaman Modal (BPM) Propinsi Jawa Tengah, 2006

<sup>46</sup> KPPOD, Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota di Indonesia (Persepsi Dunia Usaha), 2003

Perundangan terkait dengan investasi atau penanaman modal bisa merujuk Undang-undang Nomor 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-undang Nomor 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri beserta Penjelasannya. Demikian juga perundangan terkait investasi seperti Keputusan Menteri Keuangan Nomor 58/2004, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 60 Tahun 2004 dan Keppres 29 Tahun 2004 serta UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mencakup kewenangan daerah dalam investasi di daerah. Meskipun terdapat berbagai perijinan di daerah seperti 1MB, HO, perubahan status tanah, Amdal, UI sementara maupun IUI tetap, namun ada beberapa Kabupaten/Kota yang mampu membuat kebijakan (Perda) yang "pro investasi" sehingga menarik para investor untuk menanamkan modalnya di daerah. Sebaliknya terdapat juga beberapa Kabupaten/Kota yang membuat Perda yang menciptakan distorsi dan high cost economy untuk iklim berinvestasi di daerahnya. Untuk menciptakan iklim berusaha yang kondusif, kompetitif dan merangsang pertumbuhan perekonomian antar Kabupaten/Kota di Jawa Tengah, Badan Penanaman Modal (BPM) Provinsi Jawa Tengah tahun 2005, mengadakan Program Penghargaan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota yang Pro-Investasi, dan menetapkan Kabupaten Sragen sebagai juara I, disusul Kabupaten Jepara (juara II), Kota Semarang (juara III), Kabupaten Cilacap (juara IV) dan Kabupaten Kudus (juara V). Sedangkan dalam tahun 2007 BPM Jawa Tengah menobatkan Kabupaten Kudus sebagai juara I dengan memperoleh point tertinggi (4,3) diikuti Cilacap (4,09), Surakarta (4,08) Kota Tegal (3,72) dan Banyumas (3,57)<sup>47</sup>. Pemilihan daerah pro investasi kali pertama digelar pada tahun 2004, dengan pemenang Kabupaten Purbalirigga. Dengan demikian, arahannya akan mampu merangsang bagi Kabupaten/Kota yang "kontra-investasi" mengevaluasi PerdaPerda yang sekiranya menghambat pertumbuhan ekonomi di daerahnya.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai peran sangat penting dalam menghasilkan produk-produk peraturan hukum di daerah melalui berbagai macam Perda. Peran dan fungsi DPRD seperti itu sangat strategis pada era otonomi daerah sebagaimana yang dianut oleh Indonesia kini. DPRD adalah salah satu pelaku politik pembangunan yang sangat penting di daerah. Peran penting DPRD tercermin pada kegiatannya yang bukan saja menyetujui usulan Peraturan Daerah (Perda) dan Pemerintah Daerah melainkan dapat menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan usulan Perda.

Secara formal saat ini terdapat dua jalur penyusun Peraturan Daerah yaitu jalur eksekutif dan jalur legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 140 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

---

<sup>47</sup> Harian Suara Merdeka, 5 Oktober 2007, hlm 13

tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dan DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah tersebut mempunyai fungsi masing masing, namun memiliki kesamaan tugas. Pemerintah Daerah mempunyai fungsi penyelenggaraan pemerintah daerah sehari-hari. Sedangkan menurut Pasal 61 Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Meskipun fungsi kedua unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah tersebut berbeda namun terdapat kesamaan tugas dan wewenang. Kesamaan tugas dan wewenang kedua unsur tersebut adalah dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan di daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai tanggung jawab yang besar dalam ikut menentukan keberhasilan pembangunan di daerah. Dengan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang dimilikinya, DPRD dapat bertindak sebagai institusi yang mengontrol setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah agar tetap mengedepankan kepentingan masyarakat.

Dengan kondisi demikian, unsur-unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD dituntut kemampuannya untuk menetapkan kebijakan-kebijakan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing dan selanjutnya menerjemahkan kebijakan-kebijakan daerah tersebut ke dalam Peraturan Daerah yang berbasis aspirasi masyarakat yaitu mempunyai akar atau landasan sosiologis yang kuat dan mendapat legitimasi dan masyarakat. Landasan sosiologis yang dimaksudkan adalah tujuan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan benar-benar dilatarbelakangi oleh kebutuhan masyarakat untuk memecahkan masalah secara rasional. Peraturan perundang-undangan yang mencerminkan aspirasi dan kebutuhan hukum dan segala unsur dalam masyarakat dan pemerintah, di dalam pelaksanaannya di kemudian akan lebih efektif dibandingkan dengan peraturan yang hanya didasari oleh pemaksaan kepentingan atau kemauan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan saja.<sup>48</sup>

Mengingat kewenangan di bidang legislasi secara tegas diberikan oleh Undang-undang, maka DPRD seharusnya lebih berdaya dalam mengimplementasikan fungsi legislative. DPRD menjadi

---

<sup>48</sup> Tambunan, Iklim Investasi di Indonesia, masalah, tantangan dan potensi, Jetro, hlm.13-17, 2006

penyeimbang dan kepentingan Pemenintah Daerah di daam menetapkan kebijakan-kebijakan daerah dan kritis terhadap langkah langkah kebijakan yang dipandang akan memberatkan rakyat. Anggota-anggota DPRD adalah “wakil-wakil rakyat” yang dianggap lebih mengetahui apa yang menjadi keinginan dan aspirasi rakyat yang diwakilinya, dan paling mengetahui kondisi-kondisi khusus dan daerahnya. Oleh sebab itu, jika dibandingkan dengan fungsi eksekutif yang cenderung lebih mewakili kepentingan sektor, prakarsa legislasi yang berasal dan DPRD diharapkan lebih kaya dan lebih menyentuh kepentingan rakyat, karena lebih menghimpun, menampung, menyerap, dan menindaklanjuti aspirasi, keinginan-keinginan, usulan-usulan, permasa lahan, kebutuhan-kebutuhan, kepentingan dan lain-lain yang muncul dan berbagai lapisan masyarakat (seperti kelompok masyarakat, organisasi-organisasi kemasyarakatan, profesi, keagamaan, akademisi, organisasi politik, LSM, lembaga masyarakat adat, dan lain-lain).<sup>49</sup>

Perda sebagai kebijakan publik menentukan arab kemajuan setiap daerah. Artinya daerah yang mempunyai kebijakan publik yang unggul akan mampu berkembang menjadi daerah yang unggul dibanding daerah yang mempunyai kebijakan publik yang biasa-biasa saja. Karena itu mengoptimalkan fungsi DPRD sangat penting dalam rangka memastikan daerah otonom di mana mereka berada mempunyai kebijakan publik yang kelas satu. Untuk menciptakan produk kebijakan kelas satu, dibutuhkan pemanfaatan konsepsi strategis pembangunan sesuai dengan tuntutan otonomi daerah dan globalisasi oleh para pemangku kebijakan. Anggota DPRD sebagai fihak yang termasuk dan pemangku kebijakan khususnya di tingkat Kabupaten/Kota dimana otonomi daerah diletakkan secara nyata dan bertanggungjawab diharapkan peranannya dalam persoalan ini. <sup>50</sup>

Membangun iklim investasi tidak dapat hanya dikerjakan oleh Pemerintah Daerah (eksekutif) atau pengusaha daerah. Tanpa kehadiran DPRD, maka arab kebijakan proinvestasi sulit untuk didapat. Di samping Pemerintah Daerah, maka sebenarnya DPRD merupakan actor yang mampu memahami bagaimana menank investasi. Karena, keanggotaan DPRD adalah non-pemerintah dan tidak sedikit dan para anggota DPRD yang merupakan wirausahawan atau pelakupelaku bisnis swasta. Tidak jarang mereka mempunyai visi yang lebih maju dibanding Pemerintah Daerah dalam hal investasi daerah.

---

<sup>49</sup> Abdul Ban Azed, Hubungan Antara Program Legis/asi Nasional Dan Program Legislasi Daerah, Makalah disampaikan dalam Temu Konsultasi Panitia Legislasi DPRD Propinsi, Kabupaten/Kota Wilayah Indonesia Barat, diselenggarakan Badan Pembinaan Hukum Nasional di Medan tanggal 27— 29

<sup>50</sup> Suryana, dkk., Ekonomi Pembangunan, Problematika dan Pendekatan, hlm.1, Salemba Empat; 2007

Peran para pemangku kebijakan khususnya DPRD sangat penting dan strategis, mulai dan mempromosikan, merumuskan hingga menetapkan kebijakan yang proinvestasi. Bahkan DPRD juga diharapkan untuk memastikan bahwa tidak ada kebijakan-kebijakan di daerah yang anti investasi. Kebijakan pro-investasi adalah kebijakan yang mendukung percepatan proses investasi yang sehat di daerah. Investasi yang sehat bukanlah investasi yang datang semata-mata dan Pemerintah Daerah, melainkan juga investasi dan masyarakat baik masyarakat daerah, dan luar daerah, maupun dan luar negeri. Oleh karena itu setiap daerah di Indonesia memerlukan DPRD yang memahami bahwa investasi adalah salah satu penggerak utama (key driver) bagi pengembangan kesejahteraan daerah. Kita tidak punya banyak pilihan lain yang lebih baik dan berkesinambungan. Karena investasi bisnis, fokus bukan saja berkenaan dengan pencapaian laba namun juga mempunyai sasaran terhadap penciptaan lapangan kerja dan peluang bisnis baru yang merupakan bagian dan rantai bisnis (business chain) yang menjadi bagian dan proses bisnis.<sup>51</sup>

Seringkali kita menyimak diskusi dalam media massa yang membenikan informasi tentang adanya ribuan kebijakan di daerah dalam bentuk Perda yang bermasalah di negeri ini. Dimulai dan kebijakan yang tidak pro investasi hingga produk hukum daerah yang bertentangan dengan perundangan/ peraturan di atasnya. Disinilah sebenarnya peran DPRD dituntut lebih punya kepekaan dalam melaksanakan fungsi legislasi melalui pembuatan Perda yang pro investasi. Tidak dapat dipungkiri bahwa investasi tidak dapat dilepaskan dengan pembangunan. Dalam hal ini pembangunan selalu memerlukan "mesin penggerak". Mesin penggerak pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi di masa lalu adalah buruk, karena menyebabkan kesenjangan ekonomi, antara sedikit kelompok yang menikmati pertumbuhan ekonomi, dan banyak kelompok yang tidak menikmatinya. Pertumbuhan ekonomi yang sehat adalah pertumbuhan ekonomi yang merata, atau menggerakkan sebagian besar kelompok masyarakat untuk dapat menikmati pertumbuhan tersebut. Dan ini, kita dapat menyepakati, kita memerlukan pertumbuhan ekonomi. Pertanyaannya adalah dan mana pertumbuhan ekonomi digerakkan.

Program pelayanan perijinan melalui sistem One Stop Service (OSS) sebenarnya diharapkan dapat mendukung investasi di daerah. Dalam upaya mengaplikasikan program One Stop Service (OSS), Pemerintah Provinsi Jawa Tengah sudah mengarahkan kebijakan agar setiap kabupaten/kota di Jawa

---

<sup>51</sup> Ibid, him. 2.

Tengah hingga tahun 2008 sudah membangun fasilitas one stop service (OSS) atau sistem pelayanan terpadu (SPT). Dengan kebijakan tersebut, menjadi salah satu faktor pendorong bagi kabupaten/kota untuk memperbaiki sistem pelayanan kepada masyarakat termasuk di dalamnya para pelaku usaha.<sup>52</sup>

One stop service (OSS) atau yang dikenal dengan sistem satu atap, harus didukung DPRD melalui pembentukan Perda. Hal itu penting karena dengan OSS diharapkan menjadi daya tarik investor. Menurut Badan Penanaman Modal (BPM) Provinsi Jawa Tengah sampai dengan bulan Juli 2007 setidaknya telah ada 31 dan 35 kabupaten/kota di Jawa Tengah telah memiliki fasilitas Sistem Pelayanan Terpadu. Fasilitas tersebut ada yang berbentuk unit, kantor dan bahkan ada pula yang oleh sebagian kalangan disebut sebagai bentuk paling ideal dan akan dimiliki oleh kabupaten Sragen yaitu berbentuk badan. Artinya terdapat 90 % kabupaten/kota yang telah mengikuti himbauan Gubernur Jawa Tengah untuk membangun fasilitas tersebut.<sup>53</sup>

Memperbaiki iklim investasi merupakan suatu tugas yang penting bagi setiap Pemerintah Daerah. Karena itu pemerintah harus terus mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi yakni melalui investasi yang didukung oleh produktifitas yang tinggi. Investasi akan memperkuat pertumbuhan ekonomi dengan mendatangkan input pada proses produksi. Him investasi akan menentukan daya saing daerah Daya saing merupakan indikator daya tarik investasi di daerah

Secara umum, investasi akan masuk ke suatu daerah tergantung dan daya tarik daerah tersebut terhadap investasi dan adanya iklim investasi yang kondusif. Keberhasilan daerah untuk meningkatkan daya tarik terhadap investasi satah satunya tergantung dan kemampuan daerah (termasuk DPRD) dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan investasi dan dunia usaha serta peningkatan kualitas pelayanan terhadap masyarakat. Kemampuan daerah untuk menentukan faktor-faktor yang dapat digunakan sebagai ukuran daya saing perekonomian daerah relative terhadap daerah lainnya juga sangat penting dalam upaya daya tarik investasi dan memenangkan persaingan.

Mendasarkan pada hasil temuan KPPOD (2003) tersebut, peran kelembagaan termasuk di dalamnya DPRD dalam menghasilkan Peraturan Daerah merupakan salah satu faktor penting dalam meningkatkan iklim investasi di daerah. Oleh karena itu sejauh mana produk-produk legislasi daerah

---

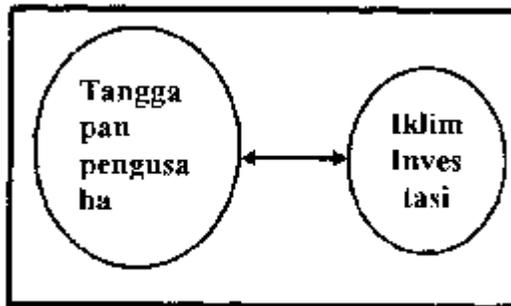
<sup>52</sup> Harian Suara Merdeka, 2 Juli 2007, hlm 4

<sup>53</sup> Op cit, Badan Penanaman Modal (BPM) Provinsi Jawa Tengah, Juli 2007

berupa Perda dapat mendorong terciptanya iklim investasi, adalah suatu topik yang menarik dan perlu dikaji secara empiris.

Merujuk deskripsi latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka kerangka teoritis atas masalah penelitian dapat dibangun sebagai berikut:

Gambar 1. Kerangka Teoritis



Tanggapan pengusaha terhadap Perda terkait investasi merupakan pengukuran operasional atas peran produk legislasi (DPRD) yang terkait dengan Perda. Hal ini dikarenakan pelaku usaha adalah pihak yang paling kompeten dalam menilai fungsi produk legislasi. Sedangkan iklim investasi dibangun atas dasar indikator pertumbuhan laba, persaingan usaha, kepastian usaha dan prospek usaha, dengan pertimbangan bahwa keempat indikator tersebut merupakan kriteria universal iklim usaha yang dirasakan oleh pelaku usaha.

#### PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, secara spesifik permasalahan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi kriteria penting dan Perda agar dapat mendukung iklim usaha di Kabupaten Kudus?
2. Bagaimana tanggapan pelaku usaha terhadap iklim usaha berdasarkan Perda dan implementasinya di Kabupaten Kudus?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ilmiah memerlukan metode pendekatan yang tepat, sesuai dengan permasalahan yang telah ditentukan. Pendekatan masalah yang dipilih dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis sosiologis atau empiris. Dalam penelitian hukum ada 2 (dua) metode yang dapat digunakan, yakni metode peneltiari hukum normatif (legal research) dan metode penelitian hukum sosiologis (socio legal research).

## KERANGKA PEMIKIRAN

Penelitian ini berangkat dari sebuah pemikiran mengenai peran produk legislasi berupa Perda yang terkait dengan dinamika usaha dan iklim usaha. Ada keterkaitan kuat antara produk hukum di bidang ekonomi dengan perkembangan ekonomi di suatu daerah. Akan tetapi, hubungan keduanya tidak sesederhana demikian. Terdapat berbagai faktor yang harus dicermati dan dianalisis dalam ukuran-ukuran dimensi hukum, ekonomi dan sosial.

Sebuah produk hukum haruslah mempertimbangkan aspek praktik dan ekspektasi sosial yang berkembang di tengah masyarakat, selain juga mempertimbangkan aspek legal formal dan produk hukum itu sendiri. Representasi dan ekspektasi sosial adalah mengenai tanggapan masyarakat, terutama masyarakat yang berkepentingan atas produk hukum tersebut.

Terkait dengan investasi, ekspektasi sosial tersebut harus dikaji dan dianalisis secara mendalam guna mengetahui sejauh mana peran produk hukum tersebut dalam mendukung praktik-praktik usaha secara kondusif. Oleh karena itu, kajian yang mendalam tentang kriteria penting dan produk legislasi daerah (Perda), keterkaitan Perda dengan dinamika usaha dan iklim investasi, keragaman Perda, dan dukungan secara positif Perda-perda terhadap iklim investasi, penting untuk dilakukan.

## HASIL PENELITIAN

Daya Tarik Investasi suatu daerah tidak hanya ditentukan oleh potensi ekonomi berupa "anugerah alam" yang dimilikinya. Berbagai unsur lainnya juga mempengaruhi daya tarik investasi suatu daerah, seperti Peraturan Daerah, birokrasi pelayanan, keamanan, kondisi sosial budaya, tenaga kerja, dan sebagainya. Keseluruhan faktor tersebut tergabung menjadi satu dan membentuk daya tarik investasi bagi suatu daerah. Permasalahan atau kelemahan di satu faktor, akan mempengaruhi daya tarik investasi secara keseluruhan.

Penelitian ini lebih memfokuskan pada peranan Peraturan Daerah (Perda) dalam mendukung dan berkolerasi terhadap dinamika usaha dan iklim investasi, di Kabupaten Kudus Jawa Tengah. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara rata-rata telah terjadi perbaikan dari sejumlah faktor pembentuk daya tarik daerah, namun juga masih menyisakan beberapa persoalan. Kondisi tersebut tentunya sangat berpengaruh terhadap perkembangan investasi dan keberadaan dunia usaha dalam menjalankan kegiatannya.

Dalam penelitian ini pendapat para pelaku usaha di Kabupaten Kudus dianalisis terutama terkait pendapat mereka atas Perda pajak daerah dan retribusi perijinan yang sangat mempengaruhi keputusan bisnis dan investasi mereka di Kabupaten Kudus. Dalam penelitian ini diasumsikan bahwa para pelaku usaha adalah pihak yang paling kompeten dalam menilai fungsi produk legislasi berupa Perda. Sedangkan iklim investasi dibangun atas dasar indikator pertumbuhan laba, persaingan usaha, kepastian usaha dan prospek usaha, dengan pertimbangan bahwa keempat indikator tersebut merupakan kriteria universal iklim usaha yang dirasakan oleh pelaku usaha.

Dalam penelitian ini dikaji dan dianalisis, secara spesifik, bebrapapermasalahan penelitian yang rterkait dengan pendapat para pelaku usaha atas kualitas Perda, dinamika usaha, dan keterkaitan keduanya dengan demikian permasalahannya adalah :

1. Faktor –faktor menjadi kriteria penting dari Perda agar dapat mendukung iklim usaha di Kabupaten Kudus.

Dalam penelitian ini, analisis dan kajian mengenai faktor-faktor penentu kualitas Perda, terutama terkait dengan pajak daerah dan retribusi perijinan, yang paling banyak dirasakan dampak oleh para pengusaha itu sendiri secara langsung di Kabupaten Kudus, menurut mereka harus mengandung faktor-faktor penting diantaranya sebagai berikut:

- a. Sebuah Peraturan Daerah (Perda), terutama yang terkait dengan pajak daerah dan retribusi perijinan, harus mengandung prinsip kejelasan, pasti, dan transparan pengenaannya.
- b. Perda, terutama yang mengatur pajak daerah dan retribusi perijinan, harus memperhatikan perihal mekanisme pengenaan tarif, denda keterlambatan, dan proses pengajuan keberatan atas pembayaran pajak/retribusi, secara cukup proporsional, adil, transparan, dan tidak memberatkan.

c. Dalam hal objek dan subjek pajak daerah dan retribusi perijinan yang termuat dalam Perda, ketentuannya diatur sedemikian ketat sehingga tidak terjadi tumpang tindih (overlap) pengaturan antara satu Perda dengan lainnya, dan juga terhindar dan benturan dengan perundang-undangan di atasnya.

d. Sebuah Perda tentang pajak daerah dan retribusi perijinan, diharapkan juga dapat lebih baik dan lebih ramah terhadap dunia usaha dan investasi, dan harus lebih baik dibanding dengan Perda di daerah lain.

e. Perda-perda yang mengatur ketentuan pajak daerah dan retribusi perijinan yang telah berlaku juga harus bias mengoptimalkan potensi dan sesuai dengan kepentingan dunia usaha dan iklim investasi sehingga menjadikan system dan peraturan yang terbaik (tidak perlu penyesuaian lagi dalam jangka pendek)

Secara umum, kecenderungan jawaban responden (tanggapan pelaku usaha) terhadap penilaian atas Perda-perda terkait dengan pengaturan pajak daerah dan retribusi perijinan di Kabupaten Kudus atas lima poin faktor-faktor penentu Perda yang ideal tersebut, secara empiris cenderung berpendapat sangat hati-hati (tidak menjawab atau menilai secara tegas, setuju atau tidak setuju). Namun kecenderungan netral dalam banyak penelitian lebih cenderung mengarah pada penilaian jelek, kurang, atau tidak baik.

2. Tanggapan pelaku usaha terhadap iklim usaha berdasarkan Perda dan implimentasinya di Kabupaten Kudus.

Dalam penelitian ini, 5 indikator pengukuran yang digunakan untuk mengukur pendapat para pelaku usaha dan investor terhadap dinamika dan iklim investasi di Kabupaten Kudus, diantaranya:

a. Banyak-tidaknya hambatan teknis dan non-teknis terkait dengan operasional perusahaan dan rencana investasi mereka di Kabupaten Kudus.

b. Prospek usaha dan investasi di Kabupaten Kudus cukup baik dan dinamis perkembangannya.

c. Daerah masih prospektif dan layak untuk dijadikan tempat investasi dan lokasi usaha.

d. Ada-tidaknya rencana bisnis dan perusahaan untuk memperbesar investasi dan skala usaha di Kabupaten Kudus.

e. Ke depan, ada-tidaknya rencana perusahaan untuk memindahkan investasi dan tempat usaha ke daerah lain di luar Kabupaten Kudus

Kondisi dunia usaha dan iklim investasi secara nilai dan empiris di Kabupaten Kudus menurut tanggapan para pelaku usaha dalam penelitian akan diusahakan untuk diukur dan dikuantifikasikan berdasarkan kelima kriteria tersebut di atas. Dengan menggunakan metode perhitungan akumulasi rata-rata jawaban atas item-item pertanyaan menyangkut prospek usaha di Kabupaten Kudus, terungkap secara total (agregat) rata-rata, prospek usaha menurut para responden (pelaku usaha) yang ada di Kabupaten Kudus, mengarah pada persepsi penilaian responden yang cenderung netral, tidak menyatakan baik, akan tetapi juga tidak mengatakan jelek.

Adapun faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam implementasi Perda-Perda tersebut di Kabupaten Kudus adalah bahwa hasil analisis membuktikan adanya korelasi bersifat signifikan dan positif antara kualitas Perda dan iklim usaha dan bisnis di Kabupaten Kudus. Kuatnya hubungan keterkaitan (signifikan) dan arah hubungannya yang positif persis sama (sesuai) dengan beberapa penjelasan literatur teori mengenai implikasi hukum dan empiris atas sebuah produk "regulasi". Namun demikian sebagaimana uraian atas item-item 5 (lima) indikator atas kualitas perda dan 5 (lima) indikator atas prospek usaha dan investasi, secara statistik deskriptif terungkap bahwa nilai rata-rata untuk item-item tersebut memiliki nilai mean (rata-rata) mendekati nilai tengahnya (bersifat netral), demikian juga dengan item-item untuk kriteria penilaian prospek usaha, nilai rata-ratanya nyaris mendekati nilai tengahnya juga.

Pemerintah Kabupaten Kudus dalam beberapa tahun terakhir, telah berupaya meningkatkan investasi dengan 3 strategi yang saling berkaitan, yakni: aspek promosi, kebijakan daerah, dan dukungan sumber daya. Namun demikian hasil dan penilaian secara umum para pengusaha dalam penelitian ini, menyimpulkan bahwa pendapat para pelaku usaha dan investor di Kabupaten Kudus cenderung "netral".

Kondisi tersebut bisa disebabkan tidak mudah menyinkronisasikan dan mengimplementasikannya secara utuh dan berkelanjutan di lapangan. Hal tersebut terkait juga dengan beberapa faktor yang masih menjadi hambatan dalam memenuhi kewajiban hukum (Perda) tersebut, terutama terkait dengan pengurusan pajak dan retribusi yang dapat mengganggu iklim investasi dan dinamika usaha di Kabupaten Kudus. Beberapa faktor penghambat yang dapat disimpulkan dalam penelitian ini diantaranya adalah:

- a. Persyaratan administrasi pembayaran pajak daerah atau retribusi perijinan yang terlampaui berbelit-belit (tidak jelas dan tidak transparan)
- b. Lambatnya proses procedural pengurusan (tahapan administrasi yang terlampaui panjang)

- c. Kurang cepatnya proses pelayanan akibat rendahnya kinerja (profesionalisme) pegawai pemerintah
- d. Masih banyaknya mekanisme sistem pengurusan administrasi pajak daerah dan retribusi perijinan yang diduga bersifat kolusif (faktor kesengajaan)
- e. Faktor gabungan, yang disebabkan oleh lebih dari satu faktor yang telah disebutkan di atas.

## PENUTUP

1. Melihat keterkaitan erat antara kualitas Perda dengan prospek usaha, dan juga keterkaitan erat antara produk legislasi dengan dinamika usaha dan iklim investasi, serta mendasarkan fakta empiris tentang rendahnya kualitas PerdaPerda di Kudus menurut pendapat responden, maka direkomendasikan agar pemangku kebijakan (Lembaga eksekutif dan Legislatif) meningkatkan upaya perbaikan kualitas Perda.
2. Meskipun telah menggunakan sistem One Stop Service dalam pelayanan perijinan, namun analisis biaya-manfaat perlu diterapkan guna melihat sejauh mana efektifitas pelaksanaan Perda guna perbaikan pada sisi pelayanan administrasi dan profesionalisme yang juga menjadi penghambat dalam implementasi Perda.
3. Beberapa faktor penting yang terkait dengan kriteria Perda dan kualitas Perda menurut pendapat pelaku usaha perlu menjadi dasar kebijakan penting dalam penetapan, implementasi dan evaluasi suatu Perda.
4. Sosialisasi kepada pelaku usaha terhadap Perda-perda yang mendukung iklim investasi di Kabupaten Kudus dirasakan masih kurang karena itu diperlukan peningkatan kegiatan sosialisasi bahkan sistem jemput bola seperti halnya yang dilakukan oleh Samsat dalam perpanjangan STNK perlu dilakukan Pemerintah Kabupaten Kudus kepada pelaku usaha.
5. Penelitian ini memiliki kelemahan terutama dalam hal dukungan jumlah sampel (responden) dan variabilitas responden baik dari sisi jenis usaha dan besar-kecilnya modal usaha, oleh karena itu penelitian lanjutan dapat dilakukan dengan lebih memperhatikan pada dua faktor tersebut.