

PROSPEKTIF PENGATURAN INVESTASI DI ERA OTONOMI DAERAH (SUATU TINJAUAN YURIDIS DI KOTA MANADO)

Oleh :Valent Stefanus Pontororing¹
Email:valent.pontororing19@gmail.com

ABSTRAK

Pendekatan penelitian yang digunakan ialah metode penelitian hukum normatif (Soekamto, 2001:32) yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Provinsi Sulawesi Utara sebagai daerah otonom dalam memberikan perlindungan bagi kegiatan investasi baik dari segi asas-asas hukum, doktrin-doktrin hukum, teori-teori hukum tentang retribusi dan otonomi daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kegiatan investasi di kota Manado belum berkembang secara optimal karena pengaturan investasi di kota Manado masih belum menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 yang pada prinsipnya memberikan keringanan bagi investor untuk berinvestasi. Pemerintah kota masih memakai Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Ijin Gangguan dan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah dan Retribusi Penguasaan Tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh pemerintah kota Manado yang jelas-jelas banyak menghambat para investor.

Kata Kunci : Otonomi daerah, Investasi, Pengaturan

A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 32 mempertegas tentang pemberlakuan otonomi daerah khususnya dalam pengaturan penanaman modal. Dalam Pasal 14 Ayat (1) yang mewajibkan daerah kabupaten dan kota untuk melaksanakan urusan bidang pemerintahan yang antara lain menunjuk pada penanaman modal/investasi. Hanya saja dengan kewenangan daerah yang besar seringkali berdampak negatif, dimana investor sering dihambat apalagi kalau digunakan Peraturan Daerah yang justru memberatkan kehadiran investor.

¹ Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Indonesia Manado dan Mahasiswa Program Doktor Pada Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi Manado.

Masalahnya sekarang adalah bagaimana daerah mampu membangun dan menciptakan iklim yang kondusif bagi kehadiran investor. Terutama sekali bagaimana daerah mampu menyiapkan dan membentuk perangkat hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang memungkinkan mudahnya aliran modal atau investasi masuk ke daerah, sekaligus memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi investor yang menanamkan modalnya di daerah. Permasalahan di Kota Manado yaitu pemberlakuan Perda justru menghambat investor karena Peraturan Daerah yang dibuat tidak sinkron dengan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 khususnya menyangkut kemudahan berusaha sehingga investasi di Kota Manado masih jalan di tempat. Itulah tantangan utama yang dihadapi Kota Manado di bidang investasi.

B. PERUMUSAN MASALAH

1. Apakah dengan pemberlakuan otonomi daerah khususnya di Kota Manado kegiatan investasi semakin berkembang atau menurun?
2. Bagaimana peranan dan kewenangan pemerintah kota dalam penyelenggaraan penanaman modal investasi?

C. METODOLOGI PENELITIAN

Untuk meneliti tentang investasi di era otonomi daerah khususnya implementasinya di kota Manado pendekatan penelitian digunakan dengan metode penelitian hukum normatif (Soekanto, 2001: 32) yang bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan Provinsi Sulawesi utara sebagai daerah otonom dalam memberikan perlindungan bagi kegiatan investasi baik dari segi asas-asas hukum, doktrin-doktrin hukum, teori-teori hukum tentang retribusi dan otonomi daerah.

Bahan untuk tercapainya tujuan penelitian sesuai dengan metode yang digunakan yaitu metode penelitian hukum normatif maka dibutuhkan bahan-bahan hukum untuk diteliti seperti: a) bahan hukum primer, seperti Peraturan daerah Nomor 4 Tahun 2005, UU No. 1 Tahun 1997, UU No. 32 tahun 2004, Perda Nomor 1 tahun 1998, Perda No. 1 tahun 2002 tentang retribusi daerah; b) bahan hukum sekunder, seperti buku-buku yang memuat teori-teori hukum tentang pajak dan retribusi daerah dan otonomi daerah dan buku-buku lain yang menunjang; c) bahan hukum tertier, seperti majalah hukum tentang pasar modal, artikel, leaflet, dan lain-lain (Rahardjo 1982).

D. PEMBAHASAN

1. Pengaturan dan Perkembangan Investasi di Kota Manado Sejak Pemberlakuan Otonomi Daerah

Pemboikotan acara peresmian PT Air pada tahun 2007 mencoreng dunia investasi di Kota Manado, karena tidak ada jaminan dari Pemerintah Kota terhadap perusahaan PT Air Belanda yang berinvestasi ketika terjadi pemboikotan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab yang didalangi oleh Pol PP Kota Manado.² Apa yang dilakukan Pol PP Manado itu berdasarkan perintah Walikota Manado, Jimmy Rimba Rogi. Menariknya, upaya kegagalan peresmian ini turut pula dilakoni orang dalam PT Air. Salah satunya Direktur Teknik, Martinus Rentor, yang menolak peresmian PT Air walaupun sudah dihadiri oleh para petinggi dari dalam dan luar negeri.

Itulah sebagai kasus yang menggambarkan pelayanan investasi di Manado yang belum memadai sejak pemberlakuan otonomi daerah. Berbagai hambatan masih terjadi dalam pelayanan investasi di Kota Manado terutama bagi investor yang akan berinvestasi masih merasa takut apalagi dengan kejadian WMD. Untuk semakin jelasnya temuan penelitian, penulis akan menggambarkan perkembangan investasi Kota Manado dalam tabel berikut ini :

Tabel 1. Perkembangan Investasi menurut Sektor Di Manado s/d Juli 2008

No	Sektor	Jumlah	
1	Industri	4	Proyek
2	Pariwisata	20	Proyek
3	Jasa	15	Proyek
4	Perikanan	14	Proyek
5	Pengangkutan	9	Proyek
6	Konstruksi	40	Proyek
	Jumlah	102	Proyek

Sumber : Biro Perekonomian Kota Manado

Dari data perkembangan investasi menurut sektor terlihat bahwa baik Penanaman Modal Asing maupun Penanaman Modal Dalam Negeri, mengandung berbagai sektor dan yang menduduki peringkat teratas dari segi kuantitasnya yakni sektor industri. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Manado baik kabupaten maupun kota

² Kasus PT. Air Manado mencoreng citra Pemerintah Kota Manado dalam pelayanan investasi. Manado Post, 2007.

harus berupaya untuk mengoptimalkan sektor-sektor unggulan tersebut untuk menjadi prioritas sasaran investasi. Data perkembangan investasi tersebut menunjukkan eksistensi daerah Manado menarik investasi.

2. Kewenangan Pemerintah Kota Manado Dalam Penanaman Modal

Problematis yang belum dituntaskan sampai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 yaitu sistem pendelegasian kewenangan dalam pengurusan penanaman modal. Sikap *ambivalen* dari pemerintah yang terus berubah-ubah semakin berpengaruh terhadap kepastian berinvestasi di daerah. Pada tataran implementasi pendelegasian kewenangan tersebut, belum sepenuhnya berjalan. Hal ini disebabkan belum tertata dengan cermat pembagian pengelolaan investasi. Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tidak mempertegas tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan penanaman modal. Karena pada dasarnya ketegasan pengaturan tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam penanaman modal merupakan faktor penentu dalam terwujudnya sistem penjaminan Pemerintah Kota Manado. Dalam pasal 30 ayat 1 sudah dijelaskan bahwa Pemerintah Kota Manado harus menjamin kepastian berusaha dan keamanan berusaha bagi investor yang berinvestasi di daerah.

Berdasarkan telaah Bank Dunia (2003)³ terhadap peraturan perundangan yang ada, dibutuhkan 11 prosedur pokok untuk memulai usaha di Indonesia dan memerlukan waktu selama 168 hari (hampir 3 kali dibandingkan dengan rata-rata negara Asia timur yang hanya 66 hari). Hal ini mengakibatkan ekonomi biaya tinggi, menghambat peluang usaha baik untuk kepentingan perusahaan, maupun kepentingan nasional seperti penciptaan lapangan kerja. *Kedua*, tumpang tindihnya kebijakan pusat dan daerah di bidang investasi, serta kebijakan antara sektor. Belum mantapnya pelaksanaan program desentralisasi mengakibatkan kesimpangsiuran kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kebijakan investasi. Di samping itu juga terdapat Keragaman kebijakan investasi antar daerah. Kesemua hal tersebut mengakibatkan ketidakjelasan kebijakan investasi nasional, sehingga menurunkan minat untuk investasi. *Ketiga*, kurangnya kepastian hukum, yaitu dengan berlarutnya perumusan RUU Penanaman Modal dan lemahnya penegakan hukum

³ Bank Dunia. 2003. *Data Perkembangan dan Prospek Investasi di Indonesia*.

yang terkait dengan kinerja pengadilan niaga. *Keempat*, kurang kondusifnya pasar tenaga kerja. Terdapat dua masalah tenaga kerja yang mempengaruhi minat investasi yaitu :

- a) kecenderungan UMP.
- b) ketidakpastian hubungan industrial antara perusahaan dan tenaga kerja.

Kedua hal tersebut mengakibatkan biaya yang berkaitan dengan tenaga kerja menjadi tinggi dan sulit untuk diperkirakan. *Kelima*, gangguan keamanan di daerah. Meskipun sejak tahun 2001 stabilitas keamanan secara nasional relatif membaik, namun kegiatan investasi masih sangat sensitif terhadap gangguan keamanan di daerah. Penanaman modal cenderung menghindari dari daerah-daerah yang rawan konflik seperti Aceh, Maluku, Papua. Walaupun gangguan keamanan bersifat lokal, namun dapat mempengaruhi iklim investasi secara nasional. *Keenam*, kurangnya insentif investasi, termasuk insentif perpajakan, dalam menarik investasi di Indonesia. Meskipun dengan tingkat pajak progresif yang diperkirakan relatif sama dengan negara-negara lain, sistem perpajakan kita tidak memberikan pembebasan pajak (*tax holiday*) untuk jangka waktu tertentu dan relatif tertinggal dalam memberikan kelonggaran pajak (*tax allowances*).

Komponen ini haruslah menjadi dasar pertimbangan dalam pengaturan penyelenggaraan dengan batasan kewenangan dan jelas memudahkan investor untuk menganalisis untung rugi dan seluruh aspek yang berkaitan dengan kegiatan penanaman modal. Batasan kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota belum diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 Tahun 2007. Dalam undang-undang ini memang sudah diatur tentang hubungan penyelenggaraan penanaman modal dalam Pasal (30) ayat (1) sampai dengan ayat (6) yang secara rinci sebagai berikut :

- a. Pemerintah dan/atau Pemerintah Kota Manado menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal.
- b. Pemerintah Kota Manado menyelenggarakan urusan penanaman modal yang menjadi kewenangannya kecuali urusan penyelenggaraan penanaman modal yang menjadi urusan pemerintah.
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib Pemerintah Kota Manado

- didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal.
- d. Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkungnya lintas provinsi menjadi urusan pemerintah.
 - e. Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkungnya lintas kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah provinsi.
 - f. Penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkungnya berada dalam satu kabupaten/kota menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota.⁴

Pembagian kewenangan dalam pengaturan penanaman modal di atas hanya terfokus pada pembagian wilayah penyelenggaraan penanaman modal, tidak melihat berbagai hal yang berkaitan dengan urusan penanaman modal. Patokan lokasi dalam kegiatan penyelenggaraan penanaman modal terlalu sempit karena urusan penanaman modal bukan hanya menyangkut urusan pengawasan dan penyelenggaraan penanaman modal di daerah, tetapi aspek-aspek yang terkait dalam urusan penanaman modal seperti ekspor impor, perizinan, pemasaran, hubungan kerjasama baik dengan dalam dan luar negeri. Hal itu tidak bisa dibatasi dengan pendekatan lokasi.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan penanaman modal diatur menurut sistem pembagian “urusan penyelenggaraan penanaman modal”. Makna dari urusan penanaman modal yaitu Pemerintah Kota Manado hanya punya kewenangan dalam melakukan administrasi penanaman modal sebagaimana diatur dalam PP No. 38 tahun 2007.⁵ Pengaturan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 kewenangan daerah dilakukan pembatasan yaitu untuk penyelenggaraan penanaman modal kewenangan daerah hanya menyangkut urusan administrasi penyelenggaraan penanaman modal.

Menurut S. F. Marbun,⁶ wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum penanaman modal, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Dengan demikian wewenang pemerintahan memiliki sifat-sifat, antara lain :

⁴ Lihat Pasal (30) Undang-undang Penanaman modal Nomor 25 Tahun 2007.

⁵ Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 Hlm. 300-310 tentang urusan penyelenggaraan penanaman modal

⁶ Marbun, 1990. *Hukum Administrasi Negara*. Gramedia Jakarta.

- a) *express implied*;
- b) jelas maksud dan tujuannya;
- c) terikat pada waktu tertentu;
- d) tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan tidak tertulis; dan
- e) isi wewenang dapat bersifat umum (abstrak) dan konkrit.

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi,¹³ sebab di dalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban, bahkan di dalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*),¹⁴ artinya hanya tindakan yang sah (berdasarkan wewenang) yang mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Berkaitan dengan kekuasaan hukum, ada dua hal yang perlu dideskripsikan, yakni berkaitan dengan keabsahan (sahnya) tindak pemerintahan dan kekuasaan hukum (*rechtskracht*), ke-dua hal tersebut saling keterkaitan. “Sah”, adalah pendapat atau pernyataan tentang sesuatu tindak pemerintahan, sedangkan “kekuasaan hukum”, adalah sesuatu yang mengenai kerjanya (lingkungan dan pengaruhnya). Suatu tindak pemerintahan sah, bilamana dapat diterima, sebagai suatu bagian dari ketertiban hukum, dan suatu tindak pemerintahan mempunyai kekuasaan hukum bilamana dapat mempengaruhi pergaulan hukum.¹⁵ Kesimpulannya, bahwa wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan tersebut mendapat kekuasaan hukum.

Tidak terperinci batasan kewenangan (*authority limit*) dari pemerintah pusat dan daerah dan dalam penanaman modal. Masih menimbulkan “*multi interpretasi*”⁷ dimana pusat dan daerah menafsirkan sendiri batasan kewenangan yang dijabarkan dalam tugas dan fungsi masing-masing daerah. Banyaknya peraturan daerah yang tidak sinkron dengan kebijakan nasional di bidang penanaman modal di sebabkan karena ketidakjelasan batasan kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten kota. Menurut Ridwan pentingnya pembatasan kewenangan agar tidak terjadi pertentangan norma, ketidakserasian norma, serta dualisme norma

⁷ Multi Tafsir menurut Arsyad terjadi karena ketidakjelasan standar norma yang dikedepankan dalam pengaturan penanaman modal.

hukum dalam suatu urusan pemerintahan yang menyebabkan ketidakpastian hukum *on recht zekerheid*.⁸

3. Pelayanan Pemerintah Kota Bagi Investor Khususnya di Bidang Perijinan

Sebagaimana diketahui, untuk melaksanakan investasi dibutuhkan sejumlah izin baik yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah pusat maupun daerah, selain membutuhkan waktu yang cukup lama juga membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Izin tersebut antara lain :⁹

Tabel. Sistem Perijinan Penanaman Modal

No	Jenis Perijinan	Kewenangan
1	Surat Persetujuan Penanaman Modal (SP. PMA / SP. PMD).	Pemerintah Pusat
2	Surat Persetujuan Pemberian Fasilitas atas pengimporan barang modal / bahan baku / penolong.	Pemerintah Pusat
3	Angka Pengenal Importir Terbatas (APIT).	Pemerintah Pusat
4	Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA).	Pemerintah Pusat
5	Izin Mempekerjakan Tenaga Kerja Asing (IKTA).	Pemerintah Pusat
6	Izin Usaha Tetap (IUT).	Pemerintah Provinsi
7	Izin lokasi	Kabupaten/Kota
8	Izin Undang-undang Gangguan (UUG/HO)	Kabupaten/Kota
9	Izin Mendirikan Bangunan (IMB)	Kabupaten/Kota

Kalau kita melihat tabel di atas ketidakseimbangan pembagian wewenang di bagian pengurusan perijinan terlihat dimana pemerintah pusat masih mendominasi pelaksanaan perijinan di sektor penanaman modal. Aspek lain menyangkut panjangnya birokrasi dalam pelaksanaan perijinan sebagai akibat daripada banyaknya item

⁸ Ridwan. H. R. 2009. Hukum administrasi di daerah, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia Press. Hlm. 71.

⁹ Lihat Pedoman Umum Penambahan Modal yang diterbitkan oleh BKPM. Lihat juga SK Ketua BKPM No. 57 tahun 2004 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing.

perijinan yang tidak disentralisasikan kepada daerah. Memang patut diakui bahwa pemerintah telah merenovasi sistem pelayanan perijinan penanaman modal lewat pelayanan satu atap “*one stop service*” kemudian diubah dengan sistem pelayanan satu pintu “*one door service*”. Kenyataan tersebut belum bisa menanggulangi permasalahan penanaman modal yang prosedurnya terlalu panjang. Permasalahannya terletak bukan pada Penyatuan sistem perijinan tetapi pembagian kewenangan yang tidak jelas. Perijinan satu pintu dengan banyak tingkat kewenangan maknanya sama tetap mempersulit investor masuk dan berinvestasi di daerah. Dalam rangka menarik investor sebesar-besarnya, Indonesia harus menyiapkan insentif yang baik dan lebih komprehensif.

Insentif tersebut berupa penyederhanaan perizinan yang selama ini merupakan bagian yang menjadi momok mengerikan bagi para investor, di mana perizinan yang berbelit dan terlalu panjang (kurang lebih 12 prosedur) yang pengurusannya memerlukan waktu selama 151 hari sampai dengan 180 hari. Lambatnya pengurusan izin investasi tersebut disebabkan karena birokrasi yang panjang. Rentang waktu yang dibutuhkan tersebut memakan waktu dua kali lebih lama dibandingkan dengan negara-negara lain.

E. PENUTUP

Kegiatan investasi di Kota Manado belum berkembang secara optimal karena pengaturan investasi di Kota Manado masih belum menyesuaikan dengan Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007 yang pada prinsipnya memberikan kelonggaran bagi investor untuk berinvestasi. Pemerintah kota masih memakai Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 1999 tentang Retribusi Ijin Gangguan dan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2003 tentang Retribusi Izin Peruntukkan Penggunaan Tanah. Dalam Perda tersebut investor harus mengurus sendiri tentang ijin gangguan di bagian hukum dan perijinan di Kota Manado yang pengurusannya cukup lama yaitu 10 s/d 20 hari.

Kewenangan sudah ada sejak pemberlakuan otonomi daerah dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Tapi pada kenyataannya kewenangan itu digunakan tidak sinkron dengan Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007 karena dalam praktek para investor masih mengalami kendala dalam urusan perijinan baik ijin investasi maupun ijin operasi perusahaan yang berlokasi di Kota Manado.

Walaupun sudah berlaku otonomi daerah para investor belum mendapatkan pelayanan yang baik karena untuk pengurusan ijin birokrasinya terlalu panjang dan berbelit-belit. Penyebab dari hal tersebut karena pemerintah kota tidak membatalkan perda-perda tentang retribusi dan dan pungutan-pungutan dalam kegiatan penanaman modal.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulrahman, 1979, *Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Gunung Agung Jakarta.
- Admosudirdjo P, 1990. *Aspek-aspek Hukum Administrasi Negara*, penerbit Universitas Indonesia Press. Jakarta
- Amirizal S., 1999, *Hukum dan Pemerintahan di Era Globalisasi*, PT. Gramedia.
- Anoraga. 1995. *Perusahaan Multinasional (PMA)*. Cetakan Pertama. Pustaka Jaya. Jakarta.
- Asshiddiqie. J. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- Bagir Manan. 1994. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta,
- Bank Dunia. 2003. *Data Perkembangan dan Prospek Investasi di Indonesia*.
- Bank Indonesia, 1995:47, *rezim investasi indonesia dalam kaitannya dengan perjanjian hasil putaran uruguay*.
- Basah. S. 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*. Alumni. Bandung.
- Eimicke dan Cohen. 1994. *Antitrust Law : Policy and Practice*. New York. Publishing, USA
- Emanuel Savas, 1987. *Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Problematika dan Tantangannya. Gramedia. Jakarta.
- Fridmann, *Legal Theory*, 1960, hal. 205-265 dalam Dr. Liii Rasjidi, SH, LL.M., *Filsafat Hukum (Mazhab dan Refleksinya)*, CV. Remadja Karya, Bandung, 1989.
- Garner, A. (ed.), *Black's Law Dictionary*. West Publishing Co, eighth edition, St. Paul, Mn. 1999.

Gautama, 1994, *Arbitrase Bank Dunia Tentang Penanaman Modal Asing di Indonesia dan Yurisprudensi dalam Perkara Perdata*, Alumni Bandung.

Hadjon P., 1997, *Argumentasi Hukum*, Penerbit Gajah mada University Press.