

**KAJIAN PERATURAN DAERAH KOTA TOMOHON DAN KOTA BITUNG  
PROYEK PERBAIKAN IKLIM INVESTASI DAERAH MELALUI PENERAPAN  
SISTEM PERIJINAN TERPADU DAN PENYEMPURNAAN KUALITAS PERDA**



*to promote partnership between civil society in Europe and Indonesia*

**Proyek Bersama  
KOMITE PEMANTAUAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH  
EUROPEAN COMMISSION (EC)  
ASOSIASI PEMERINTAHAN KOTA SELURUH INDONESIA  
Alamat Sekretariat Proyek  
Plaza Great River lantai 15  
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. X-2 No.1 Jakarta 12950  
Telp/Fax (021) 5226018, 5226027**

This is an advisory document no legally binding to the European Commission.  
The views expressed herein are those of KPPOD and can therefore in no way be taken  
to reflect the official opinion of the European Commission.

# **KAJIAN PERATURAN DAERAH KOTA TOMOHON DAN KOTA BITUNG<sup>\*)</sup>**

**Tim Peneliti KPPOD & APEKSI<sup>\*\*)</sup>**

## **I. PENDAHULUAN**

### **1.1. LATAR BELAKANG**

Kebijakan penerapan otonomi daerah merupakan salah satu upaya pemerintah Indonesia untuk mengikut sertakan pemerintah daerah untuk turut berperan besar dalam upaya penciptaan iklim investasi yang kondusif di daerahnya. Keberhasilan daerah dalam meningkatkan iklim investasi salah satunya tergantung pada kemampuan daerah dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan investasi dan dunia usaha, serta peningkatan kualitas pelayanan masyarakat. Peraturan daerah disadari telah menjadi instrumen yang sangat penting dalam memberikan kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi daerah. Pada perkembangannya, sejumlah perda yang dibuat cenderung semata-mata hanya untuk sesegera mungkin untuk dapat berkontribusi dalam peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Kami mencatat, Kota Tomohon dan Kota Bitung saat ini sedang giat berusaha untuk menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif bagi dunia usaha dalam rangka menggerakkan aktivitas perekonomian daerah yang bertumpu pada investasi. Salah satu cara dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi dunia usaha adalah dengan membuat peraturan daerah ramah investasi.

Dalam kerangka turut mendukung maksud tersebut, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan Asosiasi Pemerintahan Kota Seluruh Indonesia (Apeksi) melakukan kajian singkat atas peraturan-peraturan daerah (Perda), khususnya peraturan daerah di Kota Tomohon dan Kota Bitung yang berkaitan dengan aktivitas ekonomi.

---

<sup>\*)</sup> Laporan program kajian perda disampaikan pada lokakarya “Perbaikan Iklim Investasi Daerah Melalui Penyempurnaan Kualitas Perda” yang diselenggarakan atas kerjasama KPPOD dengan APEKSI dan EU tanggal 18-19 Juni 2007 di Kota Tomohon.

<sup>\*\*)</sup> Tim Peneliti: P. Agung Pambudhi, Endi Jaweng, Firman Bakri, Fajar Aribowo, Rusfi Yunairi dan Budi Chairudin

## 1.2. TUJUAN UMUM

Analisis dilakukan untuk mengetahui kecenderungan-kecenderungan utama kebermasalahan berbagai peraturan daerah di Kota Tomohon dan Kota Bitung yang berhubungan dengan dunia usaha dan kepentingan umum.

## 1.3. TUJUAN KHUSUS

Secara khusus analisis ini dilakukan untuk melihat:

1. Sejauh mana gambaran umum persoalan yang terkait dengan perda yang telah dihasilkan oleh Kota Tomohon dan Kota Bitung dapat menghambat penanaman investasi di dua daerah tersebut.
2. Sejauh mana keefektifan modul panduan review perda ramah investasi melihat letak kebermasalahan yang terjadi pada perda-perda di Kota Tomohon dan Kota Bitung.

## 1.4. SIGNIFIKANSI

Analisis ini diharapkan dapat berguna untuk:

1. Pemerintah Daerah (khususnya Pemerintah Kota Tomohon dan Kota Bitung): sebagai masukan untuk meninjau kembali Perda-perdanya yang telah dibuat maupun dalam menuntun pembuatan-pembuatan kebijakan baru yang ramah investasi.
2. KPPOD: sebagai bagian dari upaya pengembangan kapasitas, baik dalam kerangka penelitian dan metode yang digunakan maupun dalam pengetahuan mengenai fakta yang terjadi dilapangan mengenai peraturan daerah khususnya di ke dua daerah tersebut.

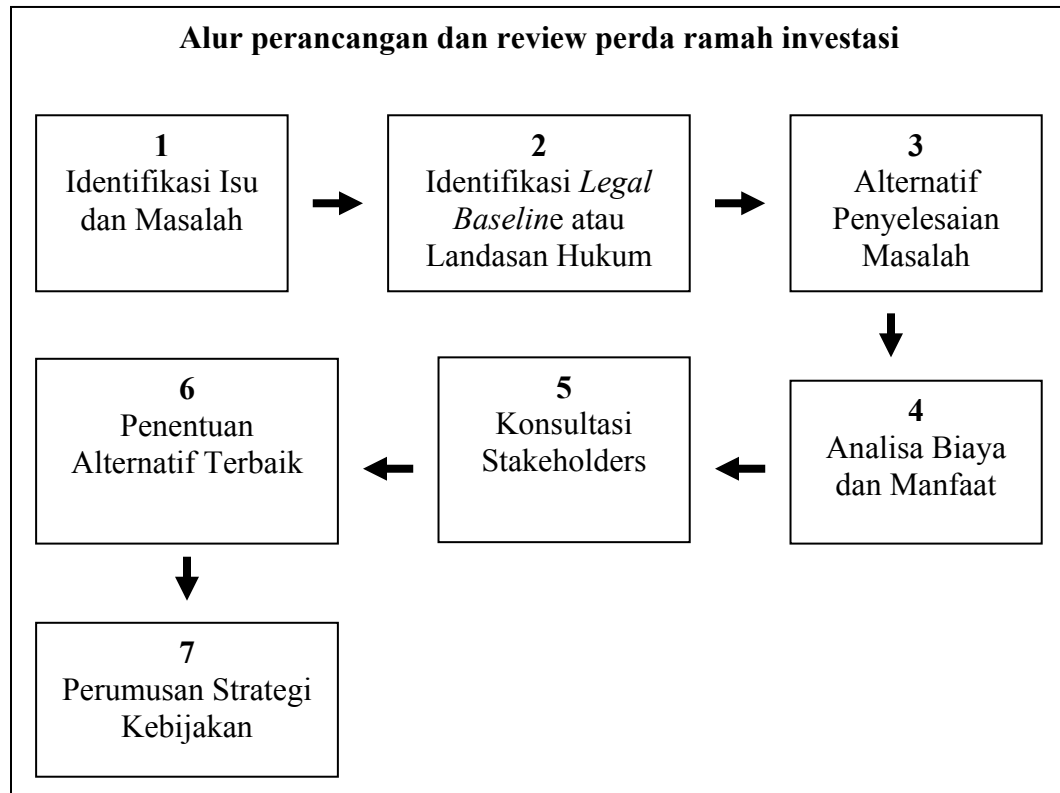
# II. METODOLOGI

## 2.1. DESAIN

Analisa dilakukan dengan menggunakan panduan review perda yang disusun oleh tim dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD). Metode dalam panduan ini menggunakan kerangka kerja Regulatory Impact Assessment (RIA), sebagai suatu alat evaluasi kebijakan yang bertujuan menilai secara

sistematis pengaruh positif maupun negatif regulasi yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan sehingga pemerintah dapat mengelola regulasi dengan baik dan berjalan efektif.

Dalam kerangka kerja RIA yang digunakan dalam analisa perda ramah investasi, menggunakan 7 (tujuh) tahapan yaitu sebagai berikut:



- Tahap-1 dalam kerangka kerja RIA adalah mengidentifikasi isu dan masalah atau issue yang menimbulkan kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan);
- Tahap-2 mengidentifikasikan *legal baseline* atau landasan hukum perda tersebut dengan menganalisa isi (substansi perda);
- Tahap-3 adalah identifikasi berbagai alternative tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut;
- Tahap-4 menganalisa biaya dan manfaat (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha, konsumen dan ekonomi secara keseluruhan;

- Tahap-5 adalah konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholder* yang ada dalam semua tahapan diatas;
- Tahap-6 adalah penentuan opsi yang terbaik dari hasil konsultasi dengan *stakeholder*;
- Tahap-7 adalah perumusan strategi kebijakan dalam mengawasi pelaksanaan perda.

Dalam ketujuh langkah diatas, disetiap langkah ada konsultasi publik yang menjadi cirikhas RIA dalam merancang dan review perda ramah investasi. Konsultasi tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kebijakan yang baik dengan terus-menerus berkomunikasi dengan publik.

Analisa yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan data sekunder berupa perda dan tidak melakukan tinjauan atau observasi ke lapangan. Jika mengacu pada tahapan kerangka kerja RIA, analisa tekstual tersebut hanya sampai pada tahap ke-3 (tiga), karena dalam tahapan berikutnya atau tahapan ke-4 yaitu analisa biaya dan manfaat, sangat dibutuhkan informasi dan data yang tepat serta akurat dilapangan untuk menentukan biaya yang terjadi yang nantinya akan dibandingkan dengan manfaat yang akan ditimbulkan.

Sebelum mencapai tahap ke-3 (tiga), tahap yang amat penting adalah pada tahap ke-2 (dua) yaitu identifikasi *legal baseline* atau landasan hukum. Pada tahap ke dua ini analisa dilakukan untuk mengidentifikasi permasalahan ke dalam tiga (3) kualifikasi kebermasalahan yaitu:

1. *Kualifikasi kebermasalahan yuridis formal (yuridis)* yaitu:

- Mengacu pada acuan yuridis yang masih berlaku (*up to date*)
- Relevansi acuan yuridis yang sesuai dengan substansi perda
- Kelengkapan isi/struktur Perda

2. *Kualifikasi kebermasalahan isi perda (substansi)* yaitu:

- Khusus untuk retribusi adalah kejelasan golongan retribusi yang tercantum dalam perda
- Tidak adanya kejelasan hubungan antara tujuan dan isi serta konsistensi antara pasal dan ayat.
- Kejelasan mengenai obyek perda yang diatur

- Kejelasan subyek yang diatur dalam perda
- Kejelasan hak dan kewajiban bagi subyek perda
- Kejelasan standar waktu pelaksanaan
- Kejelasan perhitungan pengenaan tarif
- Kejelasan wilayah dan tata cara pelaksanaan perda
- Ketersediaan dana pelaksanaan dalam unsur penentuan tarif dalam perda
- Kapasitas prosedur administrasi yang jelas
- Kejelasan penegakan hukum
- Keikutikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pengawasan dan evaluasi
- Kemudahan dalam mendapatkan informasi

3. *Kualifikasi kebermasalahan mendasar (prinsip) yaitu:*

- Dampak ekonomi yang dapat ditimbulkan yang berpotensi menimbulkan dampak negatif dengan menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*double taxation*).
- Adanya indikasi terjadinya persaingan yang tidak sehat (monopoli)
- Dasar pengenaan khususnya bagi pajak dan retribusi tidak bertentangan dengan prinsip keutuhan wilayah ekonomi nasional yang dapat menimbulkan hambatan bagi lalu lintas barang dan jasa baik yang bersifat tarif maupun non tarif.
- Perda tidak melanggar kewenangan pemerintahan khususnya pada perda pajak atau retribusi kota mengatur mengenai kewenangan propinsi atau negara yang sudah diatur dalam UU No.34/2000.
- Dampak sosial yang dapat ditimbulkan yang berpotensi menghambat pertumbuhan ekonomi.
- Dampak politik yang dapat berpotensi menghambat kebebasan setiap individu dalam berusaha.

Di luar ketiga kategori di atas, perda yang secara umum relatif tidak bermasalah atau bahkan suportif bagi penciptaan iklim investasi akan dikelompokkan dalam rumpun keempat, yakni Kategori Perda Tak Bermasalah.

## 2.2. JENIS DATA

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder berupa Peraturan Daerah Kota Tomohon dan Peraturan Daerah Kota Bitung. Perda Kota Tomohon yang diambil sebagai bahan kajian adalah perda yang diundangkan antara tahun 2005-2006, sementara Perda Kota Bitung yang dijadikan bahan kajian serupa melingkupi perda yang diundangkan antara tahun 1998-2003.

## 2.3. GAMBARAN UMUM OBYEK ANALISIS

Jumlah seluruh peraturan daerah yang dianalisa adalah 21 perda Kota Tomohon dan 25 perda Kota Bitung, sehingga total perda yang dianalisa adalah 46 Perda. Dari 46 perda Kota Tomohon dan Kota Bitung, yang paling banyak adalah perda mengenai retribusi yakni 21 perda (46 %) disusul dengan perda yang mengatur tentang pajak, yaitu 11 perda (24 %), kemudian 8 perda (17 %) yang mengatur tentang struktur organisasi, 3 perda (7 %) mengatur mengenai perencanaan daerah (RPJMD, RTRW dan sejenisnya), dan 3 perda (7 %) yang mengatur tentang APBD. Keseluruhan Perda yang dikaji dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2.3.1 Daftar Perda yang Dikaji

No.	Daerah (Kota Bitung & Kota Tomohon)	Perda (Nomor & Nama)	Kategori (Pajak,Retribusi, Perencanaan/Tata Ruang, APBD)
I	Kota Tomohon	1. Perda No.1 Tahun 2005 Tentang Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.	<i>Pajak</i>
		2. Perda No.2 Tahun 2005 Tentang Pajak Penerangan Jalan	<i>Pajak</i>
		3. Perda No.11 Tahun 2005 Tentang Pajak Reklame	<i>Pajak</i>
		4. Perda No.15 Tahun 2005 Tentang Pajak Hotel	<i>Pajak</i>

	5. Perda No.16 Tahun 2005 Tentang Pajak Restoran	<i>Pajak</i>
	6. Perda No.3 Tahun 2005 Tentang Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol	<i>Pajak</i>
	7. Perda No.13 Tahun 2005 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	<i>Retribusi</i>
	8. Perda No.14 Tahun 2005 Tentang Pemeliharaan dan Pelayanan Kebersihan	<i>Retribusi</i>
	9. Perda No.17 Tahun 2005 Tentang Retribusi Izin Di Bidang Pariwisata dan Kebudayaan	<i>Retribusi</i>
	10. Perda No.18 Tahun 2005 Tentang Pengawasan Norma keselamatan dan Kesehatan Kerja	<i>Retribusi</i>
	11. Perda No.19 Tahun 2005 Tentang Izin Pengedalian dan Pembuangan Limbah Cair	<i>Retribusi</i>
	12. Perda No.21 Tahun 2005 Tentang Retribusi Daerah di Sektor Industri dan Perdagangan	<i>Retribusi</i>
	13. Perda No.3 Tahun 2006 Tentang Retribusi Izin Gangguan	<i>Retribusi</i>
	14. Perda No.6 Tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota dan Sekretariat DPRD	<i>Struktur Organisasi</i>
	15. Perda No.7 Tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan	<i>Struktur Organisasi</i>
	16. Perda No.8 Tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah	<i>Struktur Organisasi</i>
	17. Perda No.9 Tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah	<i>Struktur Organisasi</i>
	18. Perda No.8 Tahun 2006 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Tomohon Tahun 2005-2010	<i>Perencanaan Daerah</i>
	19. Perda No.13 Tahun 2006 Tentang Rencana Tata Ruang Kota Tomohon (RTRW)	<i>Perencanaan Daerah</i>
	20. Perda No.28 Tahun 2005 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2006	<i>APBD</i>
	21. Perda No.14 Tahun 2006 Tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2006	<i>APBD</i>





		Retribusi Izin Mendirikan Bangunan	
		18. Perda No. 9 Tahun. 2000 Tentang Retribusi Perikanan	<i>Retribusi</i>
		19. Perda No.10 Tahun 2000 Tentang Penerimaan Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemeintah Daerah Kota Bitung	<i>Retribusi</i>
		20. Perda No.3 Tahun 2002 Tentang Perubahan perda Kota Bitung No 5/2000 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Bitung dan Sekretariat DPRD Kota Bitung	<i>Struktur Organisasi</i>
		21. Perda No.4 Tahun 2002 Tentang Perubahan perda kota Bitung No 6/2000 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bitung	<i>Struktur Organisasi</i>
		22. Perda No.5 Tahun 2002 Tentang Perubahan perda kota Bitung No 7/2000 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kota Bitung	<i>Struktur Organisasi</i>
		23. Perda No.8 Tahun 2000 Tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Kecamatan dan Kelurahan se-Kota Bitung	<i>Struktur Organisasi</i>
		24. Perda No.7 Tahun 2001 Tentang Rencana Bangunan dalam Wilayah Kota Bitung	<i>Perencanaan Daerah</i>
		25. Perda No.2 Tahun 2003 Tentang Pokok- pokok Pengelolaan Keuangan Daerah	<i>APBD</i>

### III.HASIL ANALISIS

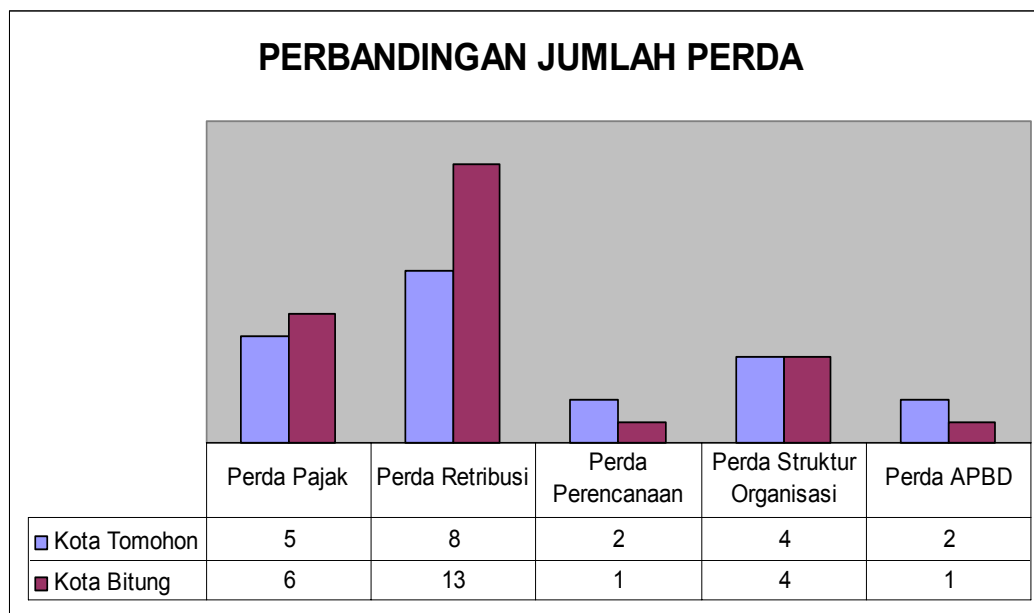
#### 3.1. UMUM

Dari 21 perda Kota Tomohon, terdapat 5 perda (24 %) yang mengatur tentang pajak, 8 perda (38 %) yang mengatur tentang retribusi, 2 perda (10 %) mengatur mengenai perencanaan daerah (RTRW, RPJMD dan sejenisnya), 4 perda (19 %) mengatur mengenai struktur organisasi dan 2 perda (10 %) mengatur tentang APBD.

Perda Kota Bitung yang berjumlah 25 perda terdiri dari 6 perda (24 %) yang mengatur tentang pajak, 13 perda (52 %) mengenai retribusi, 1 perda (4 %) mengatur mengenai Perencanaan Daerah (RTRW, RPJMD dan sejenisnya) 4

perda (16 %) mengatur mengenai struktur organisasi. dan 1 perda (4 %) mengatur tentang APBD.

Perbandingan jumlah perda dari dua daerah tersebut dapat dilihat dalam grafik dibawah ini:



Dari perbandingan jumlah perda diatas, kemudian dicari kebermasalahan perda Kota Tomohon dan Kota Bitung dengan membagi kedalam 3 (tiga) kebermasalahan yaitu masalah yuridis, masalah substansi dan masalah prinsip.

### 3.2. PERDA KOTA TOMOHON

Untuk Perda Kota Tomohon yang berjumlah 21 perda, gambaran umum permasalahan adalah: terdapat 11 perda (52 %) yang tak bermasalah, 1 perda (5 %) mengandung unsur permasalahan yuridis, dan 8 perda (38 %) mengandung unsur permasalahan substansi, dan 1 perda (5 %) mengandung unsur permasalahan prinsip.

Secara lebih rinci menurut kategori Perda, ditemukan bahwa dalam kategori **Perda Pajak** terdapat 1 perda (20 %) yang perlu mendapat catatan bagi upaya perbaikan ke depan, yakni Perda No.2 Tahun 2005 tentang Pajak Penerangan Jalan. Dan untuk kategori **Perda Retribusi**, terdapat 2 perda (25 %) yang tidak

bermasalah, 5 perda (63 %) yang potensial bermasalah substansi dan 1 perda (13 %) potensial bermasalah prinsip.

Sementara untuk kategori **Perda Perencanaan Daerah** (RTRW, RPJMD dan sejenisnya) terdapat 1 perda (50 %) relatif tidak bermasalah dan 1 perda (50 %) potensial bermasalah secara substansi. Dan untuk kategori **Perda Struktur Organisasi** secara umum semua Perda (4 perda) tidak bermasalah, kecuali mengenai eselonering Kepala Badan (bereslon IIA menurut Pasal 11 ayat (1)) Perda No.9 Tahun 2005) yang kalau mengacu ke PP No.8 Tahun 2005 adalah eslon IIB . Lalu untuk kategori **Perda APBD** terdapat 1 perda (50 %) cenderung bermasalah yuridis dan 1 perda (50 %) cenderung bermasalah substansi..

### ***3.2.1. Perda Pajak: Catatan Pertimbangan untuk Perda PPJ***

Seperti yang disinggung di atas, kami mencatat bahwa keberadaan Perda No.2 Tahun 2005 tentang Pajak Penerangan Jalan perlu mendapat suatu catatan khusus. Ditinjau dari aspek yuridis formal, tersebut memang sudah menggunakan acuan yuridis yang tepat berupa undang-undang (UU) No.34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah. Obyek dalam perda adalah setiap pengguna tenaga listrik yang berasal dari PLN maupun bukan PLN dan dalam perda disebutkan mengenai pengecualian untuk obyek pajak penerangan jalan yaitu antara lain penyelenggaraan tenaga listrik untuk instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah, perwakilan asing dan tempat ibadah.

Subyek perda adalah orang pribadi atau badan hukum yang menggunakan tenaga listrik. Dasar pengenaan pajak adalah Nilai Jual Tenaga Listrik (NJTL). Tenaga listrik yang berasal dari PLN, NJTLnya adalah jumlah tagihan biaya beban ditambah dengan biaya pemakaian kwh yang ditetapkan dalam rekening listrik. Untuk tenaga listrik yang bukan berasal dari PLN dengan tidak dipungut bayaran, nilai jual listrik dihitung berdasarkan kapasitas tersedia, penggunaan atau taksiran penggunaan listrik adalah harga satuan yang berlaku di wilayah Daerah. Khusus untuk kegiatan industri, pertambangan minyak bumi dan gas alam, NJTL ditetapkan sebesar 30 %. Tarif Pajak Penerangan jalan ditetapkan sebesar 10 %.

Perda ini juga memberikan pengaturan yang jelas mengenai tata cara pendaftaran dan pendataan wajib pajak, ada sanksi administrasi sanksi pidana bagi wajib pajak yang tidak mematuhi perda tersebut, memberikan tata cara perhitungan dan penetapan pajak, tata cara pembayaran, tata cara penagihan pajak dan tata cara pembetulan, pembatalan, pengurangan ketetapan dan penghapusan atau pengurangan sanksi pidana serta adanya hak bagi wajib pajak untuk mendapatkan pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak, cara mengajukan keberatan dan banding serta kadaluwarsa pajak.

Secara yuridis formal, keberadaan PPJ tidak bermasalah karena perda ini diatur dalam UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak dan Retribusi Daerah dan Peraturan Pemerintah (PP) No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah, tetapi jika dilihat dari dampak substansi isinya atau kebermasalahan substansinya potensial berdampak memberatkan dunia usaha. Pertimbangan utama dunia usaha untuk menyelenggarakan listrik bukan dari PLN dikarenakan PLN belum mampu menyediakan listrik yang memadai.

Untuk menyelenggarakan listrik bukan dari PLN dibutuhkan investasi berupa mesin pembangkit listrik yang dalam dunia industri dijadikan sebagai bagian dari alat produksi, sehingga pengenaan pajak listrik bukan dari PLN dapat menambah beban biaya yang harus dikeluarkan oleh investor dalam berinvestasi. Padahal investasi mesin pembangkit listrik merupakan bentuk kemandirian perusahaan sehingga tidak tergantung pada sumber listrik dari PLN.

Rekomendasi peneliti untuk perda No.2 Tahun 2005 Tentang Pajak Penerangan Jalan (PPJ), adalah alangkah lebih baiknya melakukan revisi dengan menghapuskan pajak untuk listrik yang bukan berasal dari PLN.

### ***3.2.2 Perda Retribusi: Catatan Kebermasalahan & Pertimbangan***

1. *Perda No.3 Tahun 2005 Tentang Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol.* Ditinjau dari kategori permasalahan yuridis, Perda ini sudah cukup lengkap dan *up to date*. Namun dalam substansi perda ini belum mengatur mengenai jam penjualan minuman beralkohol sehingga perlu ditambahkan pasal mengenai waktu penjualan minuman beralkohol yang

sudah diatur dalam permendag No.15/M-DAG/PER/3/2006 tentang Pengawasan dan Pengendalian Impor, Pengedaran dan Penjualan, dan Perizinan Minuman Beralkohol yaitu waktu penjualan pada siang hari dari jam 12.00 s/d 15.00 waktu setempat dan malam hari jam 19.00 s/d 22.00 waktu setempat serta pada hari libur diluar hari raya keagamaan waktu penjualan malam hari dapat diperpanjang dengan maksimum 2 jam.

2. *Perda No.13 Tahun 2005 Tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.* Kebermasalahan yang ada dalam perda ini terletak pada masalah teknis yuridis, yakni kelengkapan isi/struktur Perda di mana belum tercantumnya secara eksplisit mengenai struktur dan tarif retribusi IMB yang seharusnya di cantumkan seperti yang disyaratkan dalam UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. *Perda No.3 Tahun 2006 Tentang Retribusi Izin Gangguan (HO).* Permasalahan dalam perda ini adalah mengenai pungutan dalam kawasan industri yang seharusnya tidak dikenakan retribusi ijin gangguan lagi, karena dalam Kepres No.117 tahun 1999 tentang Perubahan Kedua atas Kepres No.97 tahun 1993 tentang Cara Penanaman Modal pasal 2 ayat 9 yang isinya kewajiban untuk memiliki izin UUG/HO tidak berlaku bagi perusahaan yang jenis Industrinya wajib memiliki AMDAL dan atau yang berlokasi dalam Kawasan Industri/Kawasan Berikat.
4. Perda yang bermasalah secara prinsip adalah *Perda No.18 Tahun 2005 Tentang Pengawasan Norma keselamatan dan Kesehatan Kerja.* Subyek dan obyek retribusi dalam perda ini tidak dijelaskan secara terang dan tidak dibuatkan dalam bab tersendiri sehingga bisa membingungkan pelaku usaha dan masyarakat. Catatan lain terkait dengan klausul tata cara pembayaran yang perlu mendapat perhatian di mana menurut asal 13 ayat (6) bahwa bendahara khusus penerima wajib menyetor 75 % dari hasil pungutan retribusi ke rekening kasda dan menyetorkan 25 % sisanya ke rekening Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk keperluan pembinaan dan pengawasan norma keselamatan dan kesehatan kerja. Mengapa porsi 25% tersebut diberikan ke ke rekening Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi,

padahal anggaran untuk semua kegiatan dalam Dinas tersebut (termasuk keperluan pembinaan dan pengawasan norma keselamatan dan kesehatan kerja) mesti dianggarkan dalam APBD.

### ***3.2.3. Perda Struktur Organisasi Kota Tomohon: Catatan Kebermasalahan***

Keberadaan perda ini akan mempengaruhi efisiensi dan efektivitas dalam pelayan investasi, saling keterkaitan antar instansi teknis dalam beberapa hal akan sangat mempengaruhi faktor kinerja pelayanan investasi. Ada 4 (empat) Perda struktur organisasi Kota Tomohon yaitu: Perda No.6 tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota dan Sekretariat DPRD; Perda No.7 tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan; Perda No.8 tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah; dan Perda No.9 tahun 2005 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

Dari ke 4 perda tersebut tidak ditemukan kebermasalahan serius dan secara umum sudah sesuai dengan PP No.8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Namun demikian, ada sedikit catatan yang menurut peneliti penting untuk diperhatikan yaitu dalam Perda No.9 tahun 2005 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, di mana dalam pasal 11 ayat (1) mengenai eselonering yang menyebutkan kepala badan bereselon II/a, yang kalau mengacu ke PP No.8 Tahun 2003 semestinya adalah jabatan eselon II/b.

### ***3.2.4. Perda Perencanaan Daerah***

Perda Perencanaan Daerah adalah perda yang memberikan pengaturan mengenai perencanaan daerah yang bisa berupa RPJMD, RTRW dan Perda lainnya yang berhubungan dengan perencanaan daerah seperti berbagai perda yang mengatur mengenai bangunan dalam wilayah kota dan lain sebagainya.

Dalam penelitian ini perda Kota Tomohon yang mengatur mengenai Perencanaan daerah berupa RPJMD adalah Perda No.8 Tahun 2006 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Tomohon

Tahun 2005-2010. Secara yuridis, perda ini sudah sesuai dengan acuan sektoral peraturan di atasnya, antara lain adalah: UU No.24 tahun 1992 tentang penataan ruang, UU No.25/2004 tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, PP No.7 tahun 2005 tentang rencana pembangunan jangka menengah nasional tahun 2004-2009 dan perda Sulawesi Utara No.4 tahun 2005 tentang RPJMD provinsi Sulawesi dan Menggunakan acuan Perpres No.7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2004-2009

Tujuan dari perda ini adalah menyediakan dokumen perencanaan daerah yang merupakan penjabaran dari visi dan misi walikota dan wakil walikota Tomohon terpilih periode 2005-2010 dan pada gilirannya menjadi pedoman bagi satuan kerja perangkat daerah dalam menyusun rencana strategis satuan kerja perangkat daerah dan pedoman Pemerintah Daerah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan konsultasi dan koordinasi dengan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Tomohon dalam menyusun Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra – SKPD).

Catatan pertimbangan kami mengenai perda ini adalah terkait beberapa program yang terkesan tumpang tindih di dalam setiap agenda pembangunan dan sejumlah program yang belum sesuai dengan agenda pokok pembangunan daerah. Program yang ada lebih banyak menyangkut urusan pembangunan SDM aparatur daerah, dan porsi untuk pembangunan fisik yang sesuai dengan RTRW tidak justru relatif sedikit. Rekomendasi dari peneliti adalah perlunya pemerintah memberikan porsi yang lebih besar kepada program kegiatan untuk publik atau masyarakat serta program pembangunan fisik.

Sementara untuk perda yang mengatur mengenai RTRW adalah Perda No.13 Tahun 2006 Tentang Rencana Tata Ruang Kota Tomohon (RTRW). Acuan yuridis dalam perda ini menggunakan UU No. 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang yang sudah diganti dengan UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Acuan lainnya adalah PP No. 67 tahun 1997 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional dan Peraturan Daerah Tingkat I Sulawesi Utara No.3/1991 tentang Tata Ruang Wilayah dan Perda No.8/2006 tentang RPJMD tahun 2005-



2010 Kota Tomohon. Catatan rekomendasi kami adalah perlunya penyesuaian isi maupun konsiderans Perda dengan UU No.26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang sebagai aturan pokok di bidang penataan ruang saat ini.

### **3.2.5. Perda APBD Kota Tomohon**

Perda APBD memuat unsur pendapatan dan alokasi belanja pemerintah yang sedikit banyak akan menentukan keberhasilan dan kegagalan dalam menarik investasi. Alokasi anggaran yang memihak kepada publik akan lebih menarik investasi dibandingkan dengan alokasi anggaran yang lebih banyak diperuntukkan bagi belanja aparatur. Perda APBD Kota Tomohon yang dikaji adalah Perda No.28 Tahun 2005 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2006 dan Perda No.14 Tahun 2006 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun 2006. Dari APBD TA 2006 ini misalnya terlihat bahwa pada sisi pengeluaran, belanja terbesar adalah belanja publik yaitu sebesar 60 % dari total belanja dan untuk belanja aparatur 40 % dari total belanja. Belanja modal yang terbesar dalam belanja publik adalah belanja modal Jalan dan Jembatan. Dengan porsi lebih besar pada belanja publik ini, tampak adanya komitmen dan daya dukung anggaran pemerintah bagi kebutuhan masyarakat dan kelancaran aktivitas usaha di dalamnya.

Sementara dari aspek yuridis, perda No.14 tahun 2006 menggunakan acuan yuridis berupa Kepmendagri No.29 tahun 2003 tentang Pedoman, Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Tentu untuk berbagai Perda APBD dalam tahun-tahun berikutnya mesti mengacu ke aturan penggantinya, yakni Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan khusus untuk APBD 2007 juga menggunakan aturan lebih teknis, yakni Permendagri No.26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2007.

### 3.3. PERDA KOTA BITUNG

Untuk kasus Kota Bitung, jumlah Perda yang menjadi obyek kajian berjumlah 25 Perda. Dari kajian singkat kami, secara umum ditemukan sebanyak 2 perda (8 %) relatif tak bermasalah, 15 perda (60 %) potensi bermasalah yuridis dan 8 perda (32 %) mempunyai cenderung bermasalah substansi.

Secara lebih rinci menurut kategori Perda, ditemukan bahwa dalam kategori **Perda Pajak** (total berjumlah 6 Perda) terdapat 4 perda (67 %) yang mempunyai kebermasalahan yuridis dan terdapat 2 perda (33 %) yang perlu mendapat catatan bagi upaya perbaikan ke depan, yakni Perda No.8 Tahun 2002 tentang Pajak Hiburan dan Perda No.11 Tahun 2002 tentang Pajak Penerangan Jalan. Dan untuk kategori **Perda Retribusi** (total berjumlah 13 Perda), terdapat 1 perda (8 %) yang tidak bermasalah, 7 perda (54 %) yang potensial bermasalah yuridis, 5 perda (38 %) potensial bermasalah substansi.

Sementara untuk kategori **Perda Perencanaan Daerah** seperti RTRW, RPJMD dan sejenisnya (1 Perda) dinilai potensial bermasalah secara yuridis. Dan untuk kategori **Perda Struktur Organisasi** (total berjumlah 4 Perda) terdapat 3 perda (75 %) cenderung bermasalah secara yuridis dan 1 perda (25 %) potensial bermasalah substansi. Lalu untuk kategori **Perda APBD** (total berjumlah 1 Perda) secara umum dinilai tidak bermasalah.

#### 3.3.1. *Perda Pajak: Catatan Kebermasalahan dan Pertimbangan*

Mengacu kategori permasalahan yuridis formal, dari total 6 Perda Pajak di Kota Bitung yang kami kaji secara umum tidak ditemukan jenis masalah yuridis yang serius, baik menyangkut relevansi konsiderans yang dipakai, aspek *up to date* acuan yuridis, maupun kelengkapan isi/struktur peraturan.

Sementara dari kategori permasalahan substansi, perlu kami ajukan sejumlah catatan kebermasalahan dan catatan pertimbangan atas 2 perda, yakni:

1. *Perda No.8 Tahun 2002 tentang Pajak Hiburan*. Catatan kebermasalahan dalam perda ini terkait belum dicantumkannya mengenai pengecualian obyek pajak yang dalam PP 65 tahun 2001 tentang Pajak Daerah, terutama menyangkut hiburan yang tidak dipungut bayaran dalam acara budaya, agama

atau kegiatan sosial. Selain itu dalam perda ini juga diatur mengenai pajak untuk salon kecantikan yang seharusnya tidak masuk dalam lingkup obyek pajak hiburan.

2. *Perda No. 11 Tahun 2002 tentang Pajak Penerangan Jalan*. Seperti halnya dengan perda Pajak PPJ Kota Tomohon, Catatan pertimbangan dalam perda PPJ Kota Bitung ini juga terkait dengan potensi dampak penerapannya yang bisa memberatkan dunia usaha, terutama menyangkut pungutan pajak atas listrik bukan dari PLN. Kita tahu, untuk mendirikan listrik non-PLN (seperti genset perusahaan) dibutuhkan investasi berupa mesin pembangkit listrik yang dalam dunia industri dijadikan sebagai bagian dari alat produksi, sehingga pengenaan pajak listrik bukan dari PLN dapat menambah beban biaya yang harus dikeluarkan oleh investor dalam berinvestasi. Padahal investasi mesin pembangkit listrik merupakan bentuk kemandirian perusahaan sehingga tidak tergantung pada sumber listrik dari PLN. Rekomendasi peneliti yang dapat diambil dari kebemmasalahan Perda No. 11 tahun 2002 tentang Pajak Penerangan Jalan adalah perlu dipikirkan upaya revisi dengan menghapuskan pajak untuk listrik yang bukan berasal dari PLN.

### **3.3.2. *Perda Retribusi: Catatan Kebermasalahan & Pertimbangan***

Ditilik dari kategori permasalahan substansi, perlu kami ajukan sejumlah catatan kebermasalahan dan catatan pertimbangan atas beberapa Perda Retribusi berikut:

1. *Perda No. 17 tahun 2001 tentang Pemberian Izin Usaha Pariwisata dan Pungutan Retribusi Serta Karcis Tanda Masuk*. Potensi kebermasalahan substansi dalam perda ini adalah adanya pengenaan retribusi pada salon kecantikan yang seharusnya tidak masuk dalam usaha pariwisata.
2. *Perda No. 3 tahun 2003 tentang Retribusi Izin Usaha Pengumpulan Sumbangan dan Undian Berhadiah*. Potensi masalah dalam perda ini adalah terkait Pasal 10 ayat (3) yang isinya mewajibkan penyelenggara undian berhadiah untuk menyetorkan dana usaha sebesar 15 % untuk PAD dan 10 % bagi Dinas Sosial. Klausul ini bisa menimbulkan ketidakjelasan, karena dalam perda ini tidak disebutkan apa dana usaha itu dan kalau itu

hasil retribusi kenapa tidak disetorkan keseluruhan ke PAD. Rekomendasi kami adalah perlu dilakukan revisi dengan memberikan kejelasan mengenai kegunaan penyetoran dana usaha tersebut.

3. *Perda No. 7 Tahun. 2003 tentang Retribusi Perizinan Penyelenggaraan Pengusahaan Minyak dan Gas Bumi Kota Bitung.* Potensi masalah dalam perda ini adalah tidak adanya syarat-syarat yang jelas mengenai bagaimana mendapatkan izin penyelenggaraan pengusahaan minyak dan gas bumi dan waktu yang diperlukan dalam pengurusannya.
4. *Perda No.13 Tahun 2002 tentang Retribusi Atas Pekerjaan.* Potensi kebermasalahan dalam perda ini adalah adanya potensi biaya tinggi bagi dunia usaha yang akan melakukan pekerjaan atau bekerja sama dengan pemerintah daerah. Adanya prosentase untuk Dana Pembinaan Asosiasi Konstruksi juga berpotensi menimbulkan indikasi penyelewengan retribusi, karena retribusi seharusnya disetorkan seluruhnya ke kas daerah sebagai pendapatan bagi Pemda.

#### **3.3.4. Perda Struktur Organisasi: Catatan Kebermasalahan**

Dari 4 buah Perda terkait struktur organisasi, temuan masalah yuridis terkait dengan acuan/konsiderans yang sudah kadaluwarsa yaitu PP No.84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang sudah diganti menjadi PP No.8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Dari kategori permasalahan substansi, potensi masalah substansi ditemukan dalam Perda No. 4 Tahun 2002 Tentang Perubahan Perda Kota Bitung No.6 tahun 2000 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bitung, di mana jumlah dinas di Kota Bitung sebanyak 20 dinas, yang kalau mengacu kepada PP No.8 Tahun 2003 mestinya tak lebih dari 14 dinas.

Dalam perda ini juga dihapus Dinas Penanaman Modal yang sebelumnya ada di Perda No.6 tahun 2000 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Dinas Daerah Kota Bitung. Dinas Penanaman Modal diubah menjadi Badan Penanaman Modal yang fungsinya salah satunya adalah memberikan perijinan

bagi investor. Tentu fungsi suatu badan dalam kebijakan dan implementasi penanaman modal tidaklah sekuat kalau itu masih dalam kelembagaan dinas

### ***3.3.5. Perda Perencanaan Daerah: Catatan Kebermaslaahan***

Catatan permasalahan dari aspek kebermasalahan yuiridis diberikan kepada Perda Perda No.7 Tahun 2001 tentang Bangunan dalam Wilayah Kota Bitung. Dalam perda ini acuan yuridis yang digunakan adalah menggunakan UU No.24 Tahun 2000 tentang Penataan Ruang yang sudah diganti dengan UU No.26 Tahun 2007; selain itu perda ini juga belum mengacu kepada Perda RTRW. Permasalahan di sini menyangkut relevansi yuridis dan sinkronisasi dengan Perda lainnya. Namun secara umum, Perda ini bisa tetap diberlakukan karena dari aspek substansi dan prinsip tidak ditemukan masalah signifikan.

### ***3.3.6. Perda Pengelolaan Keuangan: Catatan Kebermasalahan***

Perda Pengelolaan Keuangan Kota Bitung yang dikaji adalah Perda No.2 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah. Dari kategori permasalahan yuridis, perda ini masih mengacu Kepmendagri No.29 Tahun 2003 tentang Pedoman, Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Peyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang saat ini sudah diganti dengan Permendagri No.13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

## **IV. KESIMPULAN DAN REKOMDASI**

### **4.1. KESIMPULAN**

1. Kategori Perda: dari hasil analisis perda perekonomian Kota Tomohon dan Kota Bitung menunjukkan bahwa perda yang mempunyai permasalahan dominan adalah perda retribusi dan pajak.
2. Kategori Masalah: kecenderungan kebermasalahan terbanyak untuk Kota Tomohon dan Kota Bitung adalah kebermasalahan yuridis formal dan

substansi. Jenis-jenis kebermasalahan substansi menyangkut ketidakjelasan prosedur, obyek pungutan dan pengenaan tarif perlu diperhatikan ke depan.

#### **4.2. REKOMENDASI**

- a. Melakukan revisi parsial pada sejumlah perda yang bermasalah (menurut catatan kebermasalahan) dan penyesuaian (menurut catatan pertimbangan).
- b. Menambah pemahaman mengenai perda yang baik dan ramah investasi bagi dinas/lembaga teknis terkait dalam penyusunan Perda
- c. Dalam proses perumusan kebijakan/Perda mesti dibuka partisipasi luas segenap *stakeholders* terkait guna menjamin kualitas isi kebijakan/aturan dan menjamin efektivitas dalam tahap penerapannya nanti.