

**PROBLEMATIKA PERATURAN DAERAH
ANTARA TANTANGAN DAN PELUANG BERINVESTASI
DI ERA OTONOMI DAERAH**

Oleh : Nike K. Rumokoy*

Pendahuluan

Salah satu akibat dari semangat reformasi adalah tuntutan direformasinya UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kemudian telah diroboh dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian telah diroboh lagi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian telah diroboh lagi dengan UU No. 33 Tahun 2004. Salah satu alasannya adalah menurut undang-undang tersebut wilayah otonomi hanya meliputi daerah darat dan udara saja, tidak menyangkut wilayah laut. Dengan adanya undang-undang baru yang mengatur otonomi daerah tidak terjadi tumpang tindih antara instansi dan kesimpangsiuran dalam pengelolaan sumber daya laut di daerah.

Sebenarnya hakekat dari tuntutan tersebut adalah ditinggalkannya sistem sentralistik, untuk kemudian diberlakukan kebijakan dengan sistem yang lebih bersifat desentralistik. Diskusi tentang otonomi daerah di Indonesia sesungguhnya merupakan persoalan birokrasi yang akhir-akhir ini mendapat perhatian oleh sejumlah ilmuan. Persoalan birokrasi yang dimaksudkan adalah berkenaan dengan munculnya tantangan-tantangan baru bagi mekanisme kerja birokrasi Indonesia.

Salah satu formula yang telah lama digunakan para ahli ilmu sosial, guna merespons persoalan di atas adalah dengan melakukan desentralisasi. Namun ada pendapat sinis yang menyatakan bahwa sejauh ini upaya

* Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado

desentralisasi di Indonesia diletakkan dalam kerangka sentralisasi. Menyadari akan keberadaan otonomi daerah yang dimaksudkan di atas, secara *de jure* sudah ada kemauan politik untuk mengimplementasikan desentralisasi politik (otonomi) dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).

Seperti yang secara umum telah disepakati bahwa, desentralisasi dimaksudkan agar kepentingan masyarakat lokal lebih bisa ditanggapi secara tepat oleh pemerintah. Tujuan ini mempunyai dua dimensi yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Tujuan tersebut tidak bisa hanya direalisasikan dengan :

- (1) pembentukan suatu institusi pemerintahan di tingkat daerah yang otonomi dari penetrasi pemerintah pusat, tetapi juga
- (2) penguatan akses masyarakat daerah terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah dan di tingkat pusat dalam kaitannya dengan kepentingan daerahnya.

Apabila hanya dimensi pertama saja yang ditekankan, yang terjadi adalah terbentuknya suatu tingkat pemerintahan yang otonom dari kontrol masyarakat daerah. Oleh karena dalam hal kebijaksanaan desentralisasi, aspek kedua juga harus internal agar terbentuknya pemerintahan daerah otonom itu responsif terhadap kepentingan masyarakat lokal. Ini berarti *social empowerment* (pemberdayaan sosial) ditingkat lokal merupakan bagian interen dengan desentralisasi.

Salah satu tantangan utama bagi birokrasi di daerah di era globalisasi dewasa ini adalah kemampuan untuk memberikan pelayanan yang baik dalam perubahan sosial yang sangat pesat kepada masyarakat. Sejujurnya birokrasi di daerah sampai saat ini dapat dianggap lamban dalam merespon perubahan sosial dan tuntutan masyarakat yang sangat dinamis dan bervariasi.

Dalam hal ini, yang diperlukan bukanlah terbentuknya institusi-institusi administratif baru pada level yang diperlukan, bukanlah terbentuknya institusi-institusi administratif pada level bawah, tetapi yang paling penting untuk ditegakkan adalah semangat deregulasi dan

debirokratisasi. Makna utama dari upaya ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk secara leluasa dan kreatif mengembangkan kelembagaannya sendiri.

Dengan pengertian seperti ini, PAD (Pendapatan Asli Daerah) daerah bukanlah dari penyelenggaraan desentralisasi. Memang, dengan mempunyai presentase PAD yang tinggi, sebuah daerah otonom akan leluasa membelanjakan sebagian besar budget daerah. Tetapi perlu diingat, bukan hanya anggaran dari PAD saja yang memberikan keleluasaan kepada daerah otonom, secara teoritis, *block grant* (seperti subsidi Daerah Propinsi dan Kota/Kabupaten serta Desa) juga memberikan keleluasaan yang cukup besar. Selain itu, betapapun besarnya presentase PAD tetap tidak memberikan keleluasaan kepada daerah selama instrumen-instrumen politik memungkinkan pusat untuk melakukan kontrolnya.

Keberadaan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tidak akan serta merta membuat segala gagasan otonomi mejadi kenyataan. Walaupun demikian hal itu tidak perlu menjadi halangan bagi usaha untuk mengembangkan otonomi yang wajar, yaitu kemandirian dan kemampuan daerah menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerah.

Dalam konteks inilah, kehadiran investor di dalam menanamkan investasinya di daerah memegang peranan yang cukup signifikan di dalam keikut sertaannya membangun dan mewujudkan kesejahteraan umum di daerah. Terlebih lagi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 membuka peluang yang selebar-lebarnya bagi kehadiran investor dengan adanya ketentuan pasal 14 ayat (1) yang mewajibkan daerah kabupaten dan kota untuk melaksanakan urusan bidang pemerintahan yang antara lain menunjuk pada penanaman modal/investasi. Hanya 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, itulah tantangan utama yang dihadapi daerah pada umumnya dewasa ini.

PEMBAHASAN

A. OTONOMI DAERAH DAN PELUANG BERINVESTASI

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menyebutkan 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*”.

Selain 5 bidang atau urusan pemerintahan yang disebutkan di atas, maka semua fungsi pemerintahan lainnya ada pada Pemerintahan Daerah, namun oleh karena pemerintahan daerah terdiri dari propinsi, kabupaten dan kota, maka dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 digariskan adanya pembagian wewenang antara propinsi di satu pihak dan kabupaten serta kota di lain pihak.

Wewenang propinsi sebagai daerah otonom, sesuai dengan bunyi ketentuan pasal 13 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mencakup:

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang 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 dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - h. peleyanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) 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.

Sementara itu, kewenangan daerah kabupaten dan daerah 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. peleyanan bidang ketenagakerjaan;
 - i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - 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.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tampak wewenang daerah begitu luas untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Terlebih-lebih untuk daerah kabupaten dan daerah kota. Demikian luasnya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diatur diurus sebagai urusan rumah tangganya, maka kepada daerah diberlakukan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, terutama bagi daerah kabupaten dan kota.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa urusan pemerintahan otonom pada dasarnya bersifat pelayanan. Karena itu sesungguhnya otonomi tersebut adalah beban dan tanggung jawab, bukan sekedar unjuk kewenangan. Akan tetapi apabila disertai dengan berbagai kelengkapan yang cukup memadai, maka beban dan tanggung jawab itu akan menjadi nikmat bagi Pemerintahan Daerah dan masyarakat. Mengingat fungsi dasar otonomi di atas, maka 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”.

Untuk mendukung kemandirian dan kesiapan daerah itu diperlukan ketersediaan dana dan juga segala aspek sumber daya. Kemandirian daerah di dalam menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, sedikit banyaknya dipengaruhi oleh ketersediaan dana. Karena itu memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan 1 (satu) cara yang mesti dilakukan, meskipun pembesaran sumber itu tidak akan menyebabkan daerah sepenuhnya mandiri. 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.

Demikian pula halnya dengan kesiapan daerah dalam melaksanakan segala urusan otonomi yang luas itu, juga memerlukan dukungan dana. Begitu luasnya urusan yang ditangani daerah, maka dengan sendirinya memerlukan dana atau anggaran yang besar sekali. Apalagi urusan rumah tangga daerah pada umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran daripada menghasilkan uang. Pelayanan itu sendiri makin meningkat, baik mutu maupun jenisnya akibat dari kemajuan masyarakat dan itu membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Dengan demikian baik kemandirian maupun kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi yang luas itu, pada gilirannya akan terpulang pada dukungan dana yang memadai di samping kualitas sumber daya yang tersedia.

Dalam konteks inilah, kehadiran investor yang diharapkan akan menanamkan investasinya di daerah menjadi sangat penting artinya.

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 mengisi sumber ataupun lumbung keuangan daerah, apakah itu berasal dari pungutan pajak, retribusi dan sebagainya. Ketiga, dengan keberhasilan mengisi dan menambah sumber pendapatannya itu, maka daerah dapat memberikan kontribusi ke arah perbaikan dan peningkatan kualitas sumber daya manusianya, termasuk pelayanan kepada publik, membangun infrastruktur yang diperlukan, membuka kesempatan kerja yang lebih banyak lagi, dan sebagainya. Kesemuanya itu diarahkan bagi upaya untuk membangun dan mensejahterakan masyarakat daerah sesuai dengan tujuan akhir dari daerah otonomi itu sendiri.

Dengan begitu sistem ekonomi seluas-luasnya yang digariskan 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 Kota Manado untuk membuka diri, mengundang dan mendatangkan investor guna menanamkan investasinya di daerah. 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 kini bagaimana daerah menyikapi dan memanfaatkan momentum yang ada tersebut untuk membangun daerah.

B. BEBERAPA KENDALA

Dalam hubungan dengan persyaratan yang diperlukan daerah dilihat dari kepentingan investor ada beberapa kendala yang harus diperhatikan dan sekaligus menjadi tantangan, bila menunjuk kondisi objektif yang dihadapi daerah.

1. Bagaimana daerah mampu membangun dan menciptakan iklim yang kondusif yang memungkinkan investor merasa aman menanamkan investasinya di daerah. Dalam hal ini syarat stabilitas (sosial, politik dan keamanan) daerah sangat besar kontribusinya dalam menarik minat para investor untuk masuk ke daerah. Dengan begitu iklim yang kondusif yang ditunjang oleh stabilitas daerah yang mantap adalah modal awal dan promosi yang bagus untuk mengundang kehadiran investor untuk masuk daerah.
2. Mutu ataupun kualitas pelayanan aparatur Pemerintahan Daerah, terutama yang berkenaan dengan pengurusan izin, tidak kalah pentingnya untuk mengundang daya tarik investor. Mata rantai pengurusan izin yang panjang dan bertele-tele atau terlampau birokratis, tentu bukan merupakan daya tarik investor yang membutuhkan pelayanan yang cepat, efektif dan biaya ringan.
3. Kemampuan daerah untuk membangun pemerintahan yang bersih (*good governance*), terbuka dan transparan. Paling tidak berusaha untuk menekan dan mengurangi praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan segala bentuknya yang jelas-jelas akan berdampak ataupun menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Hal yang terakhir ini tentu akan mengurangi daya tarik daerah di mata investor.
4. 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 bergerakinya roda perekonomian secara ekonomis dari satu tempat ke tempat yang lain, atau dari satu daerah ke daerah yang lain. Kondisi yang demikian ini tentu menjadi salah satu dasar pertimbangan yang penting bagi investor untuk mengalirkan investasinya ke daerah.

5. Kemampuan daerah untuk memberikan jaminan kepastian (hukum) berusaha bagi investor yang akan menanamkan investasinya.

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, dalam arti membangun dan menciptakan kondisi yang diinginkan, dapat ditempuh melalui instrumen hukum daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) karena peraturan daerah itu sendiri sebagai instrumen hukum atau salah satu jenis perundang-undangan daerah dapat memainkan beberapa fungsi perundang-undangan pada umumnya yaitu:

1. Fungsi Stabilisasi

Peraturan Daerah (Perda) di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah, kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain.

2. Fungsi Perubahan

Peraturan Daerah (Perda) diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan baik yang berkenaan dengan tata kerja maupun kinerjanya sendiri.

3. Fungsi Kemudahan

Kepastian hukum merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum dan penegakan hukum. Karena itu membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang diharapkan benar-benar menjadi kepastian hukum, harus memenuhi syarat-syarat, jelas dalam perumusannya, konsisten dalam perumusannya, dan menggunakan bahasa yang tepat serta mudah dimengerti.

Untuk dapat membangun, menciptakan dan atau membuat Peraturan Daerah dengan fungsi-fungsi yang tersebut di atas, adalah tidak mudah. Diperlukan kualitas sumber daya manusia yang menguasai teknik perancangan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*) di samping

memiliki wawasan yang luas berkenaan dengan substansi yang (akan) diatur dalam Peraturan Daerah (Perda).

Dalam konteks kualitas sumber daya manusia inilah merupakan tantangan yang dihadapi oleh sebagian besar daerah-daerah yang ada di Indonesia. Hal itu tampak masih relatif belum memadainya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki daerah dalam membangun, menciptakan dan membentuk Peraturan Daerah baik yang ada pada jajaran eksekutif maupun pada jajaran pada legislatif daerah. Karenanya, bisa dimengerti jika banyak sekali dijumpai atau terdapat Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah. Satu dan lain hal lebih disebabkan oleh banyaknya daerah yang tidak/belum sepenuhnya memahami prinsip-prinsip dan koridor ataupun retribusi yang digariskan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dalam penyusunan ataupun pembentukan Peraturan Daerah (Perda). 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.

C. KEBERADAAN PERATURAN DAERAH (PERDA) DAN PROBLEMATIKANYA

Esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka. Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah (Perda).

Dengan demikian kehadiran atau keberadaan Peraturan Daerah (Perda) menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga

daerah. Masalahnya sekarang apa yang harus diatur atau yang menjadi materi muatan Peraturan Daerah itu?

Dalam hubungan ini Undang-undang No. 32 Tahun 2004 mengatakan/mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah (Perda), diantaranya adalah :

1. *Peraturan Daerah (Perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.*

Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan.

Di bidang otonomi, Peraturan Daerah (Perda) dapat mengatur segala urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik yang bersifat substansial maupun yang berupa cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut. Tidak demikian halnya di bidang tugas pembantuan, di bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah (Perda) tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, tetapi terbatas pada pengaturan tentang cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Meskipun terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan namun daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas pembantuan yang diwujudkan pengaturannya ke dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

Substansi Peraturan Daerah (Perda) di Bidang Otonomi

Dalam konteks ketentuan pasal 10 Undang-undang No. 32 Tahun 2004, maka di bidang otonomi, Peraturan Daerah (Perda) dapat mengatur segala urusan pemerintahan kecuali urusan-urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Dengan begitu Peraturan Daerah (Perda) secara substansial mengatur urusan pemerintahan yang sangat luas, sejalan dengan kehendak

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah kabupaten dan daerah kota (pasal 14 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004) dengan sendirinya substansi Peraturan Daerah (Perda) kabupaten dan kota jauh lebih luas. Tidak demikian halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) propinsi. Meskipun sama-sama merupakan daerah otonom, namun kewenangan propinsi sebagai daerah otonom lebih terbatas dibandingkan dengan kewenangan kabupaten dan kota yang juga sebagai daerah otonom. Kewenangan propinsi hanya terbatas pada:

- a. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota;
- b. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya;
- c. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.

Atas dasar itu, maka dengan sendirinya pula Peraturan Daerah (Perda) propinsi substansinya hanya terbatas mengatur ketiga hal tersebut.

Dengan berdasar kepada ketentuan di atas, maka dapat dikatakan bahwa baik daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota adalah sama-sama merupakan daerah otonom. Perbedaannya lebih terletak pada substansi kewenangannya masing-masing sebagai daerah otonom yang berakibat pula pada perbedaan substansi kewenangan yang diatur pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing.

Hal yang terakhir ini perlu dipahami dengan baik dan hati-hati di dalam menuangkan kewenangan masing-masing daerah ke dalam bentuk hukum Peraturan Daerah (Perda). Sebab bila tidak dilakukan dengan hati-hati hal yang demikian itu potensial menimbulkan konflik kewenangan, khususnya antara propinsi dengan kabupaten dan kota. Bagi propinsi, lingkup kewenangannya jelas, yaitu hanya terbatas pada ketiga hal yang tersebut di atas. Daerah kabupaten dan kota pun harus hati-hati pula di dalam menerjemahkan kewenangannya yang luas tersebut ke dalam Peraturan daerah (Perda). Sebab, banyak di antara urusan pemerintahan yang menjadi

kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak hanya berdimensi lokal, tetapi juga nasional, seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup. Bahkan, di antaranya ada yang berdimensi internasional, tidak hanya nasional, apalagi lokal seperti perhubungan. Ada unsur-unsur dari urusan tersebut yang harus diatur, bahkan diselenggarakan secara nasional, tidak secara lokal.

Substansi Peraturan Daerah (Perda) di Bidang Tugas Pembatalan

Ada beberapa perbedaan sifat substansi Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan otonomi dan berdasarkan tugas pembantuan. Berdasarkan otonomi, sudah jelas sebagaimana yang telah dikemukakan di atas. Berdasarkan tugas pembantuan, substansi Peraturan Daerah (Perda) mencakup:

Pertama, pengaturan tentang tata cara penyelenggaraan rumah tangga daerah yang tidak bersumber pada undang-undang, tetapi semata-mata berdasarkan kebijakan (*beleid*) dari satuan pemerintahan yang dibantu. *Kedua*, hal yang diatur di dalamnya bersifat tertentu (limitatif) sesuai dengan tugas-tugas yang diberikan satuan pemerintahan yang dibantu.

Makin terbatas urusan Pemerintahan Pusat, masih sedikit cakupan tugas pembantuan. Berdasarkan keewenangan pusat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka tugas pembantuan mungkin akan mengenai bagian tertentu dari penyelenggaraan pertahanan dan keamanan, bagian tertentu dari urusan moneter dan fiskal serta urusan keagamaan. Di bidang politik luar negeri, tidak akan ada tugas pembantuan. Bahkan sebaliknya, pusat akan mengawasi kewenangan daerah untuk mengadakan hubungan luar negeri.

Substansi Peraturan Daerah (Perda) sebagai penjabaran Lebih Lanjut Peraturan yang Lebih Tinggi

Bagaimana halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) yang substansinya merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi? Tidak begitu jelas apa yang dimaksud dengan “penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka *tugas pembantuan dan dekonsentrasi*. Kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Karena itu, Peraturan Daerah (Perda) sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya mungkin dalam tugas pembantuan.

Propinsi mempunyai hubungan konsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi (pusat). Akan tetapi, hubungan ini bukan dengan Pemerintahan Daerah Propinsi, melainkan dengan Gubernur sebagai wakil pusat. Karena itu, tidak mungkin dibentuk Peraturan Daerah (Perda) untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi. *Peraturan Daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengann kepentingan umum, Peraturan Daerah (Perda) lain, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi*

Ketentuan ini dapat dipandang sebagai kerangka pembatas ataupun koridor dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Kerangka pembatas ini penting untuk menunjukkan bahwa meskipun daerah mempunyai hak atau wewenang mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang dituangkan dalam bentuk keputusan hukum berupa Peraturan Daerah (Perda). Namun, kewenangan itu tidak dalam artian sebagai satuan pemerintahan yang merdeka yang berdaulat, tetapi tetap dalam bingkai negara kesatuan dan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional.

Selain itu, kerangka pembatas ini dimaksudkan pula untuk menghindari dampak negatif yang timbul sebagai akibat keluarnya Peraturan Daerah (Perda); baik bagi masyarakat setempat/lokal, daerah lain maupun kepentingan nasional secara makro dan luas. Dengan perkataan lain;

kerangka itu bertujuan untuk menghindari timbulnya Peraturan Daerah (Perda) yang secara substansi bermasalah.

Peraturan Daerah (Perda) Tidak Boleh /Bertentangan dengan Kepentingan Umum

Sampai dengan saat ini belum pernah ada kesepakatan hukum ataupun ilmiah mengenai pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum. Namun, paling tidak, perkataan “umum” harus dipahami tidak sekedar diartikan “orang banyak”, tetapi dan terutama dalam arti bahwa ada kesepakatan bagi masyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan. Sebuah hotel berbintang 5 (lima), misalnya, diperuntukkan bagi orang banyak. Akan tetapi, hal itu tidak termasuk dalam pengertian kepentingan umum, karena hanya orang yang mampu membayar saja yang dapat menikmati hotel tersebut.

Berbeda misalnya dengan jembatan, pasar, tempat-tempat peribadatan, atau tempat-tempat umum lainnya yang dapat dimanfaatkan setiap orang tanpa harus memikul beban tertentu. Artinya, setiap orang tanpa melihat kondisi individualnya memerlukan dan memperoleh manfaat dan fasilitas atau tempat umum tersebut. Jadi, ada beberapa ukuran yang dapat dipergunakan untuk menentukan kepentingan umum tersebut.

Pertama, dibutuhkan oleh orang banyak. *Kedua*, setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembatasan karena kondisi individual seseorang. *Ketiga*, harus dalam rangka kesejahteraan umum, baik dalam arti materiil maupun spritual.

Tidak Boleh Bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) Lain

Ketentuan ini membingungkan, dalam arti apa yang dimaksud dengan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) lain? Sebab, Peraturan Daerah (Perda) lain dapat berarti:

- a. Peraturan Daerah (Perda) dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama;
- b. Peraturan Daerah (Perda) Pemerintahan Daerah lain yang sederajat;
- c. Peraturan Daerah (Perda) dari Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota terhadap Peraturan Daerah (Perda) Propinsi dalam wilayah yang sama.

Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antara Peraturan Daerah (Perda) dalam Pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi, akan diselesaikan melalui prinsip: **“Ketentuan sederajat atau lebih tinggi yang baru mengesampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama”** apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, maka ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang masing-masing.

Bagaimana kalau Peraturan Daerah (Perda) suatu pemerintah daerah bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) pemerintah daerah sederajat lainnya? karena tidak ada hubungan wewenang antara 2 (dua) lingkungan pemerintahan tersebut, maka tidak ada konsekuensi hukum dari pertentangan itu. Keduanya berlaku dan dijalankan pada masing-masing lingkungan pemerintahan yang berbeda satu sama lain. Persoalan dapat timbul apabila Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan tersebut akan merugikan secara mendasar berbagai kepentingan daerah lainnya. Misalnya, Pemerintah Daerah X sudah memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang investasi di daerahnya.

Pemerintah Daerah Y kemudian membuat juga Peraturan Daerah (Perda) tentang investasi. Namun, substansi Peraturan Daerah (Perda) daerah Y berisi syarat-syarat dan berbagai kemudahan bagi masuknya investasi ke daerah Y, sehingga banyak investor yang memasukan/menanamkan investasinya di daerah Y. Dalam hal seperti ini, tentu daerah X merasa dirugikan. Dalam hal ini timbul “perselisihan kepentingan” yang dapat

diselesaikan melalui mekanisme administratif (penyelesaian oleh pusat) atau melalui proses peradilan.

Tidak Boleh Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi

Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum, atau dapat dibatalkan. Sepanjang Peraturan Daerah (Perda) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (Tap. MPR), dan undang-undang, akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan.

Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal otonomi dan tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang harus dibatalkan, bukan Peraturan Daerah (Perda) dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*). Kalau prinsip ini tidak dipegang akan dapat terjadi pengeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah sentralisasi sebagai sesuatu yang justru berlawanan dengan semangat otonomi seluas-luasnya yang digariskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Bagaimanakah kalau Peraturan Daerah (Perda) suatu Kabupaten atau Kota bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) Propinsi yang mencakup kabupaten atau kota tersebut? Penyelesaian akan ditentukan oleh lingkungan wewenang propinsi, kabupaten atau kota yang bersangkutan. Apalagi ternyata Peraturan Daerah (Perda) Propinsi mengatur di luar urusan rumah tangganya sehingga bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten atau kota, maka Peraturan Daerah (Perda) Propinsi yang harus dibatalkan. Sebaliknya, apabila ternyata Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten atau kota

mengatur urusan rumah tangga Propinsi, maka Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten atau kota yang harus dibatalkan.

Dengan demikian, tampak betul bahwa membentuk Peraturan Daerah (Perda) secara kuantitatif relatif mudah, namun membuat Peraturan Daerah (Perda) yang secara kualitatif mampu menerjemahkan materi muatan yang akan diatur di dalamnya dan terutama tidak berlawanan dengan kerangka pembatas yang ditentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, adalah jauh lebih sulit dan kompleks sifatnya.

PENUTUP

Bahwa secara yuridis Undang-undang No. 32 Tahun 2004 membuka peluang dan akses yang selebar-lebarnya bagi kehadiran investor di daerah, dengan adanya ketentuan yang mewajibkan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan. Diantaranya adalah penanaman modal.

Untuk mengatasi kendala-kendala berinvestasi, maka dalam hal ini daerah dituntut untuk membangun dan menciptakan perangkat hukum serta melakukan deregulasi ataupun peninjauan kembali berbagai peraturan tingkat daerah yang tidak sesuai dengan visi dan misi otonomi yang baru, khususnya yang berkaitan dengan upaya daerah dalam mendukung mendorong dan memberikan kemudahan-kemudahan bagi investor. Adanya jaminan kepastian hukum yang diberikan daerah, akan besar sekali kontribusinya terhadap kehadiran investor. Sebab investor tentu tidak mau ambil resiko bila tidak ada jaminan kepastian hukum baginya untuk menanamkan investasinya di daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah (Perda) tidak dapat lagi dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah, peraturan daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah, merupakan suatu yang berkaitan erat

dengan sistem otonomi daerah guna mampu menciptakan suasana yang kondusif bagi kehadiran investor untuk menanamkan investasinya di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ichlasul, Amal dan Pratikno, *Desentralisasi Di Indonesia : Antara Pemberdayaan Sosial Dan Peningkatan PAD*, Dalam Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora Tahun 02 No. 4, 1997.
- Muslimin, Amrah., *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.
- Manan, Bagir., *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- _____, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM Unisba, Bandung, 1995.
- Pantja, I Gede., *Dampak Bertimbal Balik Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia dan Partisipasi Indonesia Dalam Perdagangan Bebas*, Dalam Ida Susanti dan Bayu Seto (Ed), *Aspek Hukum Dari Perdagangan Bebas Menelaah Kesiapapan Hukum Indonesia Dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.
- Rasyad, Ryaas., *Format Dati I dan Dati II Dalam Menghadapi Era Globalisasi*, Makalah pada Seminar PD-MIPI Sulut tanggal 27 September di Manado Beach Hotel, 1997.
- Sarundajang, S.H., *Pemerintah Daerah Di Indonesia : Anatomi Perkembangan, Tantangan dan Masa Depan*, dalam Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora Tahun 02 No. 03.1997.
- Seda, Frans., dalam Kompas 8 April 1996.
- Undang-undang RI Nomor : 32 Tahun 2004 dan Undang-undang RI Nomor: 33 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.