

# **PENGARUH PERDA TERHADAP AKTIVITAS PEREKONOMIAN DAERAH (UMKM) \*)**

**Oleh : P. Agung Pambudhi \*\*)**

## **I. PENDAHULUAN**

Sesuai dengan judul di atas, makalah ini akan memaparkan gambaran secara singkat tentang peraturan daerah (Perda) yang keberadaan dan arti pentingnya terhadap aktivitas perekonomian daerah yang secara terbatas akan dilihat kaitannya dengan upaya peningkatan kinerja Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Bank Indonesia diharapkan dapat berperan dalam memperbaiki kualitas kebijakan (Perda) untuk mendukung pengembangan UMKM.

Pada dasarnya Perda adalah instrumen hukum pemerintah daerah (Pemda) dalam melaksanakan kebijakan pemerintah (pusat) dan kebijakan Pemda itu sendiri. Dalam proses penyusunannya, Perda merupakan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif (DPRD)<sup>1</sup>. Implementasi Perda ditindaklanjuti dengan Peraturan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/ Walikota)

dan/atau Surat Keputusan Kepala Daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan Perda.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan hukum Perda berada di bawah produk hukum nasional yang mempunyai hierarki sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang;
3. Peraturan Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah;

Berdasarkan hierarki tersebut, untuk menjalankan fungsi pemerintahan, pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap keberadaan Perda agar sesuai dengan kebijakan secara nasional. Pemaparan ini tidak membahas secara teknis mengenai mekanisme pengawasannya. Namun perlu diketahui bahwa pemerintah pusat mempunyai kewenangan untuk meminta Pemda melakukan revisi Perda, bahkan juga berwenang untuk membatalkannya. Lebih lanjut, dalam survei tahunan yang

---

\*) Bahan tayangan dalam seminar Perda dan UMKM di Bank Indonesia pada tanggal 29 Maret 2007.

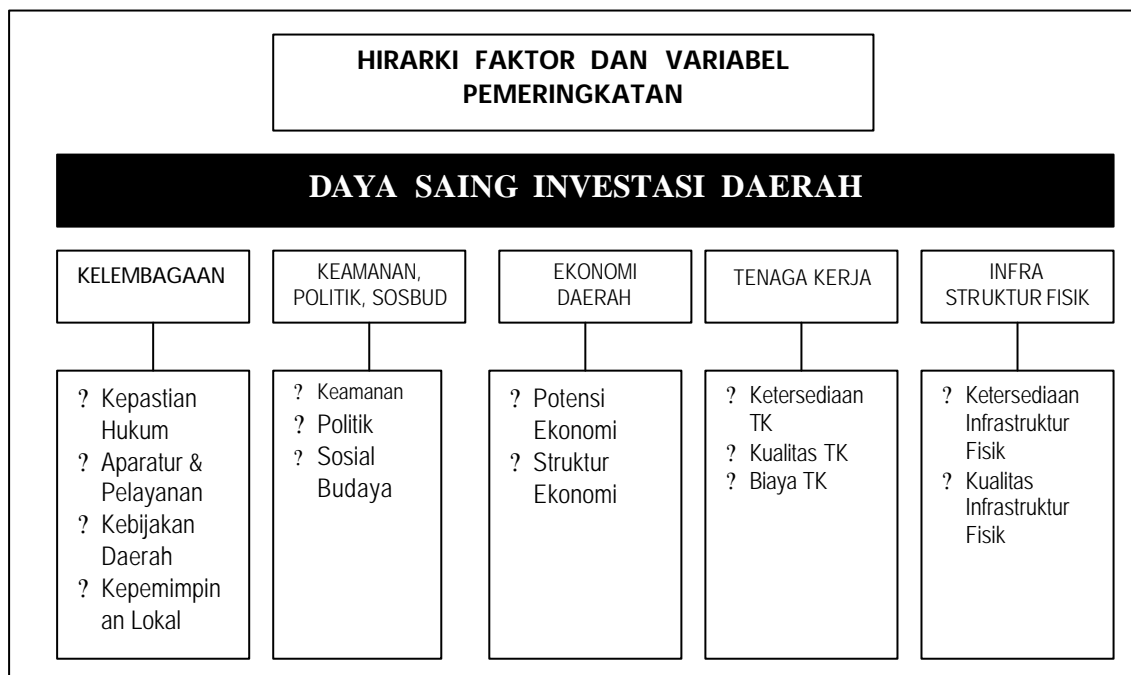
\*\*\*) Direktur Eksekutif, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD).

<sup>1</sup> Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dilakukan Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2006, Peraturan Daerah sebagai wujud dari kebijakan daerah merupakan salah satu dari 14 variabel yang menentukan daya saing investasi Kabupaten/Kota seperti dalam gambar berikut.

### Mengapa Perda?

Dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, terdapat 1 (satu) dari 85 (delapan puluh lima) kebijakan yang harus dilakukan yaitu "serangkaian tindakan mengenai Perda<sup>2</sup>".



Gambar:

Hierarki Faktor dan Variabel Pemeringkatan Daya Saing Daerah

<sup>2</sup> Presiden SBY dalam suatu kesempatan menyampaikan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam perbaikan iklim investasi, yaitu:

- akses pendanaan;
- pajak;
- perizinan usaha;
- kepastian hukum;
- keamanan dan ketertiban;
- stabilitas politik;
- infrastruktur;
- tenaga kerja;

Kadin juga menyebutkan pentingnya Perda sebagai salah satu hal yang harus dicermati dalam perbaikan iklim investasi di Indonesia bersama-sama dengan faktor-faktor lainnya, yaitu:

- a. jaminan kepastian dan penegakan hukum;
- b. perpajakan yang kompetitif;
- c. ketenagakerjaan yang fleksibel;
- d. infrastruktur yang memadai
- e. *otonomi daerah yang benar khususnya mengenai Perda.*

Berbagai studi mengenai Perda yang dilakukan KPPOD pada tahun 2001-2007, SMERU (2001), dan REDI (2004) menunjukkan peran Perda terhadap aktivitas ekonomi. Dari berbagai studi tersebut dapat disimpulkan bahwa Perda yang baik akan mendukung atau setidaknya tidak menghambat aktivitas ekonomi/usaha. Demikian pula sebaliknya, bahwa Perda yang buruk akan menghambat aktivitas usaha yang mengakibatkan ekonomi biaya tinggi sehingga menurunkan daya saing produk di daerah yang bersangkutan.

### **Kajian Peraturan Daerah**

Jenis Perda sangat beragam baik yang terkait dengan aktivitas perekonomian (usaha) secara langsung ataupun tidak langsung, termasuk UMKM yaitu:

- a. Perda mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah

(RPJM) Daerah, yang mencerminkan visi dan misi pimpinan daerah, di antaranya mencakup komitmen pengembangan usaha termasuk UMKM.

- b. Perda mengenai Susunan Organisasi Tata Pemerintahan yang ikut menentukan kinerja pelayanan aktivitas usaha (termasuk UMKM). Misalnya: penerapan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang lebih memudahkan dan menyingkat waktu bagi masyarakat dalam mendapatkan pelayanan.
- c. Perda mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang memuat komitmen anggaran bagi pengembangan iklim usaha dan UMKM. Misalnya: jalan, air bersih, pemasaran, keuangan.
- d. Perda mengenai Perizinan Usaha yang umumnya menyatu dengan Perda Pajak dan Retribusi Daerah, apakah dinilai membebani dunia usaha dan adanya kebijakan khusus.
- e. Perda mengenai Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), menentukan lokasi usaha, ragam jenis dan skala usaha.
- f. Perda mengenai Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), perlu ditinjau apakah akan mengambil

domain usaha swasta dan lahan UMKM.

Pembahasan perda difokuskan pada jenis-jenis perda yang secara langsung terkait dengan aktivitas perekonomian daerah dan secara khusus dibatasi pada perda mengenai pungutan pajak, retribusi, dan jenis-jenis pungutan lainnya.

Pembahasan perda pajak dan retribusi daerah tidak bisa dilepaskan dari pijakan hukum nasional yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah (UU Pajak dan Retribusi Daerah); dan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

UU Pajak dan Retribusi Daerah tersebut mendefinisikan pajak daerah sebagai iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang. Dalam literatur lain menyebutkan bahwa fungsi pajak bersifat *reguleren* (mengatur) dan *budgeter* (pemasukan bagi anggaran keuangan).

Perda pajak daerah amat jelas mengemban fungsi *budgeter* untuk pemasukan PAD. Sesuai filosofi dasarnya, pengenaan pajak tidak mensyaratkan pemberian manfaat

langsung dari pemungut pajak (pemerintah) kepada pembayar pajak. Manfaat pungutan pajak dialokasikan untuk penyediaan barang publik yang manfaatnya diterima tidak secara langsung oleh pembayar pajak, namun bagi kepentingan umum masyarakat sehingga ketentuan pajak dapat dikenakan ke obyek pajak dan dipaksakan pada subyek pajaknya melalui peraturan perundang-undangan.

Untuk memastikan tepat tidaknya penerapan pajak sebelum dipaksakan dalam UU, beberapa kriteria penerapan pajak harus dipenuhi. Kriteria tersebut adalah:

- ? *tax yield* pajak (hasil pungutan atas pajak) harus memadai bila dibandingkan dengan biaya pungutan pajak.
- ? prinsip *equity* (keadilan) baik secara vertikal (subyek pajak yang mempunyai keadaan yang berbeda dikenakan beban pajak yang berbeda) maupun horisontal (subyek pajak yang mempunyai keadaan sama dikenakan beban pajak yang sama).
- ? efisiensi ekonomi, artinya pajak tidak boleh mengakibatkan dampak ekonomi negatif.
- ? secara politis pajak harus dapat diterima oleh masyarakat dan secara administratif harus dapat dilaksanakan.

Sementara mengenai retribusi, kebanyakan literatur menyebutkannya sebagai pungutan yang dibebankan pada pihak yang menerima manfaat langsung atas jasa yang diberikan oleh pemungut retribusi (pemerintah). Dari batasan definisi tersebut jelas bahwa pungutan retribusi harus memberikan manfaat langsung bagi pembayar retribusi. Oleh karenanya, pungutan retribusi dari pemda yang semata-mata hanya membebankan pungutan dengan mengabaikan kontra prestasi berupa manfaat langsung bagi pembayar retribusi adalah tidak tepat.

Dari filosofi teoritis pajak dan retribusi daerah tersebut, yang harus dikaji secara cermat adalah fungsi *reguleren* yang bisa dipaksakan melalui UU untuk tujuan suatu pengaturan tertentu, apakah diterapkan secara tepat. Untuk mengukur tepat tidaknya penerapan fungsi *reguleren* tersebut harus mempertimbangkan aspek-aspek lainnya yang lebih luas termasuk di dalamnya pertimbangan sosial-kemasyarakatan dan sosial-politik.

Pada tingkat inilah kajian suatu perda sering memasuki wilayah abu-abu karena longgarnya prinsip-prinsip sosial kemasyarakatan dan politik dalam konteks pungutan daerah. Hal ini yang menghasilkan kriteria 'prinsip kepentingan umum' sebagaimana tercantum dalam UU

Pajak dan Retribusi Daerah. Sebagai suatu pedoman analisis, memahami suatu pungutan daerah yang 'tidak bertentangan dengan kepentingan umum' sangat sulit karena sifat analisis bisa sangat subyektif. Oleh karenanya prinsip dasar ekonomi dan hukum sebagaimana diuraikan di atas dapat membantu untuk panduan analisis.

Berpijak pada beberapa referensi yang secara singkat diuraikan di atas tersebut, melandasi KPPOD (pada tahun 2002 dan 2006) dalam menerapkan sejumlah kriteria dalam menganalisis perda yang mengatur tentang pungutan daerah (kebanyakan pajak dan retribusi daerah).

Studi perda yang dilakukan KPPOD, menilai kualitas perda sesuai tingkat permasalahannya terhadap 14 (empat belas) kriteria berikut:

1. Relevansi acuan yuridis;
2. *Up-to-date* acuan yuridis;
3. Kelengkapan yuridis formal;
4. Kesesuaian tujuan perda dengan isi pasal-pasal;
5. Kejelasan obyek;
6. Kejelasan subyek;
7. Kejelasan hak dan kewajiban subyek pungutan;
8. Kejelasan standar pelayanan: prosedur, tarif, dan waktu;

9. Kesesuaian filosofi pungutan pajak dan retribusi;
10. Hambatan pada lalu lintas perdagangan dalam negeri;
11. Persaingan sehat;
12. Dampak ekonomi negatif (misal: adanya pungutan ganda);
13. Pelanggaran akses ekonomi masyarakat dan kepentingan umum;
14. Pelanggaran kewenangan tiap tingkat pemerintahan.

Kriteria kriteria tersebut di atas digunakan KPPOD untuk mengidentifikasi tingkat pelanggaran/ permasalahan perda terhadap kriteria-kriteria tersebut, yang dikelompokkan dalam 3 (tiga) kelompok permasalahan yaitu:

- a. permasalahan teknis-yuridis formal (kriteria 1-3);
- b. permasalahan substansial (kriteria 4-9) dan;
- c. permasalahan prinsipil (10-14).

Di luar perda-perda yang bermasalah tersebut adalah Perda yang tidak bermasalah.

Atas dasar kriteria-kriteria penilaian tersebut di atas, studi KPPOD tahun 2006 atas 1.379 perda pungutan daerah yang diterbitkan oleh 228 pemda Kabupaten/Kota ternyata menghasilkan berbagai jenis permasalahan.

Berikut ini adalah contoh ringkasan beberapa jenis permasalahan perda pungutan daerah:

- a. Perda Nomor 2 Tahun 2001 tentang Retribusi Asal Komoditas (Kabupaten Pasaman)<sup>3</sup>, beberapa hal yang perlu dicermati yaitu:

- **Obyek perda:** izin usaha komoditas, penjualan/ pemasaran komoditas yang masuk dan keluar daerah dengan SKA (Surat Keterangan Asal).

- **Tarif:**

- 1) izin usaha komoditas Rp.50.000,- ;

- 2) SKA: bervariasi tergantung komoditasnya; Perkebunan (2%), Pertanian dan Hortikultura – Peternakan – Perikanan (1/2 o/oo) dari Harga Dasar.

- **Catatan:** melanggar prinsip *free internal trade*, menjadi beban tambahan biaya yang mengakibatkan komoditas tidak kompetitif.

- b. Perda Nomor 16 Tahun 2002 Kota Padang tentang Pajak Penerangan Jalan, beberapa hal yang perlu dicermati yaitu:

---

<sup>3</sup> Dalam catatan KPPOD, Perda ini telah dibatalkan oleh pemerintah.

- **Obyek:** setiap penggunaan tenaga listrik dari PLN maupun non-PLN.
  - **Tarif:** 10% $\times$ NJTL-Nilai Jual Tenaga Listrik (PLN), 5% $\times$ NJTL (non-PLN); untuk Industri-Pertambangan MIGAS dikenakan NJTL 30%.
  - **Catatan:** perlu dipertimbangkan pengecualian pajak bagi Industri yang menyediakan tenaga listrik dengan investasi dan perawatan sendiri karena industri tersebut berinvestasi untuk cadangan pasokan PLN yang kurang memadai dan kualitas yang sering terganggu.
- c. Perda Nomor 13 Tahun 2003 Kabupaten Serang tentang Ketentuan Penyelenggaraan Fasilitas Kesejahteraan Pekerja/Buruh Perusahaan Swasta, beberapa hal yang perlu dicermati yaitu:
- Fasilitas/kesejahteraan buruh yang wajib diselenggarakan perusahaan meliputi penyelenggaraan dan penyediaan sarana adalah: sarana dan fasilitas: kesehatan, peribadatan, olah raga, transportasi, tempat makan, seragam kerja, rekreasi, koperasi, jaminan kecelakaan di luar jam kerja.
  - Sanksi pelanggaran: (administrasi) teguran, peringatan tertulis, pidana selama-lamanya 6 bulan kurungan dan atau denda setinggi-tingginya Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
  - **Catatan:** jaminan kecelakaan di luar jam kerja (ketika tidak dalam rangka tugas kerja) memberatkan dan tidak lazim dikenakan; penyediaan berbagai sarana yang dipersyaratkan akan sulit dipenuhi UKM.
- d. Qanun (Perda) Nomor 14 Tahun 2004 tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga (Kabupaten Nagan Raya)<sup>4</sup>, beberapa hal yang perlu dicermati yaitu:
- ? Mengenakan sumbangan barang yang diolah, dijual, atau diangkut ke daerah lain dengan tarif tertentu, misalnya: Kayu Dalam Rp.30.000/M3, TBS Rp.5/Kg, Vanilli Rp.500/Kg, Beras Rp.5/Kg, dan lain-lain.
  - Catatan: merupakan bentuk lain dari pajak komoditi di beberapa daerah yang sudah dibatalkan karena melanggar prinsip *free internal trade*.

---

<sup>4</sup> Dalam catatan KPPOD, Perda ini telah dibatalkan oleh pemerintah.

e. Perda Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelayanan & Retribusi Ketenagakerjaan (Kota Bekasi), beberapa hal yang perlu dicermati yaitu:

- **Obyek:** pelayanan bidang ketenagakerjaan; diantaranya: perpanjangan IKTA (Izin Kerja Tenaga Asing), pembinaan TKI (Tenaga Kerja Indonesia), pengawasan peralatan (ketel uap, lift, dll), izin penyimpangan waktu kerja, pengesahan PP, pendaftaran KKB, izin LLS, legalisasi sertifikat uji ketrampilan, dll.

- Tarif: bervariasi, misalnya: IKTA (USD 100/bulan), Lift Rp. 250.000/tahun, dll).

- **Catatan:**

- 1) berbagai pelayanan ketenagakerjaan tersebut banyak yang merupakan pelayanan umum pemerintahan sebagai TUPOKSI (Tugas Pokok dan Fungsi) dinas terkait (dinas tenaga kerja) yang dibiayai dari penerimaan umum pemerintahan. Dengan mempertimbangkan berbagai penyediaan fasilitas di atas terkait dengan kebutuhan produksi, keselamatan

kerja, dan hubungan industrial, serta mempertimbangkan tupoksi dinas yang bersangkutan, beberapa jenis pelayanan tersebut tidak semestinya dikenakan pungutan retribusi.

- 2) IKTA merupakan pungutan (PNBP – Penerimaan Negara Bukan Pajak) Pemerintah Pusat bukan Pemda.

### **Pengaruhnya Terhadap Aktivitas Usaha (UMKM)**

Pungutan daerah melalui perda-perda yang bersifat distortif tersebut yang dilakukan secara legal atas perda yang berlaku yaitu perda yang tidak/belum dibatalkan pemerintah, sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa perda-perda tersebut menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Tidak saja terhadap UMKM, namun implementasi perda distortif juga berakibat negatif pada semua skala jenis usaha.

Meski sebagian besar pungutan yang diatur dalam perda tidak besar, kecuali untuk beberapa jenis pungutan komoditi yang cukup signifikan, pengaruhnya terhadap daya saing produk relatif besar. Hal tersebut karena beban biaya pajak dan non-pajak secara kumulatif

sudah besar dibandingkan beberapa kompetitor langsung produk-produk Indonesia. Selain beban biaya, penerapan perda yang distortif mengakibatkan *opportunity cost* pelaku usaha, yang seharusnya fokus pengembangan usahanya namun terpaksa harus menyisihkan energinya untuk silang pendapat dengan pemerintah akibat perda distortif tersebut.

Selain biaya resmi pungutan atas dasar perda, pelaku usaha juga menanggung sejumlah biaya ilegal. Dari studi KPPOD (2006) total biaya ilegal terhadap biaya operasional pelaku usaha kategori UMKM sebesar 6,9%. Biaya ilegal tersebut terjadi baik dalam proses perizinan usaha, pungutan di jalur distribusi produk, pungutan di lokasi usaha, dll. (biaya mendapatkan izin usaha daerah 209,4% dari biaya resmi yang dialami 87% dari 8.727 Pelaku Usaha dari 228 Kab/Kota).

Dalam hal pelayanan perizinan yang diatur dalam perda, kinerja pemda juga tidak menggembirakan karena waktu (rata-rata) mendapatkan izin usaha daerah (Izin Lokasi, SIUP, HO, IMB, TDP) adalah 33 hari dari 17 hari (rata-rata) yang tertera di ketentuan. Aspek perizinan juga perlu diperhatikan oleh UMKM karena ada beberapa manfaat dengan menjadikan UMKM sebagai usaha formal, diantaranya: meningkatnya akses ke perbankan; meningkatnya

akses pasar; mendapatkan dukungan program pemerintah; rasa nyaman berusaha. Sementara itu, pemerintah akan mendapat manfaat dari pemasukan pajak dan akses perlindungan tenaga kerja.

Secara singkat, dapat disimpulkan bahwa Perda distortif dan praktek buruk dalam implementasinya menyebabkan turunnya daya saing daerah yang bersangkutan, dan menyebabkan kerugian bagi daerah itu sendiri karena mengakibatkan keengganan pelaku usaha menanamkan usahanya di daerah yang bersangkutan. Akibatnya, aktivitas perekonomian tidak meningkat dan penyerapan tenaga kerja stagnan.

### **Peran Bank Indonesia**

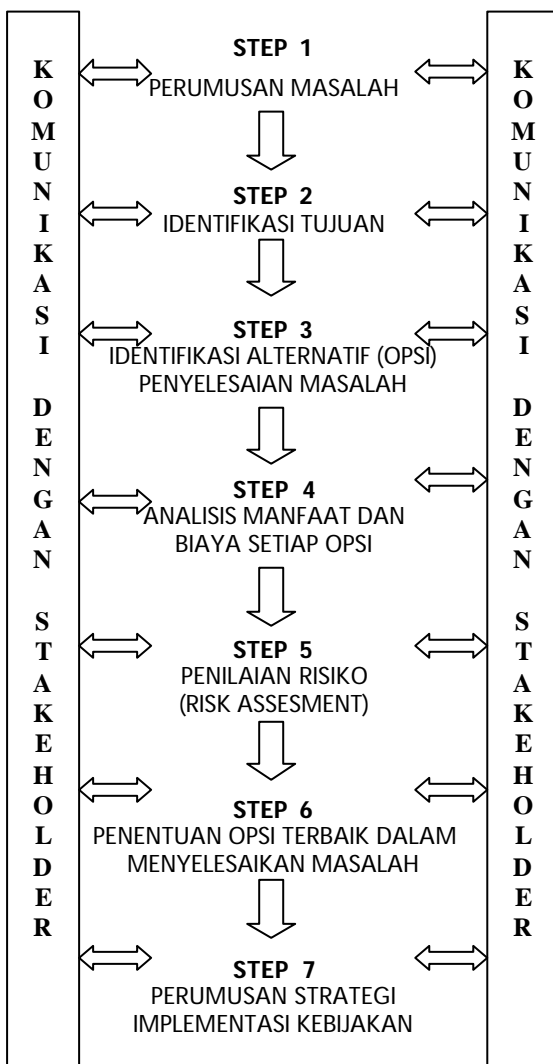
Segenap unsur *stakeholder* pembangunan daerah dapat memainkan peran untuk memperbaiki iklim investasi daerah baik yang terkait perda maupun hal-hal lainnya. Demikian pula, Bank Indonesia juga dapat ikut mengambil peran tersebut.

Bantuan teknis bisa diberikan Bank Indonesia kepada pemda untuk meningkatkan kualitas perda. Perlu dicatat bahwa salah satu penyebab munculnya perda distortif adalah rendahnya kualitas proses penyusunan perda. Bank Indonesia diharapkan dapat membantu Pemda dalam melembagakan *Regulatory*

*Impact Assessment/Analysis (RIA)* dalam proses penyusunan Perda.

RIA adalah *cost and benefit analysis*, menganalisa potensi manfaat dan biaya yang akan/telah terjadi akibat suatu kebijakan dengan salah satu unsur penting yaitu adanya partisipasi publik dalam penyusunannya, di luar tahapan RIA lainnya yang dapat dilihat dalam skema berikut.

### TAHAPAN REVIEW REGULASI



Sumber:  
Takuji K, Hari S, Idgan F, 2003.

RIA pada dasarnya adalah kerangka kerja melalui serangkaian tahap untuk melakukan penilaian tentang perlu tidaknya membuat suatu pengaturan melalui suatu kebijakan. Analisis menggunakan RIA tidak hanya untuk membuat suatu kebijakan baru namun juga dapat digunakan untuk evaluasi kebijakan misalnya perda, yang sudah berlaku.

Bank Indonesia melalui bantuan teknis juga dapat memfasilitasi Pemda dalam menyediakan anggaran untuk tenaga ahli yang mendampingi pelembagaan PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) untuk perizinan (usaha) maupun non-perizinan (masyarakat luas). Bank Indonesia dapat bekerjasama dengan beberapa lembaga yang telah mempunyai cukup pengalaman mendampingi Pemda dalam melembagakan PTSP.

Bank Indonesia diharapkan juga dapat memberikan bantuan kepada Pemda dengan mensosialisasikan hasil-hasil kajian atau data-data tentang perekonomian daerah yang dibuat oleh masing masing Kantor Bank Indonesia di daerah. Sosialisasi melalui lokakarya atau pelatihan mengenai hal itu secara reguler pasti akan menjadi sarana pendidikan dalam peningkatan kapasitas personil dan lembaga Pemda.

Untuk lingkup yang lebih luas, secara nasional dalam rangka meningkatkan akses UMKM terhadap permodalan, sejumlah peraturan Bank Indonesia dapat lebih dioptimalkan. Bank Indonesia sebaiknya juga mengeluarkan atau mengubah sejumlah regulasi untuk lebih mendukung perkembangan UMKM.