

TELAH TEORITIS TENTANG SISTEM DESENTRALISASI DALAM PENGATURAN INVESTASI DI INDONESIA

Oleh : Jemmy Sondakh¹

ABSTRAK

Desentralisasi telah diletakan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dimana kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan termasuk investasi telah diserahkan ke pemerintah daerah. Dari sisi lain pengaturan penanaman modal dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 masih menggunakan paradigma sentralisasi seperti Undang-undang Investasi lama Nomor 1 Tahun 1967. Sentralisasi penanaman modal diwujudkan dengan pelimpahan wewenang kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal BKPM untuk menyelenggarakan penanaman modal dengan sistem pelayanan satu pintu. Keadaan tersebut berpengaruh terhadap kepastian jaminan investasi di daerah. Timbulnya sejumlah masalah investasi seperti PT. Newmont, PT. MSM, dan Lapindo Berantas menunjukkan tidak konsistennya penerapan sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan investasi di daerah.

A. PENDAHULUAN

Desentralisasi sebagai suatu paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah telah ditetapkan setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Dengan sistem desentralisasi terjadi perubahan yang mendasar terhadap kewenangan urusan penyelenggaraan pemerintahan termasuk investasi. Perubahan paradigma ini tentu sangat berpengaruh terhadap sistem regulasi khususnya yang terkait dengan pola penyelenggaraan investasi di daerah dan peranan pemerintah daerah dalam kebijakan investasi. Perubahan dua indikator ini sering menimbulkan multitafsir dalam pengurusan penyelenggaraan investasi. Apakah pemerintahan daerah berperan maksimum atau minimum dalam investasi.

Pengaturan investasi (penanaman modal) telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2007. Model pengaturan investasi dalam Undang-undang ini masih sentralistis dimana pengelolaan penanaman modal masih berada di tangan pemerintah pusat. Keppres Nomor 29 tahun 2004. Keppres Nomor 29 tahun 2004 ini merupakan dasar Kebijakan Penanaman Modal dimana kewenangan penyelenggaraan penanaman modal berada di tangan BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) dengan sistem *one door services*. Hal ini bertentangan dengan semangat otonomi daerah yang ada dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal (14) dimana Penanaman Modal merupakan kewenangan daerah sesuai pembagian urusan pemerintahan.

¹ Dosen Pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

Sistem sentralisasi pengaturan penanaman modal dalam UU Nomor 25 Tahun 2007 tidak konsisten dengan sistem desentralisasi yang diletakkan oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dampak dari hal tersebut dalam penyelenggaraan penanaman modal masih terjadi tarik menarik kewenangan antara pusat dan daerah. Tarik menarik dan tumpang tindih kewenangan menyebabkan iklim investasi tidak kondusif di daerah. Iklim investasi yang tidak kondusif terjadi akibat ketidakpastian hukum dan ketidakpastian berinvestasi pasca pemberlakuan otonomi daerah. Hal inilah yang menjadi point penting dalam suatu kajian tentang sistem desentralisasi investasi dikaitkan dengan fungsi pemerintahan daerah dalam memacu investasi. Permasalahan teoritis yang terkait dengan desentralisasi terletak pada model dan paradigma dan pengaruhnya terhadap akselerasinya pertumbuhan penanaman modal di daerah. Dalam praktek dan perkembangan penyelenggaraan investasi di daerah belum mencapai standar maksimal terutama menyangkut kepastian hukum.

Indikator ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan investasi di daerah terkait dengan masalah tarik menarik kewenangan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan penanaman modal begitu juga menyangkut kepastian prosedural pengurusan izin investasi baik tahap persiapan maupun realisasi masih belum sesuai dengan standarisasi pelayanan di daerah bahkan negara-negara tetangga Indonesia. Indikator lain yang juga mencuat yaitu kasus-kasus investasi yang muncul di daerah seperti kasus PT. Newmont Minahasa Raya, kasus PT. Freeport, kasus PT. MSM, dan kasus PT. Lapindo Brantas merupakan bentuk tidak konsistennya sistem desentralisasi investasi diterapkan. Tidak konsistennya pengaturan penanaman modal dengan paradigma desentralisasi pemerintahan daerah merupakan hambatan dalam penciptaan iklim investasi yang kondusif.

B. PERMASALAHAN

Problematis dalam penerapan paradigma desentralisasi investasi terletak bagaimana implikasi hukum dari desentralisasi terhadap kewenangan dan fungsi pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan investasi di daerah. Aspek lain mencakup bagaimana pengaruh desentralisasi terhadap kewenangan daerah dalam investasi, apakah dengan desentralisasi memperluas atau mempersempit kewenangan daerah dalam investasi.

C. PEMBAHASAN

Telaan secara teoritis tentang desentralisasi investasi, maka aspek kajian yang mendasar harus difokuskan terhadap desentralisasi sebagai suatu paradigma penyelenggaraan penanaman modal di daerah. Desentralisasi menurut Inu Kencana Syafie² diartikan sebagai lawan dari sentralisasi

² Inu Kencana Syafie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta, 1993. Hal. 85.

karena pemakaian kata "de" dimaksud untuk menolak kata sebelumnya yaitu sentralisasi. Unsur menolak atau berlawanan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyebabkan desentralisasi merupakan antitesa dari sentralisasi.³ Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.⁴

Menurut Philip Mawhod⁵ menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu Negara. Secara internasional konsep-konsep desentralisasi sudah diatur dalam konsep-konsep hukum yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa terutama United Nation dalam E. Koswara (2001:48)⁶, sebagai berikut : "decentralization revers to the transfer of authority away from the national capital whether by deconcentration to field officer or by devolution to local authorities or local bodies." Pengertian tersebut menyebutkan bahwa desentralisasi menunjukkan pada penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah baik dalam bentuk dekonsentrasi maupun dalam bentuk devolusi.⁷

Dari konsepsi teoritis di atas jelas sekali bahwa inti dari desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan investasi. Dengan konsep mendasar seperti itu maka jelaslah dengan penyerahan kewenangan terjadi perubahan paradigma penyelenggaraan investasi dari sistem sentralisasi ke desentralisasi. Dalam tataran implementasi sistem desentralisasi investasi masih sulit diterapkan di Indonesia. Karena dengan adanya instrumen hukum pemerintah pusat yaitu BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) maka kontrol terhadap penyelenggaraan investasi masih bersifat sentralistis.

Hal ini tentu menimbulkan standard ganda dalam penerapan hukum investasi di daerah. Standar ganda terlihat dalam sistem perizinan dan sistem kemandirian daerah dalam penyelenggaraan investasi. Standar ganda ini tentu sangat berpengaruh kepada kepastian prosedural dan kepastian pembiayaan yang cenderung *high cost*. Konsep teoritis penyelenggaraan desentralisasi investasi seharusnya mengacu pada konsepsi dari Smith,⁸ yang melihat

³ Juanda, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah, pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni Bandung. hal. 12

⁴ Huseini, 2004. *Otonomi Daerah Dalam Prospek Investasi*. Diterbitkan oleh percetakan Gramedia. Jakarta. hlm. 25.

⁵ Mawhod, *Disentralization Government*, Penerbit : Newyork Press. 1983. hlm. 20.

⁶ Kosuara, *Dezentralisasi Pemerintahan Daerah*, Suatu Kajian. Gramedia, Jakarta.

⁷ Kosuara, *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Pespektif Dezentralisasi*, Bina Cipta, Jakarta. Hlm. 48, 2001.

⁸ B.C. Smith dalam Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonom Daerah dan Tantangan ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2001, hlm. 3.

desentralisasi sebagai proses melakukan pendekatan kepada pemerintah daerah yang mensyaratkan, dalam konsepsi beliau terlihat jelas bahwa dengan desentralisasi terjadi penyerahan kekuasaan (*power*) kepada pemerintah. Menurut Said, desentralisasi yaitu sebuah proses devolusi dalam sektor publik di mana terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Dari dua konsepsi di atas jelas bahwa secara teoritis dengan desentralisasi terjadi perubahan pola (model) penyelenggaraan investasi di daerah. Hal inilah yang merupakan problematik karena sampai dengan diterapkannya Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 model penyelenggaraan investasi di daerah belum terlihat, masih bersifat *mix economic system*, dimana masih campur aduk antara pusat dan daerah.

Di Indonesia desentralisasi dalam perundang-undangan diartikan sebagai proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan oleh undang-undang.⁹ Dalam tataran implementasi secara yuridis masih belum jelas proses pelimpahan wewenang penyelenggaraan investasi dari pemerintah pusat ke daerah walaupun sudah ada peraturan pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian pemerintahan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Menurut Fadilla Putra desentralisasi dan devolusi merupakan dua fenomena berbeda. Desentralisasi digambarkan pada pola hubungan wewenang antara organisasi dan devolusi untuk menggambarkan pola hubungan wewenang hubungan inter organisasi.¹⁰ Model hubungan pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi masih belum jelas apakah mengarah kepada *simetris system* atau *a simetris system* karena di Indonesia model desentralisasi melahirkan dua bentuk otonomi yaitu otonomi daerah dan otonomi khusus. Hal ini belum terlalu jelas pada kenyataannya mana model yang tepat sistem desentralisasi investasi di Indonesia.

Aspek yang lain yang terus disorot terkait dengan desentralisasi investasi terkait dengan hak-hak masyarakat sejak proses pembuatan Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 yaitu masalah demokratisasi ekonomi terutama terkait dengan hak-hak masyarakat di bidang investasi yang melibatkan investor asing. Investor asing masih dianggap merugikan masyarakat kecil terutama masyarakat di lingkaran proyek apalagi masalah kontrak karya yang merugikan masyarakat kecil tidak ditinjau kembali sebelum pemberlakuan Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007. Pada prinsipnya berbicara desentralisasi investasi maka tekanan utama dari Bagir Manan terhadap desentralisasi sebagai sarana yang tepat untuk melaksanakan demokrasi pemerintahan di tingkat lokal. Dengan konsep desentralisasi

⁹ Said, 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah*, Penerbit CV. Gramedia Jakarta.

¹⁰ Fadilla Putra. *Prospek otonomi Daerah*. Makalah disampaikan di Universitas Diponegoro Semarang. 1999. hal. 75

tersebut, apabila dikaitkan dengan UUD 1945, terutama dalam menata hubungan pemerintah dan pemerintah daerah.¹¹

Dalam konteks investasi (penanaman modal), maka desentralisasi harus menyesuaikan dengan teori dan konsepsi terminologi penanaman modal itu sendiri. Menurut Aminuddin Ilmar menjelaskan untuk lebih memahami arti dari penanaman modal, maka perlu diberikan batasan yang jelas terhadap pengertian apa yang dimaksudkan dengan penanaman modal. Hal tersebut bertujuan agar persepsi dan pemahaman kita tentang pemahaman modal menjadi jernih dan jelas guna menghindari adanya arti negatif terhadap keberadaan penanaman modal khususnya penanaman modal asing.¹² Itulah sebabnya model desentralisasi harus jelas terkait dengan penanaman modal langsung oleh pihak asing (*foreign direct investment*) karena sampai dengan saat ini belum ada batasan yang jelas tentang sistem desentralisasi penanaman modal asing. Sistem desentralisasi penanaman modal asing terutama terkait dengan kontrak karya (*working contract*) dan aspek-aspek hak atas tanah dalam penyelenggaraan penanaman modal seperti HGU yang terus dianggap merugikan rakyat. Begitu juga menyangkut sistem desentralisasi pertambangan yang menyangkut hak-hak masyarakat atas pengelolaan daerah lingkaran tambang oleh investor asing di daerah belum diatur secara tegas sebagai bentuk desentralisasi. Konsep ideal desentralisasi investasi mengacu pada teori desentralisasi Dennis Rondinelli dan G. Shabbir Cheema yaitu :

*"the transfer planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parasitical organizations, local government, or non-government organizations"*¹³ (peralihan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan, dan administratif dari Pemerintah pusat ke organisasi lapangan, satuan administrasi daerah, lembaga-lembaga semi otonom dan antardaerah (parastatal), Pemerintah daerah, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Problematis dalam desentralisasi investasi terletak pada tiga pilar, yaitu : aspek penyerahan kewenangan (*devolution*), pembagian urusan pemerintahan (*distribution of power*), dan kemandirian daerah (*self government*)

¹¹ Manan. B., 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad. Bandung

¹² Ilmar A. 2004. *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*. Penerbit. Prenada Media. Jakarta. hlm. 40.

¹³ Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelli (editors), *Decentralization and Development Policy Implementation Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi, 1983, hlm.18.

1. Aspek Penyerahan Kewenangan Dalam Investasi

Dalam desentralisasi investasi masih belum terlalu tegas tentang model penyerahan kewenangan (*devolution*) dari pemerintah pusat kepada daerah dalam kegiatan investasi. Menurut Said penyerahan kewenangan bermakna bahwa pemerintah pusat tidak berhak lagi mencampuri, mengarahkan, mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Makna teoritis dari pemerintah pusat tidak mencampuri lagi urusan investasi di daerah masih sulit diwujudkan dalam sistem desentralisasi investasi. Penyerahan kewenangan disebut dengan *devolution* yaitu Pemerintah pusat secara faktual menyerahkan kepada Pemerintah daerah kewenangannya.¹⁴ Pada prinsipnya penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom yaitu untuk memberikan kebebasan mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 7, telah ditegaskan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan dari pusat kepada daerah.¹⁵

Tujuan penyerahan kewenangan kepada daerah yaitu untuk memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Penyerahan kewenangan juga sebagai upaya untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat, karena pemerintah daerahlah yang paling tahu kebutuhan masyarakat setempat. Dengan penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah memungkinkan pemerintah daerah meningkatkan daya guna dan hasil guna pembangunan. Dengan kewenangan yang dimiliki maka pemerintah daerah bisa melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak dan retribusi daerah. Bentuk kewenangan yang diserahkan bukan hanya terbatas di bidang pemerintahan saja, tetapi menyangkut seluruh aspek urusan pemerintahan daerah. Pada prinsipnya perkataan “rumah tangga sendiri” menyangkut seluruh aspek yang terkait dengan urusan pemerintahan baik politik, sosial, maupun ekonomi.

Dasar pertimbangan peletakan titik berat otonomi pada kabupaten/kota, karena Pemerintah kabupaten/kota secara riil mempunyai wilayah dan akses langsung dengan masyarakat, sehingga akan mempercepat dan memperpendek jalur pelayanan Pemerintah kepada masyarakat. Konsep devolusi merupakan tindakan yang tepat dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan pemerintahan kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Birokrasi yang panjang dan berbelit-belit dalam proses pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah

¹⁴ Said, 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah*, diterbitkan oleh Percetakan CV. Gramedia Jakarta. hlm. 6.

¹⁵ Dalam pasal 4 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 sudah dijelaskan tentang Desentralisasi sebagai Suatu Bentuk Penyerahan Kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

daerah merupakan problematik yang terjadi di Indonesia sebagai akibat dari sentralisasi kekuasaan yang dipraktikkan oleh rejim Orde baru. Birokrasi yang panjang berimplikasi pada tidak meratanya kualitas pelayanan yang dilakukan Pemerintah daerah terhadap masyarakat.

Dengan penyerahan kewenangan kepada daerah diharapkan dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari Pemerintah pusat ke daerah guna penyederhanaan pelayanan. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari Pemerintah pusat pada daerah-daerah terpencil, di mana seringkali rencana Pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat.

Dengan penyerahan kewenangan diharapkan akan meningkatkan kapasitas pemerintahan daerah serta lembaga privat di daerah, menjalankan dan mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh kementerian yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah akan terwujud. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan dalam merencanakan pembangunan yang kemudian dapat memperluas pemerataan dalam menikmati hasil pembangunan. Karena itu dalam pembuatan kebijakan negara tidak ada alternatif lain kecuali menyatukan kebijakan dengan sistem nilai yang ada dalam masyarakat.¹⁶

Dengan desentralisasi, maka masyarakat setempat akan leluasa dan kreatif dan mengembangkan seluruh potensi sumber daya alam untuk meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) daerah. Menurut Sarundajang,¹⁷ membahas desentralisasi atau otonomi daerah di Indonesia harus didasari pada pemahaman tentang terminologi desentralisasi yaitu penyerahan penyelenggaraan pemerintahan kepada daerah. Dengan penyerahan kewenangan diharapkan pemerintahan daerah akan mampu mengadaptasikan diri dengan perubahan sosial yang sangat pesat dan tuntutan masyarakat.

Kunci terwujudnya desentralisasi terletak pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan daerah terutama menyangkut pelayanan birokrasi pemerintahan pada masyarakat. Salah satu tantangan utama bagi birokrasi pemerintahan daerah dewasa ini yaitu kemampuan untuk memberikan pelayanan dan memecahkan berbagai persoalan sebagai hambatan. Hal tersebut juga berlaku dalam penyelenggaraan penanaman modal di mana pelayanan birokrasi pemerintahan dituntut untuk menransformasi spirit kewirausahaan (*entrepreneurial government*) agar Investasi meningkat. Karena dengan otonomi luas yang diberikan pada

¹⁶ Irfan Islamy, M. *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara*. Cetakan kesebelas, Bumi Aksara, Jakarta, Juni 2002. hlm. 123.

¹⁷ Sarundajang. 1999. *Arus Balik Pemerintahan Daerah dari Sentralisasi ke Desentralisasi*.

daerah untuk mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat memungkinkan pemerintah daerah lebih kreatif dan aspiratif dalam melayani Investor.¹⁸

2. Pembagian urusan pemerintahan (*Distribution of Power*)

Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada teori pembagian kekuasaan yang dikenal sebagai doktrin "*Trias Politica*". Montesquieu menyatakan : "*When the legislative and executive power are united same person the can be no liberty, because apprehensions may arise, lat the same monarch or senate should enact tyrannical laws to execute them a tyrannical manner again, there is no liberty if the judicial power be not separated fro the legislative and executive.* (Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh satu orang yang sama tidak ada kebebasan, sebab hal tersebut dapat menimbulkan monarki atau bersifat tirani, demikian juga kekuasaan judikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif).¹⁹

Dari teori di atas maka munculah teori pembagian kekuasaan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah. Menurut Soemantri,²⁰ bentuk pembagian kekuasaan identik dengan istilah pemencaran kekuasaan secara horizontal dan vertikal. Sedangkan Mahfud menyatakan,²¹ pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan Pemerintah daerah yang otonom sebagai implikasi dari desentralisasi. Untuk terwujudnya desentralisasi telah dibagi urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat maupun yang jadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan pembagian urusan pemerintahan, pemerintah daerah akan mengetahui kewenangannya dan tidak mengurus urusan yang bukan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Itulah sebabnya UU No 32 Tahun 2004 telah membagi urusan pemerintah dan urusan pemerintah daerah, di mana urusan pemerintah berskala "nasional" sedangkan pemerintah daerah berskala "regional".

Urusan investasi bukan hanya terkait dengan skala regional tetapi skala global karena terkait dengan masalah kerjasama. Berdasarkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta globalisasi yang melanda dunia, maka kajian tentang skala urusan nasional, regional, dan internasional menjadi penting. Lingkup urusan yang bersifat nasional dan internasional terus mengalami perkembangan berkaitan dengan kepentingan daerah. Misalnya pemerintah daerah mengadakan negosiasi dan kontrak dagang dengan pihak asing, ini dimungkinkan asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dalam

¹⁸ Henry Maddick dikutip oleh Juanda dalam bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, 2008. hlm. 110.

¹⁹ Montesquieu ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois* yang dikutip oleh Juanda dalam bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2008. hal. 29.

²⁰ Soemantri, *Hukum Tata Negara*, CV. Bina Cipta, Bandung. 1987. hlm. 65

²¹ Moh. Mahfud, 1999. *Pergulatan Hukum dan Politik di Indonesia*, Penerbit. Gama Media, Yogyakarta, hlm. 86.

perkembangan sebagai dampak globalisasi Pemerintah daerah bisa menyelenggarakan even-even internasional seperti yang pernah diselenggarakan di Sulawesi Utara yaitu WOC (*World Ocean Conference*). Dengan era globalisasi tidak ada pembatasan lagi karena era globalisasi meruntuhkan sekat-sekat antara daerah dan nasional serta nasional dan internasional.

Dimensi "kepentingan daerah" yang berskala internasional terkait dengan globalisasi perdagangan seharusnya menjadi kewenangan daerah, karena kepentingan daerah yang terbesar ada dalam urusan tersebut.²² Sebagai contoh urusan mengenai kerjasama antara Pemerintah daerah dengan pihak luar negeri baik di bidang perdagangan maupun penanaman modal sampai saat ini belum diatur oleh UU penanaman modal. Dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007, telah digariskan bahwa daerah tidak punya hak untuk melakukan kerjasama internasional apalagi hubungan langsung dengan PMA. Tetapi kalau terkait dengan kepentingan daerah misalnya kerjasama perdagangan lintas batas antara masyarakat di Kepulauan Talaud dengan Pemerintah Filipina, apakah itu tetap menjadi urusan pemerintah,. Padahal wilayah Kepulauan Talaud berseberangan dengan negara Filipina. Kalau harus melakukan koordinasi dengan Pemerintah pusat (Jakarta) terlalu panjang dan terlalu lama prosedurnya.

Makna dan hakekat desentralisasi secara demokratis yaitu mengembalikan hak-hak daerah baik hak pemerintah daerah maupun hak masyarakat untuk mengurus dan mengatur kepentingan sendiri. Dengan dikembalikannya "hak-hak daerah" tersebut memungkinkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat di daerah akan meningkat.

Pembagian urusan pemerintahan sudah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah No 32 tahun 2004, adapun rincian pembagian urusan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah sudah diatur dalam Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah." Pada ayat (3) disebutkan : "Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi : (a). "politik luar negeri, (b). Pertahanan, (c). keamanan, (d), yustisi, (e). moneter dan fiskal, (f). agama". Wewenang Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom, sesuai dengan ketentuan Pasal 13 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mencakup :

- a. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :
 - 1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - 2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;

²² Lihat PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota untuk mengimplementasikan UU No. 32 Thn. 2004 dalam Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

- 3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - 4) penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - 5) penanganan bidang kesehatan;
 - 6) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - 7) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - 8) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - 9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - 10) pengendalian lingkungan hidup;
 - 11) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - 12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - 13) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - 14) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/ kota;
 - 15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
 - 16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.²³
- b. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.²⁴
- c. Kewenangan Pemerintah Provinsi mencakup 16 (enam belas) bidang urusan wajib dan urusan pilihan sebagai pendukung. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota sebagaimana digariskan dalam Pasal 14 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, mencakup:
1. Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e) penanganan bidang kesehatan;
 - f) penyelenggaraan pendidikan.
 - g) penanggulangan masalah sosial;
 - h) pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - i) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;

²³ Hal ini sesuai dengan pasal 13 Undang-undang No. 32 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

²⁴ Lihat Pasal 13 dan 14 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pembagian Kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Propinsi serta Pemerintah Kabupaten / Kota.

- j) pengendalian lingkungan hidup;
 - k) pelayanan pertanahan;
 - l) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n) pelayanan administrasi penanaman modal;
 - o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
 - p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
2. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.²⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut, tampak wewenang daerah begitu luas untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan, apalagi untuk daerah kabupaten dan daerah kota. Hal ini berlaku untuk investasi Demikian luasnya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diatur diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri menuntut kapabilitas dan profesionalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah untuk terus meningkatkan kualitas dan profesionalitas dalam pembuatan kebijakan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan bidang yang menjadi urusan wajib. Pemberlakuan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, terutama bagi daerah kabupaten dan kota, didukung dengan semakin banyaknya urusan yang diserahkan kepada daerah Urusan pemerintahan daerah otonom pada dasarnya bersifat spesifik terutama menyangkut pelayanan kepada masyarakat setempat. Karena itu desentralisasi melahirkan beban dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan standarisasi pelayanan kepada masyarakat. Masalah utama yang dihadapi daerah sekarang bukan lagi terletak pada kehendak untuk berotonom melainkan yang lebih konkret terletak pada “kesiapan daerah melaksanakan segala urusan otonomi yang sangat luas tersebut”. Itulah sebabnya untuk mewujudkan desentralisasi investasi disamping perangkat-perangkat lokal yang harus disiapkan oleh pemerintah daerah tetapi perangkat-perangkat hukum yang berskala global seperti kontrak harus disiapkan oleh pemerintah daerah.

3. Kemandirian Daerah (*Self Government*)

Aspek ketiga yang berkaitan dengan desentralisasi investasi yaitu kemandirian daerah. Kemandirian atau *self authority* daerah di dalam menentukan sendiri mengenai ”cara” mengatur dan ”cara” mengurus urusan rumah tangganya, sedikit banyaknya dipengaruhi oleh ketersediaan dana. Kemandirian daerah merupakan hak otonomi di mana otonomi bermakna pengaturan sendiri. Dalam kepustakaan Belanda, otonomi berarti

²⁵ Lihat Pasal 14 Undang-undang No. 32, Op-Cit.

pemerintahan sendiri (*zelfregering*). Selain itu, dari sisi lain otonomi juga diartikan sebagai membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtpraak*) dan menindak sendiri (*zelfpolitie*). Dengan demikian, otonomi dapat diartikan dengan adanya kebebasan dan kemandirian untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan wewenang sendiri, menetapkan peraturan sendiri dan pemerintahan daerah sendiri.²⁶

Mengenai otonomi daerah, dikenal otonomi material atau pengertian rumah tangga material yaitu antara Pemerintah dan Pemerintah daerah terdapat pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang diperinci secara tegas dalam undang-undang. Selain itu, dikenal adanya sistem otonomi formal yaitu tidak ada perincian tegas pembagian wewenang antara Pemerintah dengan Pemerintah daerah. Sedangkan sistem ekonomi riil yaitu penyerahan wewenang dari Pemerintah kepada Pemerintah daerah yang didasarkan pada faktor-faktor kemampuan yang nyata atau riil yang ada di daerah. Selain itu dikenal pula sistem otonomi luas yaitu tugas dan wewenang diberikan secara luas dari Pemerintah kepada Pemerintah daerah, kecuali urusan tertentu yang menjadi wewenang pemerintah.²⁷ Dalam kaitan itu, maka wewenang pemerintahan dapat diartikan dengan kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup ada dan tidaknya akibat hukum tertentu.²⁸

Dengan "kemandirian" pemerintah daerah akan leluasa mengatur dan memperbesar sumber-sumber Pendapatan Daerah dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan, di samping mencukupi keuangan daerah yang penting segala bentuk subsidi itu tidak akan mengurangi kemandirian, keleluasaan dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Kemandirian daerah untuk melaksanakan otonomi yang luas, sesuai Pasal 4 UU Nomor 32 Tahun 2004, harus didukung sumber-sumber pendanaan.. Dalam konteks inilah, kehadiran Investor yang diharapkan akan menanamkan investasinya di daerah menjadi sangat penting. *Pertama*, kehadiran Investor dapat dijadikan "counterpart" oleh daerah untuk mendayagunakan segenap potensi sumber daya yang dimiliki daerah. *Kedua*, dengan keberhasilan mendayagunakan potensi sumber daya yang dimiliki daerah, maka akan membuka kesempatan kerja yang seluas-luasnya bagi tenaga kerja daerah, sekaligus dapat meningkatkan pendapatan daerah.

²⁶ Bagir Manan I, 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad. Bandung. hal. 269.

²⁷ Jeddawi, 2005. *Investasi di dalam era Otonomi Daerah Problematika dan Tantangannya*. CV. Gramedia. Jakarta. hlm. 27.

²⁸ P. Nicolai dalam Ridwan, 2002. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press, Jakarta. hal. 73.

Ketiga, dengan keberhasilan meningkatkan pendapatan maka diharapkan akan terjadi peningkatan kualitas sumber daya manusianya, termasuk pelayanan kepada penanaman modal. Menunjang akan hal tersebut pemerintah daerah dituntut untuk meningkatkan profesionalitas dan dukungan sarana dan prasarana yang membuat Investor semakin tertarik berinvestasi. Karena pada prinsipnya implementasi dari otonomi luas diarahkan untuk meningkatkan kreativitas dan produktivitas daerah lewat kebijakan-kebijakan yang efektif.

Otonomi seluas-luasnya yang digariskan oleh Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sesungguhnya memberikan kepada daerah "kemandirian", keleluasaan dan kekuasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Termasuk kemandirian dan keleluasaan daerah untuk membuka diri, mengundang dan mendatangkan Investor berinvestasi. Itu berarti di bawah naungan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang meletakkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, terbuka peluang yang selebar-lebarnya bagi masuknya Investor ke daerah-daerah. Tinggal bagaimana daerah menyikapi dan memanfaatkan momentum yang ada tersebut untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi lewat investasi.

Dalam menjamin kepentingan Investor ada beberapa masalah yang harus diperhatikan dan sekaligus menjadi tantangan bagi pemerintah daerah. Masalah-masalah tersebut yaitu sistem pelayanan birokrasi, pembiayaan, dan keamanan Investor. Begitu juga menyangkut stabilitas (sosial, politik dan keamanan) daerah sangat besar kontribusinya dalam menarik minat para Investor untuk masuk ke daerah. Dengan iklim yang kondusif dan ditunjang oleh stabilitas daerah yang mantap yaitu modal awal dan promosi yang bagus untuk mengundang kehadiran Investor untuk masuk daerah.

Mutu atau kualitas pelayanan aparatur Pemerintahan Daerah, dalam pengurusan izin investasi, kebijakan Fiskal, sebagai faktor penunjang daya tarik investasi. Mata rantai pengurusan izin yang panjang dan terlampaui birokratis, tentu akan mengurangi daya tarik Investor yang membutuhkan pelayanan yang cepat, efektif dan biaya ringan. Pemerintah daerah harus berusaha dan mengurangi praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan segala bentuk dan manifestasinya yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Begitu juga kemampuan daerah untuk membangun jaringan infrastruktur yang akan memudahkan lalu lintas orang, barang dan jasa bergerak dari satu tempat ke tempat yang lain. Misalnya sarana jalan yang baik akan mempermudah bergeraknya roda perekonomian secara ekonomis dari satu tempat ke tempat yang lain, atau dari satu daerah ke daerah yang lain. Kondisi objektif inilah yang selalu menjadi dasar pertimbangan yang penting bagi Investor untuk mengalirkan investasinya ke daerah.

Kemandirian bukanlah berarti pemerintah daerah membuat Peraturan Daerah yang mengabaikan hirarkhi perundang-undangan dan prinsip-prinsip

hukum yang ada. Tapi dalam pembuatan peraturan daerah harus mempertimbangkan aspek hukum dan ekonomi yaitu kemudahan berusaha bagi Investor dalam berinvestasi. Pengabaian terhadap prinsip-prinsip hukum baik filosofis, yuridis, maupun dari aspek sosiologis akan mengakibatkan peraturan-peraturan daerah tersebut justru menjadi penghambat Investasi.

Ketidakjelasan pemahaman pejabat daerah tentang makna kemandirian bisa dimengerti jika banyak peraturan daerah yang dibuat bermasalah baik dari segi yuridis maupun ekonomis. Banyaknya daerah yang belum sepenuhnya memahami prinsip-prinsip dan koridor ataupun retriksi yang digariskan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 untuk penyusunan ataupun pembentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan tantangan. Di samping tidak adanya pranata pengawasan preventif dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai penyebab lain dari begitu banyaknya terdapat Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah.

Desentralisasi menyebabkan administrasi pemerintahan mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijakan-kebijakan yang baru di daerah. Desentralisasi pemerintahan daerah meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitive terhadap kebutuhan kalangan dunia usaha.²⁹

D. PENUTUP

Telaah teoritis desentralisasi investasi menunjukkan aspek-aspek yang penting dalam desentralisasi menyangkut perubahan modal penyelenggaraan investasi di daerah terutama sektor manajemen dan penyelenggaraan investasi mengacu kepada memperbesar dan memperluas kewenangan daerah. Hal ini masih menjadi problematika dalam penyelenggaraan penanaman modal di daerah karena kenyataan bahwa model desentralisasi investasi masih sulit diterapkan.

Aspek-aspek yang terkait dengan desentralisasi investasi yaitu aspek penyerahan kewenangan (*devolution*), pembagian urusan pemerintahan (*distribution of power*), dan kemandirian daerah (*self government*). Ketiga indikator itu harus terimplementasi dalam sistem penyelenggaraan penanaman modal di daerah, karena pada kenyataannya walaupun sudah ada Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tetapi ketegasan sistem serta modal desentralisasi belum terlihat jelas. Hal ini terkait dengan pola penyelenggaraan *local investation* dan pola pengaturan tentang hak-hak masyarakat dalam penanaman modal.

²⁹ Lihat Perincian Tentang Keunggulan dan Kelebihan Desentralisasi yang ditulis oleh Inu Kencana Syafie dalam bukunya Sistem Pemerintahan Indonesia yang diuraikan dalam halaman 116-117 Disertasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan I, 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad. Bandung.
- Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelli (editors), *Decentralization and Development Policy Implementation Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi, 1983.
- Fadilla Putra. Prospek otonomi Daerah. Makalah disampaikan di Universitas Diponegoro Semarang. 1999.
- Henry Maddick dikutip oleh Juanda dalam bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, 2008.
- Huseini, 2004. *Otonomi Daerah Dalam Prospek Investasi*. Diterbitkan oleh percetakan Gramedia. Jakarta.
- Inu Kencana Syafii, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Ilmar A. 2004. *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*. Penerbit. Prenada Media. Jakarta.
- Irfan Islamy, M. *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara*. Cetakan kesebelas, Bumi Aksara, Jakarta, Juni 2002.
- Jeddawi, 2005. *Investasi di dalam era Otonomi Daerah Problematika dan Tantangannya*. CV. Gramedia. Jakarta.
- Juanda, 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah, pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni Bandung.
- Kosuara, *Dezentralisasi Pemerintahan Daerah*, Suatu Kajian. Gramedia, Jakarta.
- Kosuara, *Hukum Pemerintahan Daerah Dalam Pespektif Dezentralisasi*, Bina Cipta, Jakarta. 2001.
- Manan. B., 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad. Bandung.
- Mawhod, *Disentralization Government*, Penerbit : Newyork Press. 1983.
- Moh. Mahfud, 1999. *Pergulatan Hukum dan Politik di Indonesia*, Penerbit. Gama Media, Yogyakarta.

- Montesquieu ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois* yang dikutip oleh Juanda dalam bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah*. 2008.
- Nicolai, P. dalam Ridwan, 2002. *Hukum Administrasi Negara*. UII Press, Jakarta.
- Smith B.C. dalam Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonom Daerah dan Tantangan ke Depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2001.
- Said, 2008. *Arah Baru Otonomi Daerah*, diterbitkan oleh Percetakan CV. Gramedia Jakarta.
- Sarundajang. 1999. *Arus Balik Pemerintahan Daerah dari Sentralisasi ke Desentralisasi*. Jakarta : Gramedia.
- Soemantri, *Hukum Tata Negara*, CV. Bina Cipta, Bandung. 1987.