

RINGKASAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas ribuan pulau, baik pulau besar maupun pulau kecil. Negara Kesatuan Republik Indonesia juga terbagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, sehingga sangat tidak mungkin jika pembangunan sebagai upaya negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat hanya diserahkan kepada pemerintah pusat dan segala sesuatunya dikendalikan seluruhnya oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, daerah juga harus ikut berperan serta untuk melaksanakan pembangunan.

Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa : “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Dari ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah.

Dalam rangka pembangunan nasional dan pembangunan di daerah, berdasarkan pembagian daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Pada dasarnya pemberian kewenangan kepada daerah tersebut diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan adanya otonomi daerah, maka pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah

menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan.

Kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, pada dasarnya dilakukan agar daerah dapat membangun daerahnya sendiri sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki oleh daerah. Salah satu urusan yang didesentralisasikan menjadi kewenangan daerah adalah terkait dengan penanaman modal. Sebagai negara yang sedang membangun, maka Indonesia membutuhkan modal atau investasi yang besar, sama halnya dengan di daerah juga memerlukan investasi besar agar daerah dapat maju dan berkembang.

Dapat disebutkan dalam investasi dalam usaha pertambangan di Provinsi Kalimantan Timur. Usaha pertambangan ini tidak hanya memberikan keuntungan bagi investor tetapi juga daerah. Hanya saja, usaha pertambangan di Provinsi Kalimantan Timur masih menyisakan permasalahan bagi masyarakat lokal, terkait dengan lingkungan tempat usaha pertambangan dilakukan. Lubang-lubang dari sisa usaha pertambangan masih ada, dan dibiarkan begitu saja, yang tentunya lubang-lubang tersebut sangat membahayakan masyarakat sekitar.

Dalam lingkup investasi di daerah, permasalahan yang muncul semakin kompleks. Tidak hanya masalah birokrasi atau pelayanan publik di bidang perizinannya, tetapi juga masalah yang terkait dengan masyarakat sekitar serta lingkungan tempat usaha didirikan, meskipun banyak manfaat yang diperoleh dari masuknya investor di daerah.

Pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan pelaksanaan investasi di Indonesia. Dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal telah ditentukan kewenangan antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota, yang diartikan dengan kewenangan pemerintah adalah hak dan kekuasaan pemerintah untuk menentukan atau mengambil kebijakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Pada dasarnya, kewajiban pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam meningkatkan investasi di Indonesia adalah menjamin kepastian dan keamanan

berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal atau investasi. Untuk menjamin kepastian, dan keamanan itu, perlu diatur kewenangan pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penanaman modal.

Salah satu kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dalam bidang penanaman modal adalah dalam hal pelayanan administrasi, seperti perizinan. Pemerintah daerah dalam rangka untuk memberikan izin tersebut, diberikan kewenangan untuk membuat berbagai jenis peraturan daerah (Perda). Salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu daerah yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah.

Peraturan daerah merupakan kerangka acuan hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah, oleh karena itu substansi peraturan daerah seharusnya dapat mengakomodir masuknya investasi ke daerah dan kebutuhan masyarakat daerah, dalam artian dengan adanya peraturan daerah tersebut tidak menghambat investasi di daerah yang manfaatnya juga dirasakan oleh masyarakat daerah. Peraturan daerah yang disinyalir menghambat iklim investasi, di antaranya adanya beberapa kebijakan yang membuka peluang terjadinya pungutan perizinan serta lamanya pengurusan izin. Peraturan daerah tidak seharusnya bertentangan dengan kepentingan publik, peraturan yang sederajat, dan peraturan yang ada di atasnya. Jika ada peraturan daerah yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi, itu berarti berlawanan dengan kepentingan publik.

Peraturan daerah yang bermasalah dapat menghambat masuknya investasi ke daerah, sehingga minat investor untuk menanamkan modalnya ke daerah akan menurun. Jika peraturan daerah yang dibentuk dapat mendorong masuknya investasi ke daerah, tentunya daerah akan diuntungkan dengan meningkatnya pendapatan asli daerah.

Di sini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mempunyai fungsi pembentukan peraturan daerah, anggaran dan pengawasan bertanggung-jawab untuk membentuk peraturan daerah yang pro investasi. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga legislatif yang merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat di daerah.

Sebagai lembaga legislatif di daerah, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus aktif atau ikut serta dalam pengawasan pelaksanaan peraturan daerah yang dibentuk. Sebagaimana disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai kewenangan dalam membentuk perundang-undangan di daerah, termasuk peraturan daerah di bidang perizinan yang terkait dengan penanaman modal atau investasi di daerah. Permasalahan utama dalam investasi di daerah adalah masalah perizinan yang berbelit-belit, maka dengan kedudukan dan kewenangan yang dimilikinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memangkas tahapan perizinan tersebut melalui pembentukan peraturan daerah yang pro investasi, sehingga perlu adanya penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah pro investasi agar lebih mempermudah masuknya investasi di daerah yang dapat menambah pendapatan asli daerah. Perlu diketahui pula bahwa investasi daerah juga memberikan manfaat bagi masyarakat daerah, di antaranya adalah dapat menambah lapangan pekerjaan di daerah sehingga dapat mengurangi pengangguran, sehingga dalam pembentukan peraturan daerah yang baik dan berkualitas, diperlukan peran serta masyarakat untuk memberikan masukan-masukan bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dijadikan bahan pertimbangan dalam pembentukan peraturan daerah yang pro investasi.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, permasalahan yang diangkat dalam disertasi ini adalah : (1) kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi; (2) faktor-faktor yang menghambat kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi; dan (3) rekonstruksi penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi berdasarkan nilai keadilan Pancasila.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut, tujuan yang hendak dicapai dalam disertasi ini adalah untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisis, dan menelaah mengenai : (1) kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi; (2) faktor-faktor yang

menghambat kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi; dan (3) rekonstruksi penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi berdasarkan nilai keadilan Pancasila.

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menganalisis tiga pokok permasalahan tersebut, yaitu : *Pertama*, menempatkan Teori Negara Hukum dan Teori Negara Kesejahteraan sebagai *Grand Theory*; *Kedua*, Teori Kewenangan dan Teori Legislasi sebagai *Middle Theory*; dan *Ketiga*, Teori Sistem Hukum dan Teori Keadilan sebagai *Applied Theory*.

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Penelitian ini diarahkan untuk melakukan rekonstruksi terhadap konstruksi hukum yang ada. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum sosiologis, yang bersifat penelitian deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh wawancara dengan anggota DPRD Provinsi Kalimantan Timur. Data sekunder diperoleh dari bahan-bahan pustaka melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh, dianalisa secara kualitatif yang menghasilkan data *deskriptif analitis*.

Temuan pertama, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro-investasi adalah pemegang kekuasaan dalam membentuk peraturan daerah dan untuk melaksanakan fungsi legislasi serta sebagai tempat menampung aspirasi masyarakat daerah.

Temuan kedua, Faktor-faktor yang menghambat kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi, yakni : (1) substansi hukum : (a) tidak memperhatikan substansi/materi yang akan diatur itu terkait dengan masalah investasi, (b) mengesampingkan prinsip-prinsip dasar ekonomi, (c) belum mengerti akan pentingnya harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan Perda, (d) penentuan pasal berkaitan dengan standar waktu, biaya, prosedur, dan struktur tarif yang berpotensi disalahgunakan untuk melakukan pungutan liar, (e) persyaratan yang berbelit-belit, (f) tumpang tindih kebijakan pusat dan daerah dalam pengaturan investasi, (g) masalah sistem

perlindungan investasi di daerah yang belum jelas model perangkat hukumnya termasuk pembiayaan dan perizinan serta masalah pelayanan tindak lanjut, (h) bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi/tumpang tindih; (2) struktur hukum : (a) permasalahan pengendalian pemerintah daerah terhadap kegiatan penanaman modal asing, (b) dualisme kewenangan pembatalan peraturan daerah, (c) kendala sumber daya manusia dari anggota DPRD, (d) kendala dukungan fasilitas dan tenaga keahlian, (e) kendala anggaran untuk terselenggaranya legislasi, (f) DPRD kesulitan untuk mengusulkan yang sesungguhnya dibutuhkan karena tidak adanya acuan, (g) kurang mampu menjaring partisipasi dan mengakomodasi kepentingan publik; serta (3) kultur hukum : peran serta masyarakat dengan mem-berikan aspirasi pada pembentukan Perda merupakan hal yang sangat penting. Akan tetapi, hal ini yang menjadi kelemahan dalam pembentukan Perda pro-investasi karena minimnya aspirasi masyarakat daerah dalam pembentukan Perda.

Temuan ketiga, rekonstruksi penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam upaya pembentukan peraturan daerah yang pro investasi berdasarkan nilai keadilan Pancasila : (1) segi substansi hukum : (a) Perda harus memenuhi persyaratan baik dari segi filosofis, sosiologis, yuridis, maupun landasan politis, ekologis, medis, ekonomis, dan lain-lain, (b) menyesuaikan dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, (c) didukung dengan data riset yang akurat, didasarkan pada naskah akademik, penelitian maupun mendengarkan aspirasi masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan seperti investor, (d) sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, (e) penyelesaian persoalan terkait banyaknya Perda yang bermasalah dengan menggunakan asas preventif dan asas represif; (2) struktur hukum : (a) pengawasan produk hukum Perda oleh pemerintah pusat dan/atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melalui *executive preview* atas rancangan Perda, (b) pemerintah pusat memberikan sanksi kepada penyelenggara pemerintah daerah [Propinsi/Kabupaten/Kota] jika rekomendasi pemerintah pusat sebagai hasil tindakan *executive preview* tidak ditindak lanjuti atau tidak dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintah daerah;

serta (3) kultur hukum : DPRD melakukan rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi, simposium, diseminasi, fokus grup diskusi, curah pendapat, studi banding, dan pertemuan ilmiah lainnya.

Berdasarkan temuan-temuan sebagaimana disebutkan, maka dapat diberikan saran, antara lain : (1) DPRD dapat memberikan masukan dan saran untuk memperkuat norma pada pasal-pasal dalam sebuah Perda; (2) DPRD dapat mengusulkan pembatalan sebuah Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau Perda yang bermasalah; dan (3) DPRD perlu melakukan rekrutmen tim ahli yang dapat membantu DPRD menelaah atau mengevaluasi Perda berdasarkan kompetensi masing-masing sehingga dapat menjadi bahan telaah bagi DPRD untuk melakukan perbaikan terhadap regulasi.

SUMMARY

The Unitary State of the Republic of Indonesia consists of thousands of islands, both large and small islands. The Unitary State of the Republic of Indonesia is also divided into provincial regions, and the provincial area is divided into districts and cities, so it is highly unlikely that development as a state effort to realize people's welfare is only left to the central government and everything is controlled entirely by the central government. Thus, the region must also participate in carrying out development.

Article 18 Paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which states that : "It has a regional government, which is regulated by law". From the provisions of Article 18 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, each province, district and city has regional government.

In the context of national development and development in the regions, based on the division of regions as referred to in Article 18 paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, regions are given the authority to regulate and administer their own government affairs.

Basically the granting of authority to the regions is directed to accelerate the realization of community welfare through improvement, service, empowerment, and community participation, as well as enhancing regional competitiveness by paying attention to the principles of democracy, equality, justice, features and specificity of an area in the system of the Unitary State of the Republic of Indonesia. With regional autonomy, the regional government has the authority given by the central government. The government carries out government affairs which become its authority as regulated in the legislation.

The authorities granted by the central government to regional governments are basically carried out so that regions can develop their own regions in accordance with the capabilities and resources of the regions. One of the functions decentralized into regional authority is related to investment. As a developing

country, Indonesia needs large capital or investment, just as in the regions it also requires large investments so that the region can advance and develop.

Can be mentioned in the investment in the mining business in the province of East Kalimantan. This mining business not only provides benefits for investors but also the region. However, the mining business in East Kalimantan Province still leaves problems for the local community, related to the environment in which the mining business is carried out. The holes from the remaining mining businesses still exist, and are left alone, which of course are very dangerous holes surrounding communities.

Within the scope of investment in the regions, the problems that arise are increasingly complex. Not only the problem of bureaucracy or public services in the field of licensing, but also problems related to the surrounding community and the environment where the business was established, despite the many benefits derived from the entry of investors in the area.

Central, provincial, and district/city governments have a very important role in improving investment implementation in Indonesia. In Article 30 of Law Number 25 Year 2007 concerning Investment the authority has been determined between the government, provincial and district/city governments, which is defined as government authority is the right and authority of the government to determine or take policies in the context of administering the government.

Basically, the obligation of the government and/or regional government in increasing investment in Indonesia is to guarantee the certainty and security of doing business for investment or investment. To guarantee certainty, and security, it is necessary to regulate the authority of the government, provinces, and regencies/cities in the implementation of investment.

One of the authorities of the province as an autonomous region in the field of investment is in terms of administrative services, such as licensing. Local governments in the framework of granting such permits, are given the authority to make various types of regional regulations (Perda). One very important authority of an area that regulates and manages its own household is the authority to establish regional regulations.

Regional regulation is a legal reference framework in the implementation of regional autonomy, therefore the substance of regional regulations should be able to accommodate the entry of investment into the region and the needs of the local community, in the sense that the regional regulation does not impede investment in the region whose benefits are also felt by the local community. Regional regulations allegedly hampered the investment climate, including the existence of several policies that open up opportunities for licensing fees and the length of time for obtaining permits. Regional regulations are not supposed to conflict with the public interest, the equivalent rules, and the regulations above them. If there are regional regulations that create a high-cost economy, that means it is contrary to the public interest.

Problematic regional regulations can prevent investment from entering the region, so that investor interest in investing in the regions will decrease. If the regional regulations that are formed can encourage investment into the regions, surely the regions will benefit from increased local revenue.

Here the Regional House of Representatives (DPRD), which has the function of forming regional regulations, budgets and oversight, is responsible for forming pro-investment regional regulations. The Regional House of Representatives is a legislative body which is a manifestation of people's sovereignty in the region.

As a legislative body in the region, the Regional People's Representative Council must be active or participate in the supervision of the implementation of the regional regulations that are formed. As stated, the Regional House of Representatives has the authority to form legislation in the regions, including regional regulations in the area of licensing related to investment or investment in the regions. The main problem in investment in the regions is convoluted licensing issues, so with the position and authority it has, the Regional People's Representative Council can cut the licensing stage through the establishment of pro-investment regional regulations, so it is necessary to strengthen the authority of the Regional People's Representative Council in forming pro-investment regional regulations to make it easier for the entry of investments in the regions

that can add to the region's original income. It should also be noted that regional investment also provides benefits to local communities, including increasing employment opportunities in the region so that it can reduce unemployment, so that in the formation of good and quality regional regulations, community participation is needed to provide input to the House of Representatives Regions to be taken into consideration in the establishment of pro-investment regional regulations.

Based on the background description of the problem, the issues raised in this dissertation are : (1) the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form a pro-investment regional regulation; (2) factors that hinder the authority of the Regional House of Representatives in the effort to form pro-investment regional regulations; and (3) reconstruction of the strengthening of the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form a pro-investment regional regulation based on the value of Pancasila justice.

In connection with these problems, the objectives to be achieved in this dissertation are to find out, describe, analyze, and examine regarding : (1) the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form pro-investment regional regulations; (2) factors that hinder the authority of the Regional House of Representatives in the effort to form pro-investment regional regulations; and (3) reconstruction of the strengthening of the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form a pro-investment regional regulation based on the value of Pancasila justice.

To achieve the objectives of this study, researchers used several theories to analyze the three main problems, namely : *First*, placing the Rule of Law Theory and Welfare State Theory as Grand Theory; *Second*, Theory of Authority and Theory of Legislation as Middle Theory; and *Third*, Legal System Theory and Justice Theory as Applied Theory.

This research uses the constructivist paradigm. This research is directed at reconstructing the existing legal construction. In this study, the authors used a type of sociological legal research, which is descriptive analytical research. The data used in this study are primary data and secondary data. Primary data were

obtained by interviews with members of the East Kalimantan Provincial Parliament. Secondary data were obtained from library materials through literature study. The data obtained were analyzed qualitatively which produced descriptive analytical data.

The first finding, the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form a pro-investment regional regulation is the holder of power in forming regional regulations and to carry out the legislative function and as a place to accommodate the aspirations of the local community.

The second finding, the factors which hinder the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form a pro-investment regional regulation, namely : (1) legal substance: (a) not paying attention to the substance/material to be regulated related to investment issues, (b) setting aside basic economic principles, (c) not yet understanding the importance of harmonization and synchronization in the formation of local regulations, (d) determination of articles relating to time standards, costs, procedures, and tariff structures that have the potential to be misused for extorting illegal payments, (e) requirements convoluted, (f) overlapping central and regional policies in investment arrangements, (g) issues of investment protection systems in regions where the legal device model is unclear including financing and licensing and follow-up service issues, (h) is contrary to regulations higher/overlapping; (2) legal structure : (a) problems of local government control over foreign investment activities, (b) dualism of authority over the cancellation of regional regulations, (c) human resource constraints of DPRD members, (d) constraints in supporting facilities and expertise, (e) budget constraints for the implementation of legislation, (f) DPRD has difficulty in proposing what is really needed because there is no reference, (g) is less able to capture participation and accommodate the public interest; and (3) legal culture : the role of the community by giving aspirations to the formation of a regional regulation is very important. However, this is a weakness in the formation of pro-investment regulations because of the lack of aspirations of local communities in the formation of regulations.

The third finding, the reconstruction of the strengthening of the authority of the Regional People's Representative Council in the effort to form a pro investment regional regulation based on the Pancasila justice value : (1) in terms of legal substance : (a) Regional regulations must meet the requirements both in terms of philosophical, sociological, juridical, and political foundation, ecological, medical, economical, etc., (b) adjusting to the type or object regulated by legislation, (c) supported by accurate research data, based on academic texts, research or listening to the aspirations of the public or parties interested parties such as investors, (d) in accordance with basic norms and principles in the formation of laws and regulations, (e) resolution of problems related to the number of problematic laws by using preventive and repressive principles; (2) legal structure : (a) supervision of legal products by the central government and/or the governor as a representative of the central government through an executive preview of the draft law, (b) the central government imposes sanctions on regional [provincial/district/city] government administrators if central government recommendations as a result of executive preview actions are not followed up or not implemented by local government administrators; and (3) legal culture : DPRD holds public hearings, work visits, socialization meetings, seminars, workshops, and/or discussions, symposiums, dissemination, focus group discussions, brainstorming, comparative studies, and other scientific meetings.

Based on the findings as stated above, suggestions can be given, including : (1) DPRD can provide input and suggestions to strengthen the norms of articles in a Regional Regulation; (2) DPRD can propose the cancellation of a Regional Regulation which is considered to be contrary to higher laws or regulations that have problems; and (3) DPRD need to recruit a team of experts who can help DPRD to review or evaluate local regulations based on their respective competencies so that they can become a study material for DPRD to make improvements to regulations.