

## Implementasi Pemenuhan Kewajiban Perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel Dalam Kegiatan Usaha Hotel di Indonesia Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait

**Rizka Raniah Rahmat**

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

Author's email [rizkaraniah@gmail.com](mailto:rizkaraniah@gmail.com) ; [rizka16005@mail.unpad.ac.id](mailto:rizka16005@mail.unpad.ac.id).

**An-an Chandrawulan**

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

Author's email [anan.chandrawulan@unpad.ac.id](mailto:anan.chandrawulan@unpad.ac.id)

**Purnama Trisnamansyah**

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

Author's email [purnama.trisnamansyah@unpad.ac.id](mailto:purnama.trisnamansyah@unpad.ac.id)

DOI: 10.23917/jjr.v10i1.9996

---

Submission Track:	<b>ABSTRAK</b>
Received: 21 Januari 2020	<i><b>Tujuan:</b> Artikel ini bertujuan untuk menganalisis implementasi dan tindakan hukum yang dapat mengaktifkan pemenuhan kewajiban perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel dalam kegiatan usaha hotel di Indonesia ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang terkait.</i>
Final Revision: 18 Mei 2020	<i><b>Metodologi:</b> Metode penelitian yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini untuk membahas permasalahan, yaitu menganalisis secara mendalam tentang peraturan-peraturan hukum positif yang bersangkutan dan juga penelitian lapangan terkait penerapan perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel dalam penanaman modal.</i>
Available online: 31 Juli 2020	<i><b>Temuan:</b> Hasil penelitian menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan oleh pemerintah daerah dan dinas terkait menyebabkan terjadinya pelanggaran atas kewajiban perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel. Pasca diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik oleh pemerintah pusat yang belum selaras dengan peraturan di daerah, juga menyebabkan ketidakpastian hukum.</i>
Corresponding Author: Rizka Raniah Rahmat <a href="mailto:rizka16005@mail.unpad.ac.id">rizka16005@mail.unpad.ac.id</a>	

---

---

*Pengaturan baru terkait penambahan biaya perizinan yang harus dikeluarkan, belum disesuaikan dengan kemampuan pengusaha di daerah. Pemerintah daerah dapat melakukan tindakan preventif dengan membentuk suatu dengar pendapat yang sistematis dan efektif serta menetapkan tindakan represif dalam bentuk uang jaminan (dwangsom) setelah pelaksanaan tindakan paksaan pemerintah sebelumnya sulit dilakukan.*

***Kegunaan:*** Artikel ini dapat memberikan masukan bagi para pemangku kepentingan khususnya pemerintah pusat dan daerah berupa pemikiran baru untuk mengetahui bagaimana implementasi serta tindakan hukum yang dapat dilaksanakan dalam mengefektifkan pemenuhan kewajiban perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel di Indonesia

***Kebaruan/Orisinalitas:*** Implementasi perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata sangat berguna bagi pelaku usaha khususnya di bidang usaha hotel sebagai kontribusi pemikiran dan pengetahuan hukum khususnya mengenai permasalahan yang berkaitan dengan perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel, khususnya ilmu di bidang hukum penanaman modal yang berkenaan dengan perizinan dalam penanaman modal.

***Keywords:*** kepastian hukum, penanaman modal, tanda daftar usaha pariwisata

---

## PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki potensi ekonomi yang tinggi. Berbagai karakteristik membawa Negara Indonesia mengalami perkembangan ekonomi yang pesat. Salah satunya adalah kekayaan alam yang indah menjadikan Indonesia memiliki daya tarik di berbagai sektor pariwisata. Berbagai hal dilakukan untuk mewujudkan ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dalam rangka membangun bangsa Indonesia menjadi negara yang lebih maju. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara salah satunya adalah dengan membuat berbagai regulasi yang dijadikan dasar hukum bagi segala kegiatan ekonomi masyarakat yang sesuai dengan tujuan negara.

Pembangunan nasional merupakan usaha dari setiap pelaku usaha, baik pemerintah, swasta, maupun kelompok masyarakat lainnya. Dalam menghadapi perubahan perekonomian global, perlu diciptakan iklim penanaman modal yang kondusif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonomi

nasional. Keadaan ekonomi masyarakat yang terus berkembang tersebut, sudah seharusnya diimbangi dengan perkembangan hukum yang pesat pula mengikuti perkembangan masyarakatnya. Dalam mewujudkan suatu masyarakat yang tertib, dibutuhkan instrumen yang tepat untuk mengatasi suatu masalah. Hukum sendiri lahir dengan salah satu tujuan utamanya adalah untuk menciptakan ketertiban di dalam masyarakat (Sudikno Mertokusumo, 2003).

Pada perekonomian saat ini harus pula digarisbawahi bahwa Negara Indonesia adalah negara yang kompleks dan dihadapkan dengan berbagai tantangan dan risiko tertentu yang berkaitan dengan kegiatan penanaman modal. Berkaitan dengan hal tersebut, maka perlu adanya suatu produk hukum yang dapat menciptakan iklim penanaman modal yang tertib, kondusif, efisien, dan mampu menghadapi tantangan tersebut. Upaya Negara Indonesia dalam memberikan kepastian hukum, memberikan keadilan, melindungi, dan mempromosikan kegiatan penanaman modal di negaranya yaitu tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU Penanaman Modal). Setiap sektor kegiatan usaha dalam bidang penanaman modal di wilayah Negara Republik Indonesia harus berlandaskan UU Penanaman Modal tersebut sebagai dasar hukumnya, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun oleh penanam modal asing. Semua perusahaan yang melakukan kegiatan usaha sebagai bentuk dari kegiatan penanaman modal diwajibkan untuk memperoleh izin yang dilaksanakan melalui pelayanan terpadu satu pintu. Hal tersebut dapat diartikan bahwa izin usaha harus diperoleh setiap pelaku usaha sebelum melaksanakan kegiatan usahanya.

Pemerintah sebagai pemegang kuasa terus berupaya mendorong kegiatan penanaman modal yang positif dengan memperhatikan kepentingan nasional. Terutama, kegiatan penanaman modal dalam negeri dilaksanakan dalam rangka meningkatkan daya saing dan mewujudkan perekonomian bangsa yang mandiri. Indonesia harus melakukan pemerataan ekonomi dengan mengembangkan segala aspek yang bertujuan menarik investor, untuk menanamkan sejumlah modalnya di berbagai daerah yang mempunyai potensi sebagai objek penanaman modal sebagai upaya untuk menjaga kestabilan ekonomi nasional. Berbicara mengenai potensi, Indonesia memiliki luas wilayah begitu besar dan jumlah penduduk yang banyak. Berbagai pelimpahan urusan pemerintahan (pusat) ke pemerintahan daerah pun diselenggarakan sebagai konsekuensi dari asas desentralisasi. Kewenangan dalam kerangka desentralisasi tersebut bertujuan untuk menjembatani kebutuhan efisiensi dan efektivitas

pengendalian masalah, dalam mengakomodasi keanekaragaman daerah, dan mengoptimalisasi peran daerah.

Semenjak dikeluarkannya UU Penanaman Modal, semangat pembangunan semakin kuat dengan hadirnya otonomi daerah yang menjadikan pemerintah daerah memiliki sejumlah hak, kewenangan dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat di suatu wilayah yang menjadi kewenangannya. Guna mendorong kegiatan pembangunan tersebut melalui UU Penanaman Modal, Pemerintah juga membuat produk hukum yang mengatur kepariwisataan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (selanjutnya disebut UU Kepariwisata). Berdasarkan UU Kepariwisata tersebut memperkuat pelimpahan penyelenggaraan urusan kepariwisataan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Kabupaten/Kota. Sebagaimana diatur dalam Pasal 30 huruf d UU Kepariwisata, Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang melaksanakan pendaftaran, pencatatan, dan pendataan pendaftaran usaha pariwisata.

Semakin maraknya aktivitas ekonomi di bidang pariwisata, berpengaruh terhadap perkembangan gaya hidup maupun kebutuhan hidup masyarakat. Diantaranya adalah kebutuhan masyarakat terkait adanya jasa penginapan atau yang biasa disebut sebagai hotel. Bisnis hotel dianggap memilikipotensi yang cukup tinggi untuk dijalankan beberapa pelaku usaha di kota-kota besar di Indonesia. Hotel dengan fasilitas penginapan yang memadai dan nyaman dapat menyediakan pilihan bagi masyarakat untuk rehat sejenak dari kegiatan sehari-hari.

Interaksi yang terjadi dengan berbagai pihak tersebut tentunya rawan akan timbulnya permasalahan atau konflik, akibat perbedaan adat-istiadat, nilai, dan budaya setiap daerah. Semakin meningkatnya usaha perhotelan di Kota Bandung dengan sendirinya menjadikan usaha pariwisata perhotelan sebagai kegiatan usaha yang menjadi penyumbang untuk pendapatan daerah maupun pendapatan masyarakat yang cukup tinggi. Seiring dengan meningkatnya jumlah usaha hotel di Kota Bandung tersebut, pada praktiknya memiliki dampak negatif tersendiri terhadap masyarakat. Meningkatnya jumlah usaha hotel, berdampak pula pada potensi pelanggaran atas penyelenggaraan usaha hotel tersebut. Dalam menjalankan tugas yang diwenangkan kepada pemerintah daerah tersebut, diperlukan instrumen yang mampumendukung dalam membuka kesempatan berusaha dan memperoleh manfaat yang maksimal.

Pemerintah daerah mulai menyikapi persoalan ini sehingga menetapkan peraturan-peraturan daerah yang berkenaan dengan terselenggaranya kegiatan usaha pariwisata, yang di dalamnya termasuk juga mengatur mengenai usaha pariwisata perhotelan. Adapun fungsi ditetapkan peraturan-peraturan daerah tersebut adalah untuk mengendalikan penyelenggaraan usaha. Sarana yuridis untuk mengendalikan usaha diantaranya dengan menggunakan izin. Pemerintah daerah saat ini sedang giat memperbaiki mekanisme perizinan untuk tempat-tempat pariwisata seperti hotel. Banyak hotel yang terindikasi melakukan pelanggaran terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan. Pemerintah melakukan penertiban kegiatan usaha hotel dengan memberikan sanksi-sanksi yang tepat dan sejalan dengan peraturan yang berlaku.

Pada hakikatnya dalam rangka menjaga ketertiban, keteraturan dan memberikan landasan hukum pada kegiatan usaha pariwisata di Indonesia, dibentuk suatu mekanisme perizinan pariwisata, sebagaimana kelompok usaha yang telah diklasifikasikan. Klasifikasi usaha pariwisata di Indonesia dalam penyediaan akomodasi adalah hotel. Setiap pengusaha hotel berkewajiban untuk mempunyai Tanda Daftar Usaha Pariwisata. Tanda Daftar Usaha Pariwisata (selanjutnya disebut TDUP), sangatlah penting sebagai bentuk kepastian hukum berusaha bagi pelaku usaha sebagai Penanam Modal maupun Pemerintah Daerah sebagai pemberi izin. Kepemilikan TDUP yang seharusnya dijadikan sebagai bukti legalitas usaha, menjadi sangat penting bagi para pengusaha. Dengan memiliki izin maka kegiatan usaha akan berjalan aman dan nyaman dalam melakukan segala bentuk pengembangan usaha. Namun, dalam pelaksanaannya masih saja ditemukan permasalahan dalam kegiatan usaha hotel di Indonesia.

Permasalahan terhadap kewajiban pemenuhan pendaftaran perpanjangan TDUP ini terjadi antara pelaku usaha hotel yang melakukan kegiatan usahanya, namun tidak memenuhi izin usaha berupa TDUP tersebut terlebih dahulu sehingga menimbulkan kerugian bagi berbagai pihak. Selain itu, peran pemerintah daerah sangat dibutuhkan untuk mengawasi dan mengendalikan kegiatan penanaman modal kepariwisataan di daerah mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh para pengusaha hotel tersebut yang menimbulkan berbagai dampak negatif bagi masyarakat luas. Permasalahan dalam kasus ini adalah ketika hotel telah melanggar perizinan dengan tidak memperpanjang TDUP yang seharusnya merupakan kewajiban pelaku usaha agar terdaftar dalam *database* pemerintah.

UU Penanaman Modal, secara normatif telah memberikan kepastian hukum melalui pengaturan mengenai pemenuhan kewajiban izin usaha, namun dalam praktik penegakan hukum di Indonesia hal tersebut masih menjadi kendala. Berdasarkan hal tersebut, menjadi perlu untuk dilakukannya analisis yang mendalam mengenai implementasi perpanjangan TDUP karena menyangkut kepastian hukum kegiatan usaha menurut UU Penanaman Modal dan peraturan perundang-undangan yang terkait serta upaya yang dilakukan pemerintah pusat dan daerah untuk menegakkan kewajiban tersebut.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris yaitu penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Metode ini menilai efektivitas suatu Undang-Undang dan mencari korelasi antara berbagai gejala atau variabel dimana alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen dan wawancara (interview). Lokasi penelitian di Kota Bandung, Jawa Barat. Penelitian secara teoritis meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk melakukan penelusuran yang berpedoman pada buku-buku dan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan permasalahan yang dibahas pada penelitian ini (Soerjono, Sri Mamudji, 2001). Metode pendekatan menggunakan metode *library research* terkait penerapan perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata dalam penanaman modal dan juga hasil wawancara dari pihak terkait. Artikel ini memaparkan fakta-fakta hukum yang terkait permasalahan perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata.

## **PEMBAHASAN**

### **Penanaman Modal, Kepariwisata, dan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel**

Pelaku usaha sebagai penanam modal memiliki kewajiban memperoleh izin atas kegiatan usaha yang akan dijalankannya, sejalan terhadap peraturan perundang-undangan melalui instansi yang memiliki kewenangan. Sesuai dengan amanat Pasal 25 dan Pasal 26 UU Penanaman modal, perolehan izin tersebut dilaksanakan melalui pelayanan terpadu satu pintu, yakni dilaksanakan oleh lembaga atau dinas yang memperoleh pendelegasian atau pelimpahan baik dari di tingkat pusat atau kabupaten/kota.

Penyelenggaraan urusan penanaman modal diberikan bagi pemerintah maupun pemerintah daerah berdasarkan kewenangannya, dalam rangka menciptakan adanya

kepastian hukum dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan kegiatan penanaman modal. Adapun urusan wajib pemerintah daerah dalam bidang penanaman modal didasarkan pada Pasal 30 ayat (3) UU Penanaman Modal, ditegaskan: “Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal.”

Sejalan dengan ketentuan tersebut, UU Kepariwisata telah mengatur dalam pelaksanaan usaha dalam sektor pariwisata, pengusaha pariwisata diwajibkan untuk terlebih dahulu mendaftarkan usahanya kepada pemerintah atau pemerintah daerah. Sehingga, kewenangan melaksanakan pendaftaran, pencatatan, pendataan pendaftaran usaha pariwisata dalam mengelola pelaksanaan kepariwisataan di wilayahnya dilimpahkan kepada pemerintah kabupaten/kota.

Salah satu usaha pariwisata yang dinyatakan melalui Pasal 14 ayat (1) UU Kepariwisata, diantaranya adalah usaha penyediaan akomodasi. Kewenangan diberikan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pendaftaran, pencatatan, pendataan pendaftaran usaha pariwisata, dan untuk menetapkan kebijakan yang berkenaan penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya, diterbitkanlah peraturan-peraturan daerah tentang penyelenggaraan kepariwisataan di berbagai daerah di Indonesia. TDUP merupakan singkatan dari Tanda Daftar Usaha Pariwisata yang didefinisikan sebagai izin usaha berupa tanda pendaftaran yang diberikan pemerintah daerah untuk pelaku usaha agar diperbolehkan untuk melakukan suatu usaha pariwisata.

Dengan tujuan untuk mempercepat dan meningkatkan kegiatan penanaman modal dan berusaha, perlu menetapkan pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik. Hal tersebut dilakukan didasarkan untuk melaksanakan kewajiban yang terdapat dalam Pasal 25 UU Penanaman Modal. Pada pertengahan tahun 2018, Presiden Joko Widodo telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut PP 24/2018 OSS) ([kominfo.go.id](http://kominfo.go.id), 2019).

Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* yang selanjutnya disebut OSS merupakan perizinan berusaha untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/walikota kepada pelaku usaha yang diterbitkan oleh lembaga OSS melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Pelaku usaha yang dimaksud,

telah didefinisikan dalam Pasal 1 angka 6 PP 24/2018 OSS sebagai perseorangan atau non perseorangan yang melakukan usaha dan/atau kegiatan pada bidang tertentu.

Berdasarkan Pasal 84 ayat (1) PP 24/2018 OSS ini juga mengamanatkan bahwa dalam rangka percepatan pelayanan berusaha melalui sistem OSS, perlu dilakukan reformasi peraturan perizinan berusaha sektor. Pada sektor usaha pariwisata, kementerian pariwisata akhirnya menetapkan standar perizinan berusaha di sektor pariwisata dengan menerbitkan Peraturan Menteri Pariwisata Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor Pariwisata (selanjutnya disebut Permenpar 10/2018 OSS). Terdapat dua jenis perizinan berusaha dalam sektor pariwisata berdasarkan Pasal 6 ayat (1) Permenpar 10/2018 OSS, diantaranya:

- a. Izin usaha, berupa TDUP; dan
- b. Izin komersial atau operasional, berupa Sertifikat Usaha Pariwisata.

Konsep dasar penanaman modal diatur dalam UU Penanaman Modal yang meliputi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Pembuatan UU Penanaman Modal ini merupakan realisasi dari kesepakatan keanggotaan Indonesia dalam organisasi perdagangan dunia, dengan pemberlakuan prinsip-prinsip perdagangan internasional yang terdapat dalam GATT/WTO yaitu antara lain prinsip non diskriminasi (*Most Favoured Nations*) dan prinsip perlakuan yang sama (*National Treatment*), ketentuan penanaman modal Indonesia semakin liberal (An-An Chandrawulan, 2011).

Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum, karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum sebagai *ratio* legisnya peraturan hukum (Satjipto Rahardjo, 1986). Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) UU Penanaman Modal beserta penjelasannya, menyatakan bahwa penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam bidang penanaman modal.

Berkenaan dengan tujuan hukum yaitu menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat, hukum itu harus pula bersendikan pada asas-asas keadilan dari masyarakat (Fence M. Wantu, 2015). Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat. Menurut Indroharto, penerapan

asas legalitas akan menunjang berlakunya kepastian hukum dan kesamaan perlakuan. Kesamaan perlakuan terjadi karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut (Indroharto dalam Ridwan HR, 2016).

Penanam modal diberi hak untuk memperoleh kesempatan dalam menanamkan modalnya di wilayah negara Republik Indonesia. Hak merupakan unsur normatif yang berfungsi pedoman berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan, serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya (Srijanti, 2007). Menurut Sudikno Mertokusumo, tidak ada hak tanpa kewajiban ataupun sebaliknya hal ini berarti bahwa hukum berbeda dengan hak dan kewajiban walaupun keduanya tidak dapat dipisahkan sehingga lahirlah hak dan kewajiban (Satya Arinanto, 2009). Kewajiban merupakan segala sesuatu yang diwajibkan dan harus dilaksanakan yang menjadi tugas manusia (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2019). Selain pengaturan mengenai hak penanam modal dalam menyertakan modalnya untuk mencari keuntungan sebagaimana disebutkan di atas, tentunya terdapat pengaturan mengenai kewajiban yang harus dipenuhi penanam modal dalam menyukseskan pembangunan nasional.

### **Implementasi Kewajiban Perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel dalam Kegiatan Usaha Hotel di Indonesia Ditinjau dari Peraturan Perundang Undangan yang Terkait**

Dalam standar perizinan berusaha di sektor pariwisata, instrumen perizinan dibutuhkan untuk memulai usaha dan/atau kegiatan serta pelaksanaan komersial atau operasional. Berbagai jenis usaha yang berkaitan dengan sektor pariwisata seperti usaha penyediaan akomodasi, jasa perjalanan wisata, jasa penyediaan makanan dan minuman, jasa pramuwisata, penyelenggaraan pertemuan, dan beberapa usaha lainnya wajib memiliki bukti tanda daftar yaitu berupa Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP). Dalam proses pemberdayaan dan pembangunan daerah, kewenangan penerbitan TDUP yang berada dalam wilayah kota diberikan untuk dan atas nama walikota. Pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan untuk melaksanakan pendaftaran, pencatatan, pendataan pendaftaran usaha

pariwisata, serta diberi kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan dan pengelolaan kepariwisataan di wilayahnya.

Pemenuhan kewajiban terhadap TDUP ini, dalam pelaksanaannya tidak dapat terealisasi dengan baik. Beberapa pengusaha pariwisata hotel di Indonesia melakukan kegiatan usaha dengan tidak memenuhi kewajiban pendaftaran ulang terhadap TDUP yang telah habis masa berlakunya. Padahal, TDUP merupakan dokumen resmi yang membuktikan bahwa usaha pariwisata yang dilakukan oleh pengusaha telah tercantum di dalam daftar usaha pariwisata. Dalam kasus ini pemilik hotel sebagai penanam modal merupakan salah satu perusahaan yang memiliki usaha pariwisata di bidang penyediaan akomodasi hotel.

Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan 3 (tiga) alasan mengapa pelaku usaha hotel melakukan kegiatan usaha dengan tidak memenuhi pendaftaran ulang TDUP yang merupakan kewajiban setiap pengusaha pariwisata hotel, yaitu:

1. Lemahnya pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap kegiatan penanaman modal dalam sektor usaha pariwisata yang pelaksanaannya dilakukan oleh beberapa dinas terkait;
2. Pelaku usaha pariwisata hotel memiliki anggapan bahwa pemerintah dalam menetapkan suatu peraturan dan atau kebijakan dilakukan secara inkonsisten atau dalam kata lain terdapat ketidaksesuaian antara satu instansi pemerintah dengan instansi pemerintah lainnya dalam suatu wilayah atau daerah yang sama dan/ataupun berbeda;
3. Pelaku usaha pariwisata hotel memiliki anggapan bahwa pemerintah dalam menetapkan suatu peraturan dan atau kebijakan yang baru sebagai suatu persyaratan untuk mendapatkan izin berusaha, tidak melihat kemampuan maupun kendala pengusaha serta masyarakat diseluruh daerah di Indonesia.

Berkaitan dengan alasan pertama, berdasarkan Pasal 15 UU Penanaman Modal, setiap penanam modal berkewajiban membuat laporan tentang kegiatan penanaman modal dan menyampaikannya kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal. Ketentuan tersebut dijadikan sebagai sarana bagi DPMPTSP di wilayah kabupaten/kota dalam melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan kegiatan penanaman modal di daerahnya. Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Seksi Pengawasan Penanaman Modal DPMPTSP Kota Bandung Asep Hilman Hermawan, mekanisme pengawasan dalam kegiatan penanaman modal yang menjadi lingkup tugasnya tersebut dilakukan melalui

kewajiban untuk membuat laporan kegiatan penanam modal. Laporan kegiatan penanaman modal adalah laporan mengenai perkembangan realisasi penanaman modal dan kendala yang dihadapi penanam modal yang wajib disampaikan secara berkala. Adapun ketentuan tersebut hanya ditekankan pada kegiatan usaha yang memiliki total nilai investasi di atas Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pada faktanya, pengawasan tersebut tidak dapat menjamin terkendalinya kegiatan usaha di sektor usaha pariwisata hotel dengan maksimal. Hasil penelitian ditemukan bahwa lemahnya pengawasan dan pengendalian oleh pemerintah daerah terhadap pelanggaran kegiatan penanaman modal dalam sektor usaha pariwisata hotel terjadi pada pelaku usaha hotel yang melakukan kegiatan usahanya, namun tidak memenuhi perpanjangan izin usaha berupa TDUP terlebih dahulu.

Setiap penanam modal berhak untuk memperoleh kesempatan dalam menanamkan modal sepatutnya hanya dapat diperoleh jika penanam modal telah memenuhi kewajibannya sebagai penanam modal tersebut terlebih dahulu. Hal ini sejalan dengan Pasal 14 UU Penanaman Modal, yang menyatakan bahwa setiap penanam modal berhak mendapat kepastian hak sebagai jaminan dari pemerintah bagi penanam modal untuk memperoleh hak sepanjang penanam modal telah melaksanakan kewajiban yang ditentukan.

Penanam modal dilarang untuk melakukan aktivitas usaha tanpa izin. Hal ini dikarenakan dalam suatu kegiatan usaha melibatkan adanya perbuatan yang secara aktif bertujuan untuk memperoleh pendapatan reguler (*the purpose of regular income*). Maka, terdapat kewajiban terhadap izin usaha yang harus dipenuhi terlebih dahulu oleh setiap pengusaha sebagai penanam modal sebagaimana yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Izin usaha sangat penting digunakan sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan usaha. Dengan adanya legalitas usaha, segala bentuk kegiatan dan pengembangan usaha lebih terjamin dari hal-hal yang merugikan masyarakat maupaun pelaku usaha.

Berkaitan dengan kegiatan operasional Sheo Resort Hotel Bandung dan De Java Hotel Bandung yang berjalan meskipun tidak memenuhi kewajiban perpanjangan izin usahanya berupa TDUP, tidak dapat dibenarkan secara hukum. Sebagaimana diketahui, izin kedua usaha tersebut telah habis masa berlakunya masing-masing sejak tahun 2016 dan tahun 2017, yang berarti tidak dapat melakukan kegiatan operasionalnya secara sah sebagai sebuah badan usaha. Kepemilikan TDUP di dalamnya tercantum keabsahan sebuah usaha

termasuk dalam kaitannya dengan kegiatan operasionalnya. Hal tersebut mengindikasikan terjadinya iklim penanaman modal yang tidak kondusif akibat lemahnya pengawasan berdampak pada terhambatnya kegiatan usaha yang berjalan aman dan nyaman. Sebab, segala bentuk pengembangan kegiatan usaha menjadi terhambat.

Idealnya, kegiatan usaha yang dilakukan di daerah dapat mendorong potensi pertumbuhan serta peningkatan ekonomi daerah sebagai sumber pendapatan melalui hasil pengelolaan kekayaan daerah, penerimaan pajak dan terbukanya lapangan pekerjaan. Semakin banyaknya pendapatan yang diperoleh, tujuan akhirnya adalah untuk membiayai pembangunan di daerah tersebut dan menyukseskan pembangunan nasional. Namun dalam pelaksanaannya, hal tersebut tidak dapat terealisasi dengan baik, akibat dari beberapa pelaku usaha yang terkendala untuk melakukan perizinan berusaha justru pada akhirnya mengabaikan persyaratan tersebut dengan berbagai alasan.

Berkenaan dengan alasan kedua, pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya tidak sinkron antara pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dengan implementasi pengaturan di daerah. Beberapa peraturan daerah tentang penyelenggaraan pariwisata mengatur bahwa setiap pengusaha yang menyelenggarakan usaha hotel wajib memiliki TDUP yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dan dinas terkait. Penerbitan TDUP tersebut dapat dilakukan dengan memenuhi beberapa tahapan, salah satunya adalah tahapan pemutakhiran daftar usaha pariwisata dengan terlebih dahulu melakukan tahapan permohonan pendaftaran usaha pariwisata, kemudian pemeriksaan berkas permohonan pendaftaran usaha pariwisata serta melampirkan dokumen-dokumen berupa persyaratan yuridis yang memuat pemenuhan aspek keabsahan untuk suatu usaha.

Pasca Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik yang mulai berlaku pada tanggal 21 Juni 2018 terdapat perbedaan dalam hal pengaturan penerbitan perizinan berusaha yang ditegaskan bahwa pelaksanaan kewenangan penerbitan perizinan berusaha termasuk penerbitan dokumen lain yang berkaitan dengan perizinan berusaha wajib dilakukan melalui Lembaga OSS. Menurut Pasal 21 PP 24/2018 ini, pelaku usaha melakukan pendaftaran untuk kegiatan berusaha dengan cara mengakses laman OSS.

Menindaklanjuti terbitnya PP 24/2018 OSS, di sektor pariwisata melalui Menteri Pariwisata melakukan penetapan standar perizinan berusaha dengan menerbitkan Peraturan

Menteri Pariwisata Nomor 10 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik Sektor. Dalam Permenpar 10/2018 ini, terdapat ketentuan dalam Pasal 8 ayat (1) Permenpar 10/2018 OSS yang menyatakan bahwa izin usaha berupa TDUP wajib dimiliki oleh pelaku usaha yang telah mendapatkan NIB. Lebih lanjut, dalam salah satu pengaturan barunya yang berkaitan dengan masa berlaku TDUP dan terhadap kewajiban pendaftaran ulang berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya. Pada Pasal 8 ayat (2) Permenpar 10/2018 OSS ini, mengatur bahwa mengenai TDUP yang dimiliki oleh pelaku usaha berlaku selama pelaku usaha menjalankan usaha dan/atau kegiatannya.

Meskipun Permenpar 10/2018 OSS ini dinyatakan mulai berlaku sejak diundangkan pada tanggal 6 September 2018, namun pencabutan aturan turunannya tidak dilakukan. Hal ini menyebabkan Perda Pariwisata Kabupaten/Kota masih berlaku untuk mengatur masalah pendaftaran pelaku usaha di bidang pariwisata dan menjadi dasar pengurusan di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan hasil wawancara dengan *Human Resource Manager* Sheo Resort Hotel Bandung Iwan, diketahui bahwa ia merupakan salah satu yang semula hendak mencoba mengajukan perpanjangan TDUP pada tahun 2017, namun pada saat itu sedang terjadi peralihan kewenangan antara Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Bandung (selanjutnya disebut sebagai Disbudpar) dengan Dinas penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung DPMPTSP Kota Bandung yang menimbulkan adanya ketidakjelasan kewenangan diantara kedua dinas terkait ini.

Pendapat tersebut sejalan dengan pendapat Salim HS dan Budi Sutrisno dalam bukunya "Hukum Investasi di Indonesia", yang menyatakan bahwa terdapat kendala-kendala dalam penanaman modal di Indonesia, yaitu salah satunya dihadapkan dengan kendala eksternal berupa adanya peraturan daerah, keputusan menteri, undang-undang yang turut mendistorsi kegiatan penanaman modal. Bukan tanpa alasan, peraturan daerah merupakan peraturan yang paling banyak dikeluarkan, dan memiliki permasalahan karena bertentangan dengan kepentingan publik, bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan menghalangi aliran barang dan jasa (Salim HS dan Budi Sutrisno, 2008).

Sebagaimana disadari bahwa salah satu faktor yang dipertimbangkan sebelum melakukan kegiatan penanaman modal adalah masalah transparansi dan kepastian hukum. Bagi calon penanam modal, adanya transparansi dalam proses dan tata cara penanaman modal akan menciptakan suatu kepastian hukum serta menjadikan segala sesuatunya

menjadi mudah diperkirakan (*predictable*). Sebaliknya, tidak adanya transparansi dan kepastian hukum akan membingungkan calon penanam modal yang seringkali mengakibatkan biaya yang cukup mahal (Ana Rokhmatussa'dyah dan Suratman, 2011).

Hal di atas juga berkaitan dengan alasan ketiga, yaitu salah satu keluhan yang disampaikan pelaku usaha adalah akibat membengkaknya biaya perizinan yang harus dikeluarkan agar perusahaan tersebut dapat terus beroperasi. Setelah beralih kepada sistem OSS, adanya persyaratan SLF menjadi kendala bagi hotel untuk memperpanjang TDUP. Hal ini terlihat pada PT. Lika Indra Jaya yang masih terkendala di perizinan akibat belum memiliki SLF yang sedang dalam proses pengurusan dan telah mengalami beberapa kali penolakan dari DPMPTSP Kota Bandung.

Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia, selanjutnya disebut sebagai PHRI, menyatakan bahwa penetapan mengajukan SLF yang menjadi kewajiban mandatori bagi pemilik hotel dalam mendapatkan izin berusaha di OSS adalah memberatkan. Hal tersebut dikarenakan pengurusannya membutuhkan biaya sangat mahal khususnya bagi yang akan melakukan sertifikasi ulang bangunannya. Sebagaimana diketahui bahwa belum semua provinsi/kabupaten/kota secara nasional memiliki kebijakan/peraturan terkait SLF. Terlebih lagi, karena pengusaha dan/atau masyarakat yang akan memanfaatkan OSS adalah dari Sabang sampai ke Merauke dan juga mulai dari pengusaha kecil (UMKM) sampai pengusaha besar.

### **Tindakan Hukum yang Dapat Dilakukan Pemerintah dalam Mengefektifkan Pemenuhan Kewajiban Perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel di Indonesia**

UU Penanaman Modal telah mengatur mengenai pemberian sanksi administratif terhadap pelanggaran pasal tertentu di dalam UU Penanaman Modal. Pengaturan tersebut dapat dijadikan sebagai acuan pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha apabila tidak memenuhi kewajiban perpanjangan TDUP. Namun, pada pelaksanaannya, penerapan sanksi-sanksi hukum dalam proses pemenuhan kewajiban dalam kegiatan penanaman modal tersebut dihadapkan dengan beberapa hambatan. Sebagaimana diketahui, bahwa pada tindakan penyegelan yang dilakukan oleh tim gabungan dari Pemerintah Kota Bandung terhadap Sheo Resort Hotel Bandung berujung pada masih diperbolehkannya kegiatan operasional, meskipun dengan beberapa persyaratan yang ditentukan. Padahal, pada prinsipnya kegiatan penyegelan merupakan sanksi administratif berbentuk pembekuan kegiatan usaha yang berupa penghentian sementara kegiatan pada lokasi proyek/tempat usaha sampai yang bersangkutan mengurus perizinan yang dilanggar

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sejatinya jika telah dilakukan tindakan penyegelan, seluruh kegiatan operasional dalam bentuk apapun harus dihentikan dan tidak lagi dapat dilakukan. Hal tersebut sepatutnya dilakukan agar tercipta kesamaan perlakuan karena setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam ketentuan itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam peraturan tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, Manajemen Sheo Resort Hotel meminta toleransi penyegelan kepada Wakil Walikota Yana Mulyana dengan alasan bahwa okupansi hotel pada saat itu di masih di atas 70%. Apabila kegiatan operasional Sheo Resort Hotel dihentikan, tentunya juga akan mengakibatkan kerugian bagi wisatawan sebagai klien yang membutuhkan jasa penyediaan akomodasi, sebab mereka telah mengeluarkan sejumlah biaya kepada hotel tersebut. Maka dari itu, apabila Sheo Resort Hotel menghentikan kegiatan operasionalnya, kebutuhan penyediaan akomodasi bagi wisatawan menjadi terhambat atau tidak lagi dapat terpenuhi. Hal ini tentunya bermuara pada timbulnya sengketa yang menyulitkan baik bagi pihak pelaku usaha sebagai penanam modal maupun bagi Pemerintah Daerah sebagai pihak penyelenggara penanaman modal daerah.

Pemerintah dalam hal ini mengupayakan tindakan untuk menentukan jalan tengah bagi kedua belah pihak. Namun, alasan yang dikemukakan tersebut tidak dapat menjadi pembenaran untuk mengesampingkan penegakan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Konsep negara hukum, menyatakan hukum dijadikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara, sehingga yang diidealkan sebagai panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi (Jimly Asshiddiqie, 2007). Maka dari itu, tidak tepat apabila pelaku usaha masih tetap melakukan kegiatan operasional setelah tindakan penyegelan oleh Pemerintah Daerah dan dinas terkait telah dilakukan.

Upaya yang dapat dilakukan untuk mengaktifkan pemenuhan kewajiban perpanjangan Tanda Daftar Usaha Pariwisata Hotel di Indonesia adalah dengan mengembalikan kondisi atau keadaan seperti semula sebagaimana yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dibutuhkan integritas, moralitas, idealisme dan profesionalitas dari aparat penegak hukum sebagai pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum agar terwujudnya iklim penanaman modal yang efisien. Tindakan preventif dapat dilakukan dengan membentuk suatu dialog pendapat antara pemerintah dengan pelaku usaha melalui perhimpunan atau asosiasi pelaku usaha pariwisata yang dapat mewakili kepentingan bersama. Hal tersebut dilakukan sebelum menerbitkan peraturan pelaksana yang konsisten dan selaras dengan UU Penanaman Modal sebagai pedomannya. Pendapat tersebut sejalan dengan laporan tahunan bertajuk "*Indonesia's Journey*" yang dikeluarkan oleh *American Chamber of Commerce* di Indonesia, menyatakan bahwa untuk melakukan transformasi struktural demi membentuk iklim investasi yang lebih kondusif, Indonesia direkomendasikan untuk melakukan sistem konsultasi publik yang sistematis dan efektif (IDX Channel, 2019). Tidak hanya akan

mengarah pada peraturan yang lebih baik, tetapi hal tersebut juga dilakukan untuk meningkatkan kepatuhan dan mengurangi biaya penegakan hukum.

Adapun sanksi administratif lainnya yang dapat ditetapkan dalam kegiatan Penanaman Modal, adalah pengenaan uang paksa (*dwangsom*). Uang paksa dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang tidak mematuhi atau melanggar peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Hal ini merupakan tindakan alternatif dari tindakan paksaan seperti penyegelan. Dalam kaitannya dengan perizinan berusaha yang bersifat menguntungkan, pemohon izin dapat disyaratkan untuk memberikan uang jaminan (Ridwan HR, 2016 : 316). Hal tersebut juga mengacu Pasal 81 ayat (2) huruf c PP 24/2018 OSS yang menetapkan adanya denda administratif dalam hal hasil pengawasan oleh kementerian, lembaga, dan/atau Pemerintah Daerah ditemukan ketidaksesuaian atau penyimpangan atas pelaksanaan perizinan berusaha.

## **KESIMPULAN**

Implementasi pemenuhan kewajiban perpanjangan TDUP dalam kegiatan usaha hotel di Kota Bandung tidak berjalan sesuai dengan semestinya, hal tersebut dikarenakan oleh beberapa faktor. Pertama, lemahnya pengawasan oleh pemerintah daerah terhadap kegiatan penanaman modal menjadikan pelaku usaha hotel melakukan usahanya, tetapi tidak memenuhi perpanjangan izin usaha berupa TDUP. Kedua, persoalan peraturan, prosedur, dan koordinasi yang tidak konsisten antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pasca diterbitkannya PP 24/2018 OSS, tidak diiringi dengan kepastian hukum bahwa di daerah sudah memiliki peraturan turunannya yang sesuai dengan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat untuk diimplementasikan di daerah. Ketiga, adanya pengaturan baru yang menambah biaya perizinan yang harus dikeluarkan agar perusahaan untuk dapat terus beroperasi, belum disesuaikan dengan kemampuan maupun kendala pengusaha serta masyarakat di daerah.

Tindakan hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung untuk mengaktifkan pemenuhan kewajiban perpanjangan TDUP Hotel di Kota Bandung yaitu dengan menetapkan tindakan preventif dalam bentuk melakukan suatu dialog pendapat yang sistematis dan efektif antara pemerintah dengan pelaku usaha melalui perhimpunan atau asosiasi pelaku usaha pariwisata, serta menetapkan tindakan represif dalam bentuk sanksi administratif lainnya yang belum tercantum didalam UU Penanaman Modal yakni dapat digunakan uang jaminan (*dwangsom*) yang mengacu Pasal 81 ayat (2) huruf c PP 24/2018

OSS setelah pelaksanaan tindakan paksaan pemerintah sebelumnya sulit dilakukan, berkaitan dengan perizinan berusaha yang bersifat menguntungkan.

## REFERENCES

An-An Chandrawulan, (2011), *Hukum Perusahaan Multinasional, Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Bandung: PT Alumni.

Ana Rokhmatussa'dyah, Suratman, (2011), *Hukum Investasi&Pasar Modal*, Jakarta: Sinar Grafika, Ed. 1, Cet. 2.

Fence M. Wantu, (2015), *Pengantar Ilmu Hukum*, Gorontalo: Reviva Cendekia.

Jimly Asshiddiqie, (2007), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: BIP.

Ridwan HR, (2016), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, Ed. Revisi-12.

Salim HS, Budi, (2008), *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, Ed. 1-2.

Satjipto Rahardjo, (1986), *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.

Satya Arinanto (2009), *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Rajawali Pers.

Soerjono, Sri Mamudji. (2001), *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: Rajawali Pers.

Srijanti (2007), *Etika Berwarga Negara: Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi*, Jakarta: Salemba Empat.

Sudikno Mertokusumo (2003), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Penerbit Liberty.

IDX Channel, (2019), Diakses dari <https://www.idxchannel.com/market-news/perbaiki-iklim-investasi-kadin-as-minta-indonesia-lakukan-empat-hal-ini>.

kominfo.go.id, (2019), diakses dari <https://www.kominfo.go.id/content/detail/13307/inilah-pp-no-242018-tentang-pelayanan-perizinan-berusaha-terintegrasi-secara-elektronik/0/berita>).

*Indonesian Hotel and Restaurant Association*, (2019), Masukan PHRI Terkait Regulasi, 2019, Lampiran Surat Nomor 442/BPP-PHRI.XVII/08/2019).

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, (2019), diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/kewajiban>.

Hasil wawancara Peneliti dengan Kepala Seksi Pengawasan Penanaman Modal Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung, (2019), Asep Hilman Hermawan, S.H.

Hasil wawancara Peneliti dengan *Human Resource Manager* Sheo Resort Hotel Bandung, (2019), Iwan.