

ANALISIS KEBIJAKAN INVESTASI PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA DI BIDANG USAHA PARIWISATA SEKTOR PERHOTELAN

Ismed Batubara
Dosen Fakultas Hukum Al Washliyah (UNIVA) Medan
ismed.batubara@yahoo.co.id

Abstrak

Tujuan utama dalam penelitian ini adalah: 1). Apakah Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2015 telah sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik sebagaimana diatur dalam undang-undang No.12 tahun 2011 tentang penetapan Undang-undang dan Peraturan. 2) Apakah Peraturan Daerah No. Materi 2 Tahun 2015 telah mencerminkan prinsip-prinsip yang tercantum dalam undang-undang No.12 tahun 2011 tentang penetapan Undang-undang dan Peraturan. Tujuan penelitian adalah: 1). menganalisa Peraturan Daerah no. 2 Tahun 2015 yang telah dibuat telah sesuai dengan prinsip-prinsip pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur dalam undang-undang No.12 tahun 2011 tentang penetapan Undang-undang dan Peraturan, 2) menganalisis Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2015 memiliki isi yang sama dengan prinsip yang diatur dalam undang-undang No.12 tahun 2011 tentang pembentukan Undang-undang dan Peraturan. Metode yang digunakan adalah jenis penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan patung dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perda yang dibuat hanya copy dan paste dari hukum di atas, namun sebenarnya bertentangan dengan prinsip proteksi dan kewarganegaraan.

Kata kunci: perda, investasi, insentif, prinsip, dan keadilan, kesetaraan

Abstrak:

The main issues in this study are: 1). Is Local Regulation no. 2 Year 2015 has been in accordance with the principles of the establishment of good legislation as regulated in law No.12 of 2011 on the establishment of the Laws and Regulations. 2) Is Local Regulation no. 2 Year 2015 content material has reflected the principles set forth in the law No.12 of 2011 on the establishment of the Laws and Regulations. The research objectives are: 1). to analyze Local Regulation no. 2 Year 2015 which has been made has been in accordance with the principles of the establishment of good legislation as regulated in law No.12 of 2011 on the establishment of Laws and Regulations, 2) to analyze the Local Regulation no. 2 Year 2015 has equal content with the principles set forth in the law No.12 of 2011 on the establishment of Laws and Regulations. The method used is normative juridical research type. The problem approach used is the statue approach and the conceptual approach. The result of the research shows that the perda made is only copy and paste from the above law, but in fact it is contrary to the principle of protection and nationality.

Keywords: local regulation , investement , incentive , principle , and justice, equality

1. PENDAHULUAN

Kedudukan Peraturan Daerah (Perda) menempati posisi yang strategis dalam sebuah kebijakan Pemerintah Propinsi, Kabupaten/kota sebagai dasar legalitas terhadap

sesuatu tujuan yang hendak dicapai dan dasar konstitusionalitas Pemerintah Propinsi Sumatera memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

Setelah otonomi daerah maka peraturan daerah kekuatannya hampir sama dengan DPR RI dalam bidang legislasi dan memperkuat fungsi legislatif lembaga DPRD tetapi bisa juga menjadi kebablasan karena banyak produk Perda yang bermasalah dikarenakan bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi diatas dan menghambat investasi sehingga berakibat pembatalan oleh Mendagri. Sebagaimana yang diberitakan, kemendagri kembali batalkan 101 Perda penghambat Investasi (Viva.coms tanggal 26 September 2016).

Demikian pula halnya Perda No.2 tahun 2015 tentang pemberian insentif dan kemudahan investasi yang pada awalnya adalah perda No. 8 Tahun 2014 dan telah disetujui bersama antara legislatif dan Eksekutif pada tanggal 25 Agustus 2014 dan akhirnya karena dibatalkan oleh Mendagri melalui *executive review* oleh Mendagri dan Perda ini dinyatakan tidak berlaku lagi serta diajukan dan disyahkan di DPRD pada tanggal 9 juli 2015 lembaran daerah provinsi sumatera utara tahun 2015 No. 37.

Fakta banyaknya Perda yang dibatalkan ini setelah berlakunya otonomi daerah ini menyiratkan adanya ketidakharmonisan hubungan antara pusat dan daerah dalam hal penggalan potensi keuangan daerah. Daerah butuh pendapatan asli daerah (PAD) untuk membiayai pembangunan sementara pusat juga tak mau kekuasaannya berkurang dalam berbagai kebijakan

2. METODE

Spesifikasi Penelitian adalah Deskriptif Analitis yaitu menggambarkan kenyataan tentang keadaan yang sebenarnya mengenai

pelaksanaan kebijakan pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal di daerah Provinsi Sumatera Utara dan menganalisis ketentuan-ketentuan hukum perundang-undangan, asas- asas, teori-teori, prinsip-prinsip, maupun konsep-konsep hukum yang berhubungan dengan penanaman modal.

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini dengan pendekatan Yuridis Normatif. Pendekatan Yuridis Normatif adalah pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan metode pendekatan/teori/ konsep dan metode analisis yang termasuk dalam disiplin ilmu yang bersifat dogmatis. Suatu penelitian yang menekankan pada segi-segi yuridis yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan (Rony Hanitijo Soemitro, 1990 : 34), dalam hal ini yang mengatur secara substansial mengenai kebijakan pemberian insentif dan kemudahan penanaman modal di daerah Provinsi Sumatera Utara.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Anatomi perda no. 2 tahun 2015 ini adalah sebagi berikut :

Landasan pikir	Landasan pembuat undang-undang bisa dilihat latar belakang undang-undang itu dibuat, yang terdiri dari menimbang dan mengingat	
Bab I Ketentuan umum	Berupa Definisi atau Pengertian yang dianut dalam undang-undang ini, maksud, asas dan tujuan	Terdiri dari 4 pasal
Bab II	Hak, kewajiban dan tanggung jawab penanam modal	Terdiri dari 3 pasal
Bab III	Insentif dan kemudahan	Terdiri dari 2 pasal
Bab IV	Bentuk insentif dan kemudahan	Terdiri dari 7 pasal
Bab V	Jenis usaha atau kegiatan penanaman	Terdiri dari 1

	modal yang memprioritaskan memperoleh insentif dan kemudahan	pasal
Bab VI	Kriteria Pemberian insentif dan kemudahan	Terdiri dari 14 pasal
Bab VII	Pemohon	Terdiri dari 2 pasal
Bab VIII	Tata cara pemberian insentif dan kemudahan penanaman	Terdiri dari 5 pasal
Bab IX	Dasar penilaian	Terdiri dari 1 pasal
Bab X	Jangka waktu pemberian insentif dan kemudahan Penanam Modal	Terdiri dari 1 pasal
Bab XI	Pembinaan dan pengawasan	Terdiri dari 2 pasal
Bab XII	Pelaporan dan evaluasi	Terdiri dari 3 pasal
Bab XIII	Sanksi administrasi	Terdiri dari 1 pasal
Bab XIV	Ketentuan penutup	Terdiri dari 2 pasal

Perda ini secara umum mengatur masalah investasi tetapi tidak spesifik tentang investasi bidang usaha pariwisata sektor perhotelan yang ini terdiri dari 14 bab dan 47 pasal. Lahirnya Perda No.2 tahun 2005 setelah Perda No. 8 tahun 2014 tentang Pemberian insentif dan kemudahan investasi mendapat saran perbaikan dari Mendagri.

Menurut kasubbag pengkajian produk Hukum Setdapropsu bahwa perda No. 8 tahun 2014 disempurnakan menjadi perda No.2 tahun 2015 dikarenakan :

“bahwa Perda No. 8 tahun 2014 bertentangan dengan ketentuan baru dan harus diharmonisasi. Syarat perda dicabut berdasarkan PP No.45 Tahun 2008 adalah bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi seperti Program Pembuatan Perda Propemperda) , Permendagri No. 80

tahun 2015 dan undang-undang No.12 tahun 2011 Tentang Hierarki Peraturan Perundangan dengan persentase 50 % bertentangan. (Wawancara dengan Ibu Dewi Andriani, SH, M.Hum, kasubbag pengkajian Produk Hukum Biro Hukum setdapropsu pada tanggal 22 Maret 2017)

Perda ini telah sesuai dengan pentahapan pembuatan perda yakni dari pembuatan naskah akademik oleh Biro Hukum setdapropsu dan staf ahli yang berasal dari USU, (Wawancara dengan Ibu Dewi Andriani, SH, M.Hum, kasubbag pengkajian Produk Hukum Biro Hukum setdapropsu pada tanggal 22 Maret 2017). Selanjutnya pengajuan revisi ke DPRD-SU, pandangan fraksi dan pendapat akhir dan selanjutnya pengundangan oleh eksekutif. Tetapi secara substansi masih harus diharmonisasi dengan ketentuan baru dan yang lebih tinggi. (Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pasal 1 angka 21).

Tetapi sebenarnya mengikuti pendapat Muhajir Effendy bahwa karakteristik yang muncul mengenai hubungan otonomi pusat dan daerah masih berkarakteristik warisan baru dengan ditandai oleh beberapa hal : “*pertama*, kurangnya *delegation of power* oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Dalam hal ini pusat terlalu memonopoli kekuasaan. Hirarki birokrasi yang jadi cermin pembagian kekuasaan yang rasional berubah menjadi pukat harimau yang menggaruk hampir semua otoritas yang seharusnya dimiliki oleh daerah untuk mengatur diri sendiri. Akibatnya hubungan pusat dengan daerah bukanlah interdependensi melainkan overdependensi. *Kedua*, kurang adanya *sharing of revenue*. Pusat terlalu bernafsu menyedot sumber-

sumber ekonomi yang bertebaran di daerah sehingga terjadi penghisapan (*suck up effect*) yang membuat pemerintah pusat seperti benalu. Misal UU No.18/1997 mengenai pajak dan retribusi daerah yang eksisnya mengekang keleluasaan daerah untuk menggali dan mengembangkan potensi pendapatan Asli daerah (PAD). Daerah tersendat-sendat dalam mengembangkan potensi dirinya, karena sumber-sumber potensi bagi pembiayaan daerah justru diambil pusat, sementara sisa-sisa yang kurang memberi kontribusi berarti diserahkan ke daerah. Guna membiayai belanja rutin dan pembangunan, daerah menjadi sangat tergantung pada pemerintah pusat. Penelitian Mubyarto (2000) terhadap daerah Jawa (minus DKI Jakarta), Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Kalimantan membuktikan itu. *Ketiga*, sebagai eksekusi dari dua persoalan besar itu, daerah gagal mengembangkan pemerintahan yang percaya diri, tidak terjadinya desentralisasi yang sesungguhnya, telah menciptakan daerah-daerah dengan kreatifitas dan inovasi yang mandul. Hanya sebagian kecil dan dekat dengan pusat kekuasaan saja yang bisa kreatif dan inovatif. (Muhajir Efendy, 2001 : xi-xii).

Menurut Faisal Akbar bentuk peraturan daerah baik untuk daerah propinsi maupun daerah Kabupaten/Kota yang bersifat otonom adalah bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah, yang merupakan perwujudan merupakan dari dilaksanakannya sistem desentralisasi seperti yang diinginkan oleh pasal 18 UUD 1945. Kemandirian dalam berotonomi ini bukanlah berarti bahwa daerah dalam membuat peraturan perundangan sendiri yang lepas dari pengawasan (*control*) pemerintah pusat dan

terlepas dari sistem pembentukan peraturan perundang-undangan secara nasional yang diatur oleh undang-undang No.12 Tahun 2011 (Faisal Akbar, 2009 : 57).

Berkaitan dengan Perda yang dicabut oleh Kemendagri yang kewenangannya berdasar pasal 251 ayat (1) serta pasal 251 ayat (2) undang-undang No.23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah dicabut karena bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan mengikat. (Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tertanggal 5 April 2015).

Kebijakan Investasi Propinsi Sumatera Utara berdasarkan Perda No.2 Tahun 2015 Tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal dapat dianalisis memiliki bebePerda No.2 Tahun 2015 Tentang Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal adalah usulan pemerintah propinsi Sumatera Utara, dalam hal ini Badan Investasi dan Promosi Sumatera Utara dalam rangka menggenjot investasi masuk ke Sumatera Utara. (Wawancara dengan Ibu Ir. Hj. Mimi R. Rangkuti Kepala Bidang Pengawasan dan Pengendalian Dinas Penanaman Modal dan Perizinan Terpadu satu Pintu Propinsi Sumatera Utara pada tanggal 27 maret 2017)

Menurut kalangan legislatif Perda ini memang ditujukan untuk merangsang investor menanamkan modalnya apalagi bidang usaha pariwisata khususnya sektor perhotelan belum menjadi primadona dalam kebijakan Propinsi dan dari sektor perhotelan dan jasa hanya menjadi penyumbang keempat Pendapatan Asli Daerah (PAD) Sumatera Utara. (Wawancara dengan Bapak Drs. H. Hartoyo Ketua Komisi C DPRD-SU, mantan anggota Komisi A yang membidangi masalah

Investasi, retribusi daerah pada tanggal 22 Maret 2017).

Menilai Perda yang baik sebenarnya relatif karena baik dapat dilihat dari berbagai aspek, seperti dari segi format, substansi, manfaat, daya laku dan lain sebagainya. Seperti produk hukum lainnya, seperti undang-undang maka perda yang baik juga harus dihasilkan dari landasan kearifan, perhitungan tentang masa depan yang memberi arah dan insentif kesejahteraan rakyat daerah. Di sisi lain juga harus ada keseimbangan dengan pemerintah daerah mengenai pola pikir, wawasan, kemampuan memahami persoalan berbasis data dan dampak pembentukan suatu pemerintahan daerah, selain itu diharapkan dapat berumur panjang, tidak cepat lapuk. (www.boyyendratamin.com).

Polemik Perda menghambat investasi di era otonomi daerah memang menjadi polemik dikalangan akademisi dan praktisi. Menurut Faisal Basri, terlalu naif mengatakan bahwa otonomilah yang yang menjadi “biang keladi” dari buruknya iklim investasi. Terlalu banyak indikator yang menunjukkan bahwa penyumbang terbesar kemerosotan investasi di Indonesia pasca krisis adalah pemerintah pusat. Tidak sedikit kebijakan pemerintah pusat yang justru mengganggu dunia usaha. Salah satu contohnya adalah peningkatan bea masuk untuk produk yang dihasilkan industri hulu yang mematikan industri hilir. Hal yang sama dikatakan oleh Tjip Ismail, dalam artikelnya *Kebijakan Pengawasan Atas Perda pajak dan Retribusi Daerah dalam menunjang Iklim Investasi yang Kondusif* (Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 22 No.5-Tahun 2003, hal. 30)

Pada era Presiden Megawati banyak Keppres dan Inpres yang

dikeluarkan berubah-ubah sehingga tidak menjamin kepastian hukum, sebagai contoh Keputusan Presiden nomor 28 dan 29 Tahun 2004 tanggal 12 April 2004 yang mencabut Kewenangan Kepada Daerah /Propinsi dalam memberikan persetujuan Penanaman Modal kembali disentralisir oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Pusat sebagaimana temuan dari penelitian tesis PPS Magister Hukum Bisnis Universitas Medan Area (Ismed Batubara, 2007:44).

Tidak tertibnya Perda-perda ini bermula dari tidak lengkapnya dan segeranya Perda disampaikan oleh pemerintah daerah setelah disahkan. Tidak terdokumentasinya Perda ini disebabkan (3) tiga hal :

- a. Ketidaktahuan pemerintah daerah bahwa ada kewajiban mereka untuk menyerahkan perda kepada pemerintah pusat.
- b. Keenganan pemerintah daerah menyerahkan perda kepada pemerintah pusat karena tidak adanya sanksi bagi daerah yang tidak menyerahkannya.
- c. Untuk menghindari sanksi berupa pembatalan perda oleh karena pemerintah pusat karena bila perda tersebut dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi oleh pemerintah pusat maka perda tersebut dibatalkan. (Yance Arizona, dalam www.legalitas.org)

Jalan yang ditempuh adalah pengawasan yang sifatnya reguler. Tim Departemen Keuangan melakukan pengkajian peraturan daerah tentang pajak dan daerah sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 263/KMK-07/2002 tanggal 4 Juni 2002 Tentang Pembentukan Tim Pengkajian Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagai bahan Pertimbangan Menteri

Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri,

Ada beberapa asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu :

- a. Kejelasan tujuan
 - b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
 - c. Dapat dilaksanakan
 - d. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
 - e. Kejelasan rumusan dan keterbukaan
- Sementara dalam materi muatan menyebutkan asas-asasnya :

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantaraan
6. Bhineka Tunggal Ika
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan atau keseimbangan, keselarasan dan keserasian.

Bagir Manan mengatakan untuk mewujudkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur antara lain : (Bagir Manan, 1980 :17).

- a. Perumusan tersusun secara sistematis, bahasa sederhana dan baku.
- b. Sebagai kaidah, mampu mencapai daya guna dan hasil guna yang setinggi-tingginya baik dalam wujud ketertiban maupun keadilan
- c. Sebagai gejala sosial merupakan perwujudan pandangan hidup, kesadaran hukum dan rasa keadilan masyarakat. Termasuk disini kemampuannya sebagai faktor pendorong kemajuan dan perubahan masyarakat
- d. Sebagai sub sistem hukum, harus mencerminkan satu rangkaian sistem yang teratur dari keseluruhan sistem hukum yang ada.

Peraturan perundang-undangan yang baik juga harus

memperhatikan beberapa asas dalam perancangannya, yaitu :

- a. Asas-asas formal :
 - 1) Asas tujuan yang jelas
 - 2) Asas organ/lembaga yang tepat
 - 3) Asas perlunya pengaturan
 - 4) Asas dapatnya dilaksanakan
 - 5) Asas konsensus
- b. Asas-asas Material
 - 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar
 - 2) Asas tentang dapat dikenali
 - 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum
 - 4) Asas-asas kepastian hukum
 - 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu

Berdasarkan asas-asas peraturan perundangan-undangan yang tertuang dalam undang-undang No.12 tahun 2011 masih ada kelemahan kebijakan Propinsi Sumatera Utara dalam bidang investasi, yaitu sebagai berikut :

1. Pada pasal 3 Pemberian insentif dan kemudahan dilakukan berdasarkan atas asas:
 - a. Kepastian hukum;
 - b. kesetaraan;
 - c. transparansi;
 - d. akuntabilitas; dan
 - e. efektif dan efisien.

Pasal ini tidak sesuai dengan nilai-nilai filosofis pancasila karena tidak mencantumkan asas keadilan, karena logika hukumnya pemberian didasarkan pada kepastian hukum, kesetaraan, transparansi akuntabilitas dan efektif dan efisien.

2. Pasal 9 tentang kewenangan Gubernur dalam menetapkan penanam modal menerima insentif.

Pasal ini memiliki kelemahan karena tidak sesuai dengan asas kesetaraan karena daerah lokasi investasi berada di daerah kabupaten/kota sehingga seharusnya kewenangan tersebut dibagi ke Bupati/walikota.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis dapat disimpulkan Perda No.2 tahun 2015 ini tak lebih hanya *copy paste* dari Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Insentif dan Pemberian kemudahan Penanaman Modal di Daerah. Dan secara yuridis asasnya bertentangan dengan norma dasar (*grund norm*), yaitu Pancasila, dimana tidak mencantumkan asas keadilan dan juga asas kesetaraan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ismail, Tjip, *Kebijakan Pengawasan Atas Perda pajak dan Retribusi Daerah dalam menunjang Iklim Investasi yang Kondusif*, dalam Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 22 No.5-Tahun 2003, hal. 30.
- Batubara, Ismed, *Analisis regulasi Penanaman Modal Asing Bidang Usaha pariwisata sektor Perhotelan di Kota Medan*, Tesis Magister Hukum Bisnis Universitas Medan Area, Medan, 2007,
- Arizona, Yance, 2007, *Disparitas Penmgujian Peraturan daerah : Suatu Tinjauan Normatif*, Desember dalam www.legalitas.org, diunduh tanggal 20 Juni 2017.
- Manan, Bagir, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind.Hill Co, Jakarta, 1980
- Undang-undang No.12 Tahun 2011 Tentang Hirarki Peraturan Perundang-undangan Pasal 5.
- Badan Penanaman Modal dan Promosi Sumatera Utara, *Peluang Investasi di Sumatera Utara 2013*, Medan, 2013.
- Viva.coms tanggal 26 September 2016.