

**NASKAH AKADEMIK RANEPDA USAHA FLORIKULTURA
DI KOTA TOMOHON**

**PROYEK PERBAIKAN IKLIM INVESTASI DAERAH MELALUI PENERAPAN
SISTEM PERIJINAN TERPADU DAN PENYEMPURNAAN KUALITAS PERDA**



*An initiative by the European Commission
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.

PROGRAM
“PERBAIKAN IKLIM INVESTASI DAERAH
MELALUI PENYEMPURNAAN KUALITAS PERDA”

NASKAH AKADEMIS
”RANPERDA USAHA FLORIKULTURA
DI KOTA TOMOHON”

KERJA SAMA
KPPOD, APEKSI, UNI EROPA & PEMKOT TOMOHON
JULI-SEPTEMBER 2007

PENGANTAR

Sebagai rangkaian utuh Program "*Perbaikan Iklim Investasi Daerah Melalui Penyempurnaan Kualitas Peraturan Daerah (Perda)*" yang dijalankan oleh KPPOD, APEKSI dan European Commission (EC), penyusunan naskah akademik dan Ranperda Usaha Florikultura di Kota Tomohon ini menjadi tindak lanjut dari agenda kajian dan lokakarya perbaikan kualitas Perda yang diselenggarakan di Kota Tomohon bulan Juni 2007 lalu. Dalam sebagian aspeknya, isi pokok yang termuat dalam naskah ini juga mencerminkan pandangan pihak Pemda Kota Tomohon (Tim Kerja Sama) yang digali melalui beberapa kali pertemuan/diskusi maupun pandangan dasar peserta unsur Pemda dan DPRD melalui forum *focus group discussion* (FGD) yang diadakan bulan Agustus 2007 lalu.

Lazimnya sebuah naskah akademis, ikhtiar yang hendak dicapai dalam pekerjaan ini adalah mengidentifikasi berbagai muatan pokok tentang rasionalitas perlunya sebuah regulasi bagi pengaturan usaha florikultura sebagai salah satu elemen penting yang menjadi bagian dalam kerangka mendukung terbentuknya Tomohon sebagai Kota Bunga. Termasuk di dalam alur kerja tersebut adalah bagaimana agar rasionalitas itu tidak semata mencerminkan pikiran segelintir orang tetapi menjangkau sebanyak mungkin gagasan, harapan dan kepentingan multi-pihak kunci (*stakeholders*). Karena itu, dengan tetap menempatkan draft ini sebagai *starting-paper* semata, masukan dari aneka kelompok/individu pemangku kepentingan dalam forum konsultasi *stakeholders* ini menjadi salah satu rujukan bagi pengembangan lebih lanjut.

Untuk itu semua, tentu telah dan akan banyak pihak yang patut dicatat kontribusinya bagi penyusunan maupun perbaikan/pengembangan draft ini. Tim Kerja Sama TA Perda Pemkot Tomohon yang telah ditunjuk Bapak Walikota dan Tim Ahli Kota Bunga adalah sebagian pihak yang telah banyak berdiskusi dan memberi masukan penting bagi kami. Dan berikutnya, berbagai kalangan perwakilan unsur bisnis, akademisi, Pers, LSM, DPRD dan Pemda yang diundang dalam forum konsultasi ini maupun masyarakat luas tentu menjadi mitra diskusi yang tak kalah pentingnya. Terima kasih banyak atas semua peran keterlibatan tersebut.

Jakarta, 22 September 2007

P. Agung Pambudhi, MM
Direktur Eksekutif KPPOD

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Peluang untuk mengembangkan budidaya tanaman hias (florikultura), terutama karena meningkatnya permintaan di pasar lokal dan domestik maupun pasar dunia, tampak semakin prospektif. Indonesia, secara agregat-nasional, selama kurun 2005/2006 menyumbang sekitar US\$ 12 juta dari nilai perdagangan florikultura di pasar internasional sebesar total US\$ 80 milyar. Capaian tersebut tentu masih kalah jauh dari nilai kontribusi negara-negara eksportir dari daratan Eropa (Belanda, Italia, Denmark) dan Amerika Latin (Kolumbia, Ekuador, dll).

Namun, harapan untuk bergerak maju bukan tak ada. Indonesia memiliki potensi yang cukup besar dalam aspek ketersediaan sumberdaya genetik, sumber daya manusia, tanah dan iklim yang menunjang. Pertumbuhan industri florikultura di Indonesia dalam lima tahun terakhir ini juga melaju pesat, sebagaimana misalnya terlihat pada peningkatan produksi bunga potong mencapai 158 juta tangkai, nilai PDB tanaman hias sekitar Rp 5 trilyun, dan nilai ekspor tanaman hias lebih dari US \$ 12 juta (data Statistik Makro 2004).

Ke depan, setidaknya hingga tahun 2009, Departemen Pertanian (Deptan) memperkirakan pertumbuhan pemasaran florikultura secara rerata meningkat 5-7 persen dibandingkan tahun 2004. Angka sasaran tersebut bisa tercapai jika ada langkah-langkah terobosan yang ditempuh dalam hal peningkatan luas area tanam, pembinaan kawasan sentra, penerapan teknologi inovatif, penerapan budaya yang baik dan benar, pembinaan kelembagaan usaha dan kemitraan, peningkatan promosi dan investasi, pengembangan akses pasar, modal dan perbaikan sistem regulasi. Strategi tersebut bersifat multisektoral sehingga dalam implementasinya tentu perlu koordinasi antar instansi terkait maupun dengan *stakeholders* secara transparan.

Dan, dalam alur perkembangan secara nasional tersebut, Kota Tomohon tampaknya memiliki peluang relatif tinggi untuk bergerak dalam barisan terdepan. Terdapat cukup banyak faktor teknis dan faktor budaya yang mendukung *positioning* tersebut. Potensi geografis, sumberdaya genetik yang spesifik dan potensi historis sosial budaya yang dimiliki tentu sangat prospektif dalam pengembangan industri florikultura. Tantangannya kemudian adalah bagaimana agar segala potensi tersebut

bisa termanifestasikan secara lebih maksimal untuk mendorong akselerasi yang signifikan. Untuk itu, daya dukung kelembagaan, perangkat regulasi (Perda) dan rencana tindak (Renstra) menjadi sebagian langkah persiapan mutlak. Di bawah payung program "*Perbaikan Iklim Investasi melalui Perbaikan Kualitas Perda*", KPPOD/APEKSI/EC hendak turut menyumbang andil, khususnya pada aspek persiapan regulasi investasi bunga di daerah tersebut.

1.2. Tujuan

Penulisan naskah akadaemik ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi pokok-pokok isu kebijakan (terutama dalam perspektif kebijakan investasi dan upaya sinkronisasi regulasi) yang mesti termuat dalam Ranperda Usaha Florikultura di Kota Tomohon.
2. Memberi justifikasi rasional bagi perlunya akomodasi isu-isu tersebut, terutama dengan merujuk kerangka kerja analisa biaya-manfaat (*regulatory impact assessment*/RIA) yang akan dikerjakan pada kesempatan berikutnya sebagai bagian tak terpisahkan dari naskah ini.
3. Menjadi *starting-paper* bagi pengayaan dan pengembangan lebih jauh berdasarkan masukan individu/kelompok pemangku peran melalui kegiatan konsultasi stakeholders maupun *Focus Group Discussion*.

1.3. Metode Kerja

Penyusunan naskah akademik dan Ranperda dilakukan melalui serangkaian metode:

1. *Desk Research*: upaya menelaah berbagai informasi yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan topik kegiatan
2. *Focus Group Discussion*: sebagi diskusi kelompok terarah yang dilaksanakan dengan mengumpulkan nara sumber yang bisa dikatakan homogen dalam suatu ruangan.
3. *Konsinyasi*: untuk mulai meyarang dan menyusun naskah Ranperda Usaha Florikultura.
4. *Lokakarya*: sebagai forum konsultasi stakeholders untuk membahas dan memperoleh umpan balik bagi draft naskah akademik dan draft Ranperda.
5. *Sosialisasi* Ranperda Usaha Florikultura melalui media massa, dll.

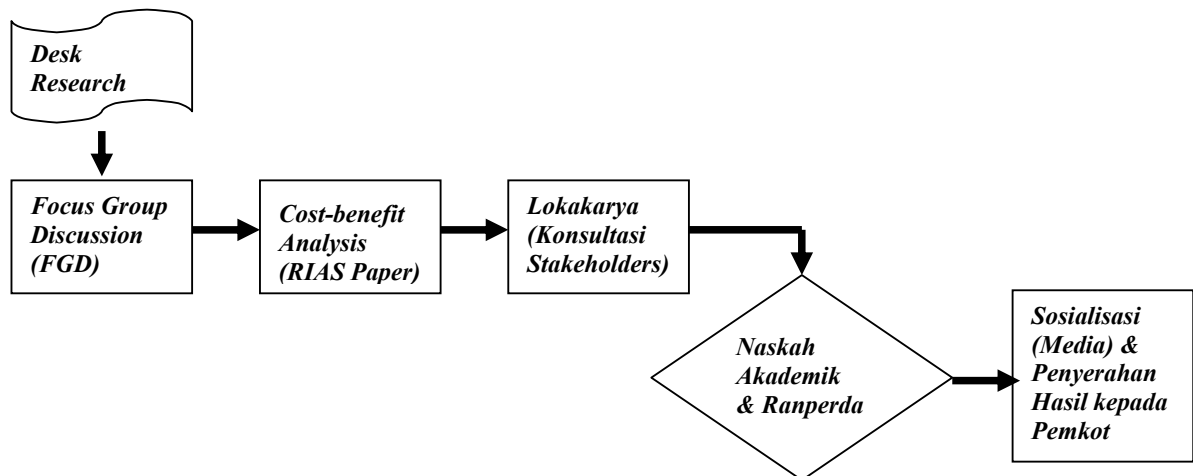
1.4. Ruang Lingkup

Mengacu kesepakatan pembagian kerja dengan Tim Kerja Sama Pemkot Tomohon, pihak KPPOD/APEKSI akan memfokus perhatiannya pada ruang lingkup materi:

1. Perspektif kebijakan investasi, dalam rangka persiapan kerangka regulasi bagi kehadiran investasi dan mendorong peningkatan usaha florikultura melalui pemberian insentif investasi bagi para pelaku usaha.
2. Kajian Peraturan terkait (nasional & daerah) dalam rangka memperoleh dasar hukum (konsiderans) penyusunan Ranperda maupun upaya sinkronisasi regulasi yang ada (Perda) sebagai bentuk dukungan bagi kehadiran Perda Usaha Florikultura di Kota Tomohon kelak.

1.5. Jadwal Pelaksanaan dan Rincian Kegiatan

Kegiatan ini dilaksanakan berdasarkan jadwal pelaksanaan dan rincian kegiatan yang ada (Lihat *Lampiran 1*). Berdasarkan itu, secara sederhana alur pelaksanaan kegiatan ini dapat digambarkan sebagai berikut:



1.6. Sistematika Isi Naskah

Laporan ini terdiri dari 5 (lima) pokok pikiran, yaitu:

1. Pendahuluan
2. Produk Unggulan Florikultura
3. Kebutuhan Sinkronisasi Regulasi
4. Isi Pokok Ranperda:
Sejumlah Prinsip Pengaturan
5. Penutup

II. PRODUK UNGGULAN FLORIKULTURA

2.1. Aneka Pertimbangan

Lahirnya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah seharusnya mendorong Pemda menjalankan dasar pembangunan daerah yang berbasis potensi lokal. Model sentralisme yang bertendensi menafikan kondisi riil daerah perlu direvisi total. Dalam konteks ekonomi berbasis potensi lokal ini, penentuan sektor unggulan patut dipertimbangkan. Dengan pilihan itu, daerah terhindar dari sindrom kehilangan fokus dalam menetapkan arah/prioritas kebijakan, alokasi anggaran, penggunaan sumber daya, dan lain seterusnya.

Apalagi dalam konteks otonomi daerah, yang diharapkan tentu bukan saja akan muncul desentralisasi pembangunan tetapi juga kemampuan Pemda untuk menunjukan arah jelas ke mana haluan pembangunan akan bergerak dan dalam sektor apa yang menjadi spesialisasi unggulan mereka. Pada sisi lain, adalah fakta bahwa sebagian besar daerah saat ini tidak memiliki “kemewahan” untuk bisa mengurus dan memprioritaskan semua sektor sebagai unggulan. Keterbatasan dukungan sumber daya maupun kapasitas pelaksanaan birokrasi mengharuskan adanya suatu pilihan utama, dengan berbagai sektor lainnya sebagai pendukung.

Dalam kerangka maksud demikian, pemilihan sektor unggulan tentu tidak semata menjadi obsesi untuk tampil beda menurut ragam karakteristik daerah, tetapi terutama menjadi strategi akselerasi pembangunan lokal itu sendiri. Maka, dalam identifikasi sektor prioritas tersebut, beberapa pertimbangan berikut perlu dilihat.

Pertama, keterkaitannya dengan *stage of development* suatu daerah. Sektor unggulan mesti sesuai dan menjadi bagian dari struktur perekonomian yang ada, yang secara standard dibagi dalam tahapan perkembangan produksi pertanian (primer), industrialisasi (sekunder) dan jasa (tersier). *Kedua*, keterkaitan antar-sektor. Sektor unggulan yang memiliki keterkaitan tinggi dengan sektor lain, baik sektor hilir atau penyedia *input* (*backward linkages*) maupun sektor hulu atau pemakai *output* (*forward linkages*) akan berpeluang besar mendinamisasi perekonomian secara keseluruhan. Perkembangan dalam sektor unggulan akan menarik dan mendorong gerak maju pada sektor lainnya.

Ketiga, menyumbang nilai tambah tinggi dalam sektor atau bahkan dalam struktur ekonomi secara keseluruhan. Dengan demikian sektor unggulan menjadi *prime mover* untuk pertumbuhan ekonomi. *Keempat*, menyerap tenaga kerja banyak yang bisa membuka peluang dan lapangan kerja bagi penduduk setempat. *Kelima*, daya dukung SDM maupun teknologi, terutama untuk sektor industri yang membutuhkan suplai dan kualitas memadai. Dan *keenam*, sebagai sektor/produk yang memiliki keunggulan bersaing (*competitive advantage*) terhadap sektor/produk sejenis di daerah lainnya.

Penting dicatat, pilihan bunga sebagai produk unggulan Kota Tomohon bahkan tidak saja memenuhi berbagai pertimbangan teknis ekonomi di atas, tetapi juga terkait faktor sosio-budaya, peluang usaha dan faktor biofisik daerah tersebut. Secara sosio-budaya, tanaman hias tersebut sudah lama menjadi bagian dari sistem kehidupan penduduk (untuk upacara adat, peribadatan, dll) dan memenuhi kebutuhan pemerintah yang mewajibkan setiap instansinya untuk menggunakan hiasan bunga hidup setiap harinya.

Dalam hal peluang usaha, pilihan florikultura sebagai komoditas unggulan di Kota Tomohon memiliki potensi ekonomi tinggi yang terlihat dalam faktor-faktor pendukung sejak dari budidaya (tanah, iklim, tenaga kerja, dll) sampai pemasaran (letak geografis, permintaan masyarakat lokal, prospek pasar Indonesia Timur, dll). Semua itu merupakan gabungan faktor kekuatan (*strenght*) dan peluang (*opportunity*) bagi peningkatan nilai tambah ekonomi daerah yang signifikan.

Sementara secara biofisik, terutama letak geografis, iklim dan topografi daerah amat mendukung. Ia berbatasan langsung dengan Kabupaten Minahasa yang terletak pada jalur sirkulasi utama yang menghubungkan antara Kota Manado sebagai ibukota propinsi Sulawesi Utara dan kota-kota lainnya yang berada di wilayah Kabupaten Minahasa. Letak ini menjadikan posisi Kota Tomohon amat strategis dalam kedudukan perekonomian wilayah sekaligus dalam menciptakan kelancaran akses sirkulasi dalam wilayah. Dari sisi keadaan topografi, seluruh wilayah Kota ini terletak pada dataran tinggi, dengan karakteristik yang bergunung

dan berbukit. Dengan latar belakang daerah pegunungan ini tentunya jenis tanah yang terdapat di daerah ini adalah tanah vulkanik yang sangat baik untuk bertani.

Sementara dari sisi iklim, sebaran curah hujan nyaris turun sepanjang tahun, dengan suhu dan kelembaban udara yang relatif kondusif bagi pertumbuhan tanaman hortikultura. Secara umum topografi kota Tomohon terdiri dari daerah pegunungan 60% dan daerah datar 40%. Suhu udara 16-29 C, kelembaban 81-86%. Ketinggian daerah Kota Tomohon sendiri terletak pada 400-1200 dpl yang sudah terbukti sangat cocok untuk pengembangan pertanian hortikultura lebih khusus tanaman bunga potong.

2.2. Sekilas Perkembangan

Dari sejarahnya, Tomohon (dan secara umum daerah Minahasa) sudah lama dikenal dengan produk-produk pertanian khususnya tanaman bunga. Beberapa jenis bunga seperti Gladiol, Aster, Krisan, Rosida, dan lain sebagainya telah banyak diproduksi dan dipasarkan. Kebanyakan upaya pengembangan tanaman bunga ini diusahakan secara mikro ataupun *"home industry"*. Berikut tabel yang memuat data tentang jenis, luas tanam, luas panen dan produksi tanaman bunga di Kota Tomohon.

Jenis	Luas Tanam (Ha)	Luas Panen (Ha)	Produksi (Tangkai)
Gladiol	15,00	12,00	2.400.000
Krisan	3,25	2,70	533.250
Anyelir	1,80	1,50	450.000
Kerklely	0,31	0,20	3.200
Anthurium	1,30	1,23	31.980
Amarilis	8,51	8,34	95.910
Rosida	14,70	14,40	159.998
Anggrek	0,05	0,05	5.900
Aster	19,20	16,00	1.360.000
Mawar	0,31	0,30	1.350
TOTAL	64,43	56,72	5.041.588

Sumber: Dinas TABUNAKAN Kota Tomohon 2006

Untuk tahun 2006 terjadi peningkatan yang signifikan, antara lain, sebagai dampak positif kebijakan dari pemerintah Kota Tomohon untuk menjadikan daerah tersebut sebagai Kota Bunga. Melalui kebijakan yang diambil ini, maka program-program maupun kegiatan yang dilaksanakan oleh warga dan Pemkot secara umum diarahkan untuk menunjang konsep Tomohon sebagai Kota Bunga. Salah satu kegiatan yang telah dilaksanakan pada tahun 2006 yang memberikan pengaruh terhadap produksi bunga di Kota Tomohon adalah pelaksanaan *Tournament of Flowers* (TOF) 2006 yakni pawai kendaraan dengan dihiasi aneka ragam bunga serta pelaksanaan pameran bunga tingkat propinsi Sulawesi Utara. Pelaksanaan kegiatan-kegiatan ini kemudian dijadikan sebagai *Annual Event* (kegiatan tahunan) dengan pembenahan dan pengembangan pola manajemen yang lebih profesional.

Jika dilihat data PDRB sampai dengan tahun 2005, maka sektor pertanian (khususnya lapangan usaha tanaman perkebunan) memberikan nilai tambah yang signifikan terhadap PDRB. Sektor pertambangan juga sebenarnya memberikan pengaruh yang besar namun pada kenyataannya sampai sekarang ini, sektor pertambangan belum menunjukkan atau memberikan kontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Kota Tomohon secara langsung. Oleh karena itu, maka pemerintah kota melalui kajian dan pertimbangan sosio-ekonomis memutuskan untuk menjadikan sektor pertanian sebagai sektor unggulan Kota Tomohon dan lebih mengkhususkan lagi pada jenis tanaman bunga.

Pengembangan tanaman bunga di daerah ini diprediksikan ke depan dapat memberikan pengaruh yang besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat Kota Tomohon. Faktor-faktor yang potensial untuk pengembangan tanaman bunga ini dimiliki secara relatif lengkap oleh Kota Tomohon. Ketersediaan lahan, tenaga kerja, penyediaan bibit, pupuk, animo dan kehidupan sosial harian masyarakat, kebijakan Pemda dan lain sebagainya jelas mendukung pilihan sektor potensial tersebut.

Untuk semakin meningkatkan daya dukung sejumlah faktor tersebut dan secara simultan menggerakkan roda perekonomian secara umum, agenda Pemda ke depan mestinya difokuskan pula pada upaya pembenahan dan perkuatan sejumlah syarat-perlu yang sejauh ini masih belum berperan maksimal. Di antar faktor krusial

yang bisa disebut adalah kurangnya SDM profesional dalam pengelolaan tanaman bunga, belum tersentuhnya teknologi dalam pengembangannya, masih lemahnya jaringan pemasaran produk, kurangnya dana stimulan bagi pengembang tanaman bunga atau kelompok-kelompok tani, kurangnya investor-investor baik lokal maupun luar yang menanamkan modal untuk pengembangan tanaman bunga, belum adanya payung hukum berbentuk Peraturan Daerah dalam pelaksanaan konsep Tomohon Kota Bunga (termasuk ihwal ijin usaha), dll.

2.3. Investasi Florikultura

2.3.1. Menjamin Iklim Investasi

Secara sederhana dan praktis investasi (langsung) dilihat sebagai upaya terencana dalam pengelolaan dan pengkaitan sumber-sumber dalam jangka panjang untuk menghasilkan laba dimasa yang akan datang (Mulyadi, 1993). Menurut teori konvensional, investasi merupakan faktor penggerak terpenting bagi pertumbuhan ekonomi, pada level makro maupun mikro. Pada level makro, jika di sisi permintaan investasi dapat menimbulkan penyerapan tenaga kerja, pada sisi penawaran ia menjadi sumber bagi penambahan pasokan barang/jasa. Sementara di level mikro, investasi akan memberikan nisbah pendapatan bagi mereka yang terlibat dalam kegiatan ekonomi di suatu daerah/negara.

Dalam konteks demikian, agar investasi bisa menjadi kegiatan produktif (memperoleh tambahan atau keuntungan dari dana yang ditanamkan), maka harus dipastikan bahwa segala faktor lingkungan (eksternal) tidak akan memunculkan marjin biaya dan tingkat resiko yang tak wajar. KPPOD sendiri, dalam studi tahunan survei pemeringkatan daya saing investasi (sejak 2001-sekarang), mencatat berbagai faktor eksternal dimaksud seperti kualitas kelembagaan dan kebijakan pemerintah, kondisi sosio-politik dan keamanan, potensi dan struktur perekonomian, serta produktivitas dan ketenagakerjaan.

Mengalir dari penjelasan tersebut, lebih lanjut ditemukan bahwa kualitas regulasi (Perda) menempati bobot pengaruh yang amat besar. Tingginya bobot tersebut sekurangnya karena dua alasan utama. *Pertama*, secara negatif, hal itu mencerminkan fakta bahwa dalam implementasi otonomi daerah selama ini memang

telah muncul berbagai Perda bermasalah. *Kedua*, secara positif, ia mencerminkan besarnya harapan masyarakat terhadap peran Pemda bagi kelancaran aktivitas usaha mereka melalui daya dukung regulasi yang baik.

Perda, selain sebagai pengejawantahan tugas pokok Pemda (urgensi sisi Pemda), juga bisa menimbulkan kesan pertama bagi pelaku usaha (urgensi sisi Investor). Oleh karena itu, baik-buruknya tingkat kualitas suatu Perda secara langsung mencerminkan baik-buruknya kapasitas pelaksanaan tugas Pemda bersangkutan, dan secara langsung pula mempengaruhi baik-buruknya kesan pertama investor akan iklim berusaha di suatu daerah. Inilah dasar pikir kami, bahwa dalam rangka menarik minat investor untuk berusaha dalam industri tanaman hias di Kota Tomohon, dukungan regulasi/Perda yang baik (khususnya menyangkut aspek perijinan dan pungutan) menjadi salah satu langkah penting untuk dilakukan.

2.3.2. Menimbang Insentif Investasi

Namun lebih jauh dari itu, trend perkembangan kontemporer menunjukkan bahwa daya saing investasi suatu negara/daerah tidak saja terbentuk karena bagusnya iklim investasi yang termanifestasi pada berkurangnya margin biaya dan resiko berusaha. Jaminan iklim investasi semacam itu justru dianggap sudah semestinya, sebuah standard capaian yang sewajarnya dipenuhi pemerintah di suatu negara. Sebegitu lazimnya hal tersebut, jaminan iklim usaha yang baik sudah dianggap sebagai kelumrahan, yang banyak ditemukan di berbagai negara/daerah.

Yang kini justru diupayakan banyak negara/daerah adalah lebih jauh lagi, yakni adanya berbagai inovasi kebijakan yang bisa menjadi sokongan (*supporting*) dan bahkan sebagai insentif bagi investor. Insentif tersebut dapat dilakukan melalui berbagai instrumen kebijakan yang diambil Pemerintah, misalnya kebijakan sektor riil melalui berbagai kemudahan ekspor-impor, sektor moneter melalui penetapan tingkat bunga yang bersaing, maupun melalui berbagai kebijakan fiskal, baik sisi belanja, pendapatan, maupun pembiayaan.

Jika merujuk pengalaman di beberapa daerah sejauh ini, insentif investasi yang terlihat dalam inovasi kebijakan mereka berwujud insentif fiskal (misalnya

keringan biaya berupa prosentase potongan terhadap pokok ketetapan pajak/retribusi di Balikpapan) dan insentif non-fiskal (misalnya berupa kemudahan perijinan untuk jenis usaha tertentu, atau di suatu wilayah tertentu, atau secara umum sebagaimana terlembagakan dalam sistem pelayanan terpadu/OSS).

Perlunya mempertimbangkan fasilitas investasi semacam ini karena dalam praktik ditemukan bahwa keputusan para pelaku usaha juga dominan dipengaruhi oleh *net expected incentives* yang akan diterimanya, baik yang sifatnya material maupun non material. Keputusan mereka dapat berubah apabila terdapat perubahan insentif. Untuk itu, setiap kebijakan bisnis patut memperhitungkan unsur insentif yang secara rasional dapat mengarahkan perilaku masyarakat sesuai tujuan yang diinginkan.

III. KEBUTUHAN SINKRONISASI REGULASI

Kalau permasalahan regulasi adalah sesuatu yang krusial seperti disinggung di atas, pada bagian ini akan diidentifikasi salah satu aspek kebermasalahan dalam regulasi di negeri, yakni sinkronisasi antar-aturan antar level pemerintahan atau pun antar-aturan intra unit pemerintahan tersebut. Konstruksi hubungan hukum antar peraturan perundang-undangan di Indonesia semacam ini tentu menjadi kendala tersendiri. Pada hal bagi kepastian berusaha, arah hubungan serasi (sinkron) suatu Perda tidak hanya berdimensi vertikal (dengan peraturan di atasnya) tetapi juga sinkronisasi horizontal dengan berbagai Perda yang berlaku positif di daerah bersangkutan.

Menyangkut sinkronisasi vertikal, prinsip hukum yang berlaku adalah bahwa *lex superior derogat legi inferiori* (aturan di atasnya menggerser aturan yang lebih rendah). Dan dalam format *legal drafting*-nya, sifat hubungan (langsung dan semi-langsung) dan derajat kekuatan pengaruh antara Perda dengan peraturan di atasnya akan menentukan posisi aturan tersebut dalam konsiderans (menimbang, mengingat atau memperhatikan) Perda tersebut.

Sementara ihwal sinkronisasi horizontal, secara umum kita mengikuti matriks prinsip-prinsip hukum bahwa *lex specialis derogat legi generalis* (aturan bermuatan materi khusus menggerser aturan bermuatan materi umum) dan *lex posteriori derogat*

legi apriori (aturan terbaru menggeser aturan terdahulu). Dalam konteks Perda Usaha Florikultura di Kota Tomohon, menimbang signifikansinya sebagai produk unggulan dan menjadi prime mover perekonomian setempat, maka patutlah ia ditempatkan sebagai suatu *lex specialis* sehingga berbagai Perda terkait harus disinkronkan dengan substansi dan semangat Perda Usaha Florikultura kelak.

Berikut akan diidentifikasi sejumlah peraturan perundang-undangan di level pusat, selain tentu saja peraturan perundang-undangan lainnya, yang perlu menjadi konsiderans Perda dimaksus.

3.1. Konsiderans Peraturan Pusat

1. *UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Peraturan ini mengatur aspek *legal drafting*, yakni ihwal teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Sekaligus juga mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan dan peyebarnya, maupun partisipasi masyarakat.
2. *UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Dalam UU ini disebutkan bahwa daerah mempunyai kewenangan dalam mengatur mengenai urusan pertanian termasuk florikultura, perkebunan, kehutanan dan perikanan sebagai urusan pilihan (lihat juga PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Pusat-Daerah). Dengan demikian, dari sisi kewenangan pemerintahan, adalah domain urusan daerah untuk mengatur dan mengurus produk bunga sebagai sector potensial setempat.
3. *UU No.25/2007 tentang Penanaman Modal*. Dalam perspektif investasi, pengaturan investasi bunga tentu harus berjalan dalam kerangka UU ini sebagai salah satu payung utama. Sebagaimana terlihat dalam substansi aturan baru tersebut, arah kebijakan yang mesti dituju dalam pembuatan statu regulasi adalah guna mendorong terciptanya iklim usaha dan mempercepat peningkatan penanaman modal. Dalam semangat demikian, salah satu ikhtiar

yang penting didorong adalah jaminan kinerja pelayanan investasi melalui pembentukan perijinan terpadu satu pintu.

4. *UU No.17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005–2025*. Undang-undang ini mengatur mengenai visi dan misi pembangunan nasional tahun 2005 – 2025 yang salah satu misinya adalah meningkatkan nilai tambah atas pemanfaatan sumber daya alam tropis yang unik dan khas. Misi ini menjadi acuan bagi pengembangan industri berbasis sumber daya alam agar selain tetap terjaminnya pemeliharaan sumber daya tersebut, juga sekaligus meningkatkan kualitas dan kuantitasnya.
5. *UU No.26/2007 tentang Penataan Ruang*. Penataan ruang dengan pendekatan nilai strategis kawasan dimaksudkan untuk mengembangkan, melestarikan, melindungi dan/atau mengkoordinasikan keterpaduan pembangunan nilai strategis kawasan yang bersangkutan demi terwujudnya pemanfaatan yang berhasil guna, berdaya guna dan berkelanjutan. Peraturan ini juga berisikan mengenai pengendalian pemanfaatan ruang tersebut melalui perizinan pemanfaatan ruang, pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi. Perizinan pemanfaatan ruang dimaksudkan sebagai upaya penertiban pemanfaatan ruang sehingga setiap pemanfaatan harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang. Izin pemanfaatan ruang diatur dan ditertibkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang, baik yang dilengkapi dengan izin maupun yang tidak dilengkapi dengan izin, dikenai sanksi administrasi, sanksi pidana penjara, dan/atau sanksi pidana. Dalam peraturan ini juga diatur mengenai pemberian insentif sebagai upaya untuk memberikan imbalan terhadap pelaksanaan kegiatan yang sejalan dengan rencana tata ruang, baik yang dilakukan oleh masyarakat maupun pemerintah daerah. Bentuk insentif dapat berupa keringanan pajak, pembangunan sarana dan prasarana (infrastruktur), pemberian kompensasi, kemudahan prosedur perizinan dan pemberian penghargaan. Dalam konteks investasi bunga, semangat UU tersebut mendorong kita untuk memikirkan

- perlunya zonaisasi investasi (sentra industri florikultura-- *Perda No.13/2006 tentang RTRW Kota Tomohon*) melalui demarkasi antara zona pemanfaatan (untuk investasi) dan zona perlindungan (untuk usaha rakyat atau untuk perlindungan sumber daya).
6. *UU No.29/2000 tentang Perlindungan Varietas tanaman*. Undang-undang ini mengatur jelas mengenai tugas pemerintah daerah dalam hal mewakili kepentingan masyarakat pemilik varietas lokal yang membudidayakan varietas tersebut secara turun temurun. Varietas lokal dapat dijadikan bahan untuk membuat varietas turunan essensial. Varietas turunan essensial ini dapat diberi PVT sehingga komersialisasi varietas ini dapat diambil manfaat ekonominya. Pemerintah daerah dalam hal ini bertugas mengusulkan pemberian nama dan pendaftaran varietas lokal ke kantor PVT dan mengatur penggunaan manfaat ekonomi tersebut untuk kepentingan masyarakat.
 7. *Peraturan Pemerintah No.44/1995 tentang Pembenihan Tanaman*. Dalam peraturan ini diatur mengenai perlindungan plasma nutfah dan penggunaannya sebagai unsur yang sangat mendasar dalam kegiatan pemuliaan tanaman dan mempunyai peranan sangat penting dalam menghasilkan benih tanaman bermutu. Benih tanaman bermutu mempunyai peranan penting dalam upaya peningkatan produksi dan mutu hasil budidaya tanaman yang pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan petani dan kesejahteraan masyarakat.

3.2. Sinkronisasi Perda Lainnya

Berikut diidentifikasi setidaknya dua Perda di Kota Tomohon yang perlu penyesuaian (baik sebagai catatan pertimbangan maupun rekomendasi revisi) dalam rangka sinkronisasi dengan Perda Usaha Florikultura sebagai aturan khusus.

1. *Perda No.2 Tahun 2005 tentang Pajak Penerangan Jalan (PPJ)*. Kebermasalahan yang berpotensi timbul bisa dilihat dari dampak substansi isinya atau kebermasalahan substansinya karena dapat berdampak memberatkan dunia usaha yaitu pajak untuk listrik non-PLN. Pertimbangan utama dunia usaha untuk menyelenggarakan listrik bukan dari PLN biasanya 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. Untuk mendukung pertumbuhan investasi patut dipertimbangkan pengecualian obyek pajak atas PPJ listrik non-PLN para pelaku usaha bunga.

2. *Perda No.3 Tahun 2006 Tentang Retribusi Izin Gangguan (HO)*. Perusahaan dalam kawasan industri yang sudah mempunyai AMDAL tidak lagi untuk dikenakan retribusi HO (Kepres No.117 Tahun 1999 tentang Perubahan Kedua atas Kepres No.97 tahun 1993 tentang Cara Penanaman Modal). Dalam Pasal 2 ayat 9 ditegaskan bahwa 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. Dalam konteks investasi bunga di suatu kawasan tertentu, Perda ini perlu direvisi untuk mengecualikannya sebagai obyek retribusi.

IV. RUANG LINGKUP RANPERDA: SEJUMLAH PRINSIP

Berdasarkan berbagai gagasan awal di atas, hemat kami terdapat beberapa sari pikiran yang penting diakomodasi dalam usulan Ranperda Usaha Florikultura, dengan mengambil sudut pandang investasi khususnya fase awal (*start-up*) dalam pengurusan aspek legal dan administrasi investasi). Kami mengidentifikasi, di luar sejumlah klausul pokok yang memang harus ada dalam suatu aturan (*legal drafting*), terdapat beberapa isi pokok lainnya yang patut dipertimbangkan dalam Ranperda tersebut, yakni: *masalah perijinan/pendaftaran usaha, kemitraan strategis, penetapan lokasi, dan perlindungan lingkungan*.

Sebagai bagian dari naskah akademik ini, kami juga melampirkan ringkasan identifikasi *cost* (kerugian) dan *benefit* (manfaat) dalam kerangka kerja RIA (*Regulatory Impact Assessment*) terhadap keempat isi pokok tersebut. Masing-masing diberikan pilihan (opsi), dengan menyertakan catatan kerugian dan manfaatnya, baik

bagi Pemda, pelaku usaha maupun *stakeholders* secara umum. Pada naskah akademik ini hanya akan ditulis prinsip-prinsip pengaturan, sementara penjabarannya dirinci dalam isi klausul Ranperda.

1. Asas dan Tujuan

Perda Usaha Florikultura disusun berdasarkan 4 asas utama:

- (a) *keseimbangan kepentingan dan peran* antara investor dengan Pemda dan masyarakat setempat, dan antara tujuan ekonomis investasi dengan keharusan pelestarian sumber daya alam (plasma nutfah, dll)
- (b) *kelestarian fungsi lahan dan sumber daya alam* dengan memperhatikan daya dukung lahan, zonasi pemanfaatan dan perlindungan, pemeliharaan dan pemulihan sumber daya alam
- (c) *kesejahteraan masyarakat yang berkelanjutan* dengan mengingat bunga sebagai bagian dari sistem kehidupan masyarakat dan sumber mata pencharian, maka perlu *affirmative policy* Pemda dan bantuan pelaku usaha dalam kerangka kemitraan strategis untuk meningkatkan daya dan hasil guna usaha para petani secara berkelanjutan.
- (d) *kemudahan dan kepastian berusaha para investor* melalui upaya deregulasi (penyederhaan atau penyatuan jenis-jenis perijinan terkait), debirokratisasi (pelayanan terpadu dalam pengurusan ijin), dan konsistensi penerapan kebijakan dalam jangka panjang

Perda Usaha Florikultura bertujuan:

- (a) *memberikan pedomaan prinsip* bagi pelaksanaan penanaman modal, pelayanan usaha florikultura dan kepastian berusaha.
- (b) *mendorong terciptanya iklim usaha* yang baik dan mempercepat peningkatan investasi bunga baik dari masyarakat setempat maupun investor luar.
- (c) *mengendalikan usaha florikultura* dalam rangka pemanfaatan sumber daya secara seimbang, ekonomis dan berkelanjutan.
- (d) *menjaga kepentingan* masyarakat lokal dan pembangunan ekonomi daerah secara umum.

2. Ruang Lingkup

Dalam perspektif investasi, khususnya pada fase awal (*start-up*) seperti pengurusan persyaratan legal & administrasi investasi, Perda ini setidaknya mengatur 4 pokok:

- (a) Perijinan/Pendaftaran
- (b) Kemitraan Strategis
- (c) Penetapan Lokasi Investasi
- (d) Perlindungan Lingkungan

2.1. Perijinan/Pendaftaran

Dalam pemberian ijin investasi, sejumlah prinsip dan kriteria yang dipertimbangkan:

A. Defenisi:

- (a) Perijinan/pendaftaran merupakan bentuk pengesahan yang diberikan Walikota sebagai jaminan kepastian hukum berinvestasi.
- (b) Perijinan/pendaftaran wajib dimiliki para pelaku usaha baik dalam jenis usaha perbenihan, usaha budi daya, usaha pasca-panen, usaha pemasaran dan usaha agro florikultura
- (c) Perijinan (Ijn Usaha Florikultura/IUF) dibedakan dari pendaftaran (Surat Pendaftaran Usaha Florikultura/SPUF), yang diberikan kepada satu atau lebih jenis usaha berdasarkan kategori jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan, jumlah aset (di luar tanah & bangunan), atau hasil penjualan (omset) tahunan

B. Pengurusan (syarat, jenis, prosedur, dan pungutan):

- (a) Permohonan perijinan/pendaftaran wajib melengkapi sejumlah persyaratan: Akte Pendirian (bagi bentuk usaha berbadan hukum) dan KTP (bagi bentuk usaha tidak berbadan hukum atau perseorangan), NPWP, peta lokasi dan luas areal, rencana umum pengelolaan (rencana umum dan rencana operasional)
- (b) Pemberlakuan jenis perijinan tunggal (Ijn Usaha Florikultura/IUF) atau pendaftaran tunggal (Surat Pendaftaran Usaha Florikultura/SPUF), atau sekurangnya berbagai ijin sektoral terkait disatukan (integrasi) pengaturannya dalam satu naskah (Perda investasi bunga)
- (c) Perijinan/pendaftaran dapat diberikan sekaligus kepada investor yang melakukan usaha perbenihan, usaha budi daya, usaha pasca-panen, usaha pemasaran dan usaha agro florikultura; atau
- (d) Apabila perijinan/pendaftaran diberikan secara terpisah (masing-masing), atau akan dilakukan ijin perluasan usaha, maka kelengkapan persyaratan dilakukan secara paralel.
- (e) Dengan kewenangan bersumber dari Walikota, untuk menjamin proses yang ringkas, syarat yang pasti, biaya yang murah dan pihak yang terlibat terbatas maka administrasi perijinan/pendaftaran dilakukan hanya melalui instansi pelayanan terpadu satu pintu.
- (f) Atas perijinan/pendaftaran yang diberikan oleh Pemda ini, kepada para pemegang ijin akan dikenakan retribusi sesuai dengan ketentuan terkait yang berlaku.

C. Pencabutan oleh Pemda apabila:

- (a) Setelah dalam waktu yang ditentukan tidak melaksanakan kegiatan usaha florikultura sebagaimana peruntukannya
- (b) Memindah tangankan IUF atau SPUF kepada pihak lain tanpa persetujuan tertulis dari Walikota selaku pemberi ijin
- (c) Melakukan perluasan usaha atau pemindahan lokasi kegiatan tanpa persetujuan tertulis dari Walikota selaku pemberi ijin

C. Lain-lain:

- (a) Berlaku universal dan inklusif, tidak diskriminatif berdasarkan asal usul dan kategori sosial para pemohon ijin

- (b) Memungkinkan untuk dipenuhi oleh masyarakat sebagai pemohon ijin dan dilaksanakan oleh Pemda sebagai pengurus ijin
- (c) Memiliki jangka waktu keberlakuan tertentu (antara lain memenimbang aspek *break event point* usaha, dll) dan dimungkinkan untuk perpanjangan

2.2. Kemitraan Strategis

Dalam pengembangan usaha florikultura, perusahaan mengikutsertakan UKM (usaha perseorangan/kelompok petani) dan Koperasi bunga dalam kerangka kemitraan strategis di atas sejumlah prinsip:

- (a) *saling memerlukan*: perusahaan mitra memerlukan pasokan hasil dan kelompok mitra memerlukan penampungan hasil dan bimbingan
- (b) *saling memperkuat*: kelompok mitra maupun perusahaan mitra memiliki tanggung jawab moral dan etika bisnis, sehingga dapat memperkuat kedudukan masing-masing dalam meningkatkan daya saing usahanya
- (c) *saling menguntungkan*: kelompok mitra dan perusahaan mitra memperoleh keuntungan layak, dan kesinambungan usaha
- (d) *Fleksibilitas dalam memilih pola kemitraan* seperti: a. *inti-plasma* (perusahaan mitra bertindak sebagai inti dan kelompok mitra sebagai plasma, di mana perusahaan ini melaksanakan pembinaan mulai dari penyediaan sarana produksi, bimbingan teknis, sampai dengan pemasaran hasil produksi); b. *sub kontrak* (kelompok mitra memproduksi komoditi yang diperlukan perusahaan mitra sebagai bagian dari produksinya) c. *dagang umum* (perusahaan mitra memasarkan hasil produksi kelompok mitra atau kelompok mitra memasok kebutuhan yang diperlukan perusahaan mitra); d. *keagenan* (kelompok mitra diberi hak khusus untuk memasarkan barang dan jasa usaha perusahaan mitra); dan e. *kerjasama operasional* (kelompok mitra menyediakan lahan, sarana dan tenaga, sedangkan perusahaan mitra menyediakan biaya atau modal dan/atau sarana untuk mengusahakan atau membudidayakan tanaman hias)

2.3. Penetapan Lokasi

- (a) Penetapan lokasi menyangkut kegiatan pembagian areal ke dalam zona-zona tertentu berdasarkan rencana pengelolaan, karakteristik lahan, dan tata ruang wilayah
- (b) Zona dimaksud secara umum meliputi zona perlindungan (areal yang harus dilindungi berdasarkan pertimbangan konservasi sumber daya alam) dan zona pemanfaatan di luarnya guna keperluan usaha perbenihan, budi daya dan wisata agro florikultura
- (c) Penetapan lokasi memperhatikan keseimbangan faktor-faktor ekonomi dan perlindungan lingkungan (seperti aksesibilitas dan keekonomisan tanah pada faktor ekonomi dengan dampak lingkungan pada faktor lingkungan).
- (d) Perlunya insentif bagi para pelaku usaha yang berusaha dalam lokasi peruntukan (zona kawasan) seperti pembangunan infrastruktur jalan menuju lokasi, fasilitasi jaringan listrik, pembebasan HO dan PPJ, dan lain sebagainya.

2.4. Perlindungan Tanaman

- (a) Perlindungan tanaman dimaksudkan sebagai segala upaya untuk mencegah kerugian pada budidaya tanaman yang diakibatkan baik oleh organisme pengganggu tanaman (OPT) maupun perlindungan terkait dengan perilaku manusia.
- (b) Perlindungan tanaman dari organisme pengganggu tanaman dilakukan pada masa pra-tanam, pertumbuhan dan pasca-panen melalui sistem pengendalian hama terpadu.
- (c) Perlindungan tanaman terkait perilaku manusia ditujukan bagi keselamatan spesies tanaman asli dan plasma nutfah (terutama yang sudah memperoleh PVT/ Perlindungan Varietas Tanaman dari Kantor PVT)

3. Pengendalian & Penyelesaian Sengketa

Pengendalian investasi bunga dilakukan berdasarkan prinsip dan tata cara:

- (a) Tujuan pengendalian adalah menjamin pengelolaan sumber daya florikultura agar terlaksana sesuai dengan maksud perijinan atau pendaftaran
- (b) Pengendalian dapat dilakukan melalui monitoring oleh masyarakat, laporan evaluasi internal perusahaan kepada Pemda, maupun upaya pembinaan dan pengawasan oleh Pemda.

Sementara atas sengketa yang muncul antara Pemda dan pelaku usaha, dapat ditempuh langkah-langkah berikut:

- (a) Dalam hal terjadi sengketa di bidang penanaman modal atau aktivitas usaha, para pihak terlebih dahulu mengupayakan penyelesaiannya melalui musyawarah-mufakat
- (b) Dalam hal langkah tersebut tidak tercapai, penyelesaian sengketa dilakukan melalui alternatif penyelesaian sengketa (arbitrase) atau pengadilan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

4. Penutup

- (a) Menegaskan status kekhususan (*lex-specalis*) Perda Ijin Usaha Florikultura, sehingga berkonsekuensi pada penyesuaian berbagai aturan (Perda dan Perwakot) terkait lainnya yang belum sinkron.
- (b) Menegaskan status acuan tunggal Perda Ranperda Usaha Florikultura dalam segala hal yang terkait dengan usaha investasi bunga di Kota Tomohon, kecuali kalau belum diatur dalam Perda ini maupun subjek/objek usaha yang dikecualikan (seperti usaha kecil, dll).

V. PENUTUP

Berbagai pokok pikiran di atas merupakan dasar bagi penyusunan klausul aturan dalam Ranperda Usaha Florikultura di Kota Tomohon sebagai suatu kesatuan tak terpisah. Sebagai bentuk antisipasi regulasi bagi kehadiran para investor

florikultura kelak, kehadiran suatu Perda Usaha Florikultura tentulah menjadi prasyarat mutlak (*conditio sine qua non*).

Selebihnya, perlu diketahui bahwa, selain naskah akademik maupun draft Ranperda yang lebih memfokus pada Usaha Florikultura yang kami siapkan ini, pihak Tim Pemkot juga sudah menyelesaikan pembuatan naskah akademik dan draft Ranperda Kota Bunga yang cakupannya lebih luas dan bersifat umum.

Menimbang hal tersebut, dalam forum konsultasi publik hari ini, selain kami berharap mendapatkan masukan bagi perbaikan naskah lebih lanjut, juga tak kalah pentingnya bisa mencari sinkronisasi rumusan dan pandangan yang terkandung dalam berbagai dokumen tersebut.

Bahkan, sebagai bagian dari upaya partisipatif dalam identifikasi kebutuhan bersama, forum ini juga diharapkan bisa akhirnya menyepakati apakah salah satu dari naskah tersebut (yakni Ranperda Usaha Florikultura) menjadi bagian dari naskah lainnya (yakni Ranperda Kota Bunga Tomohon), atau tetap menjadi bagian terpisah di mana yang satu mengatur urusan spesifik mengenai ijin usaha sementara yang lainnya mengatur subyek umum menyangkut regulasi pembentukan Kota Bunga.