

Problematika Sinkronisasi Peraturan Pusat Dan Daerah Dalam Pelaksanaan Penanaman Modal Asing Di Indonesia

Gabrielle Amodia Annabell

Universitas Negeri Semarang, Jawa Tengah, Indonesia
Email: gabrielleannabell@students.unnes.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis problematika tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam tata kelola Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia, serta mengevaluasi implikasinya terhadap kepastian hukum iklim investasi nasional. Melalui metode penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach), studi ini menelaah akar disharmoni regulasi yang bermula dari celah sistem desentralisasi otonomi daerah dan resistensi dalam implementasi sistem perizinan terintegrasi (Online Single Submission). Temuan utama penelitian menunjukkan bahwa benturan yurisdiksi ini—sebagaimana terefleksikan secara nyata dalam karut-marut sengketa perizinan pertambangan batubara di Kalimantan Timur—telah memicu pembengkakan biaya transaksi (transaction cost), menurunkan daya saing kemudahan berusaha Indonesia di kancah global, menyuburkan praktik patologi birokrasi, hingga menciptakan konflik sosial-ekologis di tingkat tapak. Sebagai jalan keluar, penelitian ini menawarkan kerangka solusi harmonisasi yang komprehensif dan bertumpu pada penegakan asas kepastian hukum. Langkah strategis yang direkomendasikan mencakup penguatan fungsi evaluasi produk hukum daerah oleh instansi pusat secara preventif, optimalisasi forum sinkronisasi dini lintas sektor, penyisipan klausul perlindungan investasi yang baku, peningkatan kapasitas aparatur lokal, hingga urgensi pembentukan panel arbitrase regulasi ad hoc guna meresolusi sengketa yurisdiksi secara terukur dan mengikat. Serangkaian upaya sistemik ini mutlak diperlukan untuk merekonstruksi ekosistem investasi yang bukan hanya ramah secara ekonomi, tetapi juga berkeadilan dan berkelanjutan.

Kata Kunci : Penanaman Modal Asing, Otonomi Daerah, Harmonisasi Peraturan, Kepastian Hukum, Iklim Investasi

Pendahuluan

Penanaman Modal Asing (PMA) memegang peranan yang sangat esensial sebagai salah satu motor penggerak utama bagi pertumbuhan ekonomi nasional di negara-negara berkembang, tidak terkecuali di Indonesia. Di tengah keterbatasan akumulasi modal domestik dan kebutuhan masif untuk pembangunan infrastruktur serta penyerapan tenaga kerja, aliran modal asing hadir sebagai katalisator strategis yang diharapkan mampu mengakselerasi roda perekonomian. Oleh karena itu, menciptakan



iklim investasi yang kondusif, ramah, dan bebas dari hambatan birokrasi selalu menjadi prioritas utama dalam setiap agenda pembangunan pemerintah. Namun, cita-cita untuk menghamparkan “karpet merah” bagi para investor ini pada praktiknya sering kali berbenturan dengan realitas karut-marutnya tata kelola regulasi di dalam negeri.

Akar dari dinamika regulasi investasi di Indonesia tidak bisa dilepaskan dari sejarah transisi sistem pemerintahan pasca-reformasi, yakni pergeseran dari paradigma sentralistik menuju sistem desentralisasi. Melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian terus disempurnakan hingga menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberikan otonomi luas untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Secara konseptual, desentralisasi ini diidealkan mampu memangkas rantai birokrasi dan mendorong kemandirian ekonomi daerah melalui penarikan investasi yang disesuaikan dengan potensi lokal masing-masing. Pemerintah daerah secara hukum diberikan wewenang untuk turut campur dalam mengelola urusan pemerintahan konkuren, termasuk di dalamnya sektor penanaman modal.

Sayangnya, pendelegasian wewenang tersebut justru melahirkan ruang abu-abu yang memicu friksi kelembagaan secara berkepanjangan. Konstruksi hukum pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah sering kali tidak ditarik dengan batasan yang tegas dan rigid. Akibatnya, muncul fenomena saling klaim kewenangan atas satu objek perizinan yang sama. Pemerintah pusat merasa memiliki kendali penuh atas arah kebijakan investasi strategis berskala nasional, sementara di saat bersamaan, pemerintah daerah dengan berlindung di balik tameng otonomi kerap menerbitkan ragam peraturan daerah (Perda) yang esensinya memperpanjang rantai birokrasi. Kondisi ini melahirkan apa yang dalam literatur hukum tata negara sering dikritik sebagai bentuk disharmoni normatif vertikal.

Ketegangan yuridis ini semakin kentara ketika pemerintah pusat mencoba melakukan sentralisasi perizinan melalui inovasi sistem Online Single Submission (OSS) yang kini berbasis risiko (Risk Based Approach/OSS-RBA) lewat payung hukum UU Cipta Kerja. Alih-alih

menciptakan proses perizinan yang mulus dan seragam di seluruh pelosok negeri, sistem ini nyatanya kerap mendapat resistensi diam-diam di level daerah. Keterbatasan kapasitas aparaturnya lokal, dipadukan dengan ego sektoral dan keengganan melepaskan “kue” perizinan, membuat sejumlah daerah tetap mensyaratkan izin-izin tambahan di luar prosedur OSS. Pada akhirnya, investorlah yang harus menanggung beban dari duplikasi prosedur administratif yang berbelit-belit ini, baik pada fase pra-investasi maupun saat proses pengawasan operasional berjalan.

Dampak dari inkonsistensi regulasi lintas hierarki ini sangatlah destruktif bagi iklim investasi secara makro. Ketidakselarasan aturan menciptakan lorong gelap ketidakpastian hukum yang secara rasional sangat dihindari oleh entitas bisnis manapun. Biaya transaksi (transaction cost) yang harus dikeluarkan oleh pemodal menjadi membengkak di luar proyeksi awal karena mereka harus melakukan proses uji tuntas hukum yang berulang-ulang untuk memastikan validitas izin mereka. Jika dibiarkan, karut-marut yurisdiksi ini berisiko memperburuk peringkat kemudahan berusaha (ease of doing business) Indonesia di mata dunia internasional, dan lebih jauh lagi, membuka celah bagi munculnya gugatan sengketa investasi dari korporasi asing di forum arbitrase internasional.

Realitas pahit dari benturan regulasi ini dapat dilihat secara telanjang pada sektor-sektor ekstraktif yang sangat bersinggungan dengan dimensi spasial daerah, seperti sektor pertambangan dan energi. Studi kasus eskalasi konflik perizinan tambang batubara di Provinsi Kalimantan Timur menjadi potret buram yang sangat representatif. Di wilayah tersebut, euforia penerbitan Izin Usaha Pertambangan (IUP) oleh pemerintah kabupaten/kota pada masa awal otonomi daerah berujung pada terjadinya tumpang tindih lahan konsesi secara masif dengan pemegang Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang izinnya diterbitkan oleh pusat. Kasus ini membuktikan bahwa benturan yurisdiksi bukan lagi sekadar potensi di atas kertas, melainkan ancaman nyata yang melumpuhkan operasional bisnis.

Lebih meresahkan lagi, celah ketidakpastian ini sering kali dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu yang melahirkan patologi

birokrasi berupa praktik korupsi dan pungutan liar. Di sisi lain, masyarakat lokal dan komunitas adat di sekitar lokasi proyek kerap kali menjadi korban tak terlihat (*invisible victims*) yang harus menanggung kerugian paling fatal. Ketidakjelasan pihak mana yang berhak mengelola lahan berujung pada sengketa komunal yang berlarut-larut, pengabaian tanggung jawab reklamasi lingkungan, hingga mandeknya penyaluran hak-hak sosial masyarakat.

Secara filosofis, membiarkan inkonsistensi regulasi ini terus berlanjut sama halnya dengan mencederai fondasi utama negara hukum itu sendiri, yakni asas kepastian hukum. Amanat Konstitusi Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menggarisbawahi bahwa setiap orang berhak atas jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Bagi seorang investor asing yang membawa modal dan teknologi, kepastian hukum adalah napas utama sebelum mereka memutuskan untuk menanamkan modalnya. Oleh sebab itu, persoalan ini harus dibedah dan diselesaikan secara sistemik, tidak bisa hanya dengan sekadar merevisi pasal-pasal undang-undang secara parsial, melainkan membutuhkan sebuah rancang bangun harmonisasi peraturan yang menyentuh akar kelembagaan, kapasitas aparatur, hingga mekanisme penyelesaian sengketa.

Berangkat dari kegelisahan akademis dan urgensi persoalan yang telah diuraikan di atas, artikel ini disusun untuk mengkaji secara kritis dan mendalam mengenai problematika sinkronisasi regulasi investasi di Indonesia. Pembahasan akan difokuskan pada tiga dimensi utama: membedah anatomi tumpang tindih kewenangan antara entitas pusat dan daerah, menganalisis dampak nyata inkonsistensi regulasi tersebut terhadap iklim investasi melalui lensa kasus pertambangan di Kalimantan Timur, serta menawarkan konstruksi solusi harmonisasi yang holistik dan komprehensif dengan bertumpu pada tegaknya asas kepastian hukum.

Metode Penelitian

Penelitian ini dirancang menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau yang di kalangan akademisi sering diistilahkan sebagai penelitian hukum kepustakaan (*library research*). Pemilihan metode ini didasarkan pada karakteristik rumusan masalah yang memang

menitikberatkan pada pengkajian asas-asas hukum, penelusuran sinkronisasi aturan, serta analisis terhadap kerangka regulasi eksisting tanpa harus melakukan intervensi pencarian data primer ke lapangan. Fokus utama dari metode ini adalah untuk membedah dan mengkritisi bagaimana instrumen hukum positif di Indonesia mengatur konstruksi pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, khususnya di ranah perizinan dan pengawasan Penanaman Modal Asing (PMA). Melalui kacamata normatif, penelitian ini berupaya untuk membongkar kebenaran koherensi normatif di antara berbagai peraturan perundang-undangan yang saling bersinggungan secara yurisdiksi.

Guna mendapatkan pisau analisis yang tajam dan terarah, penelitian ini mengkombinasikan dua pendekatan utama, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan sebagai pijakan awal untuk menelusuri, memetakan, dan menelaah hierarki serta konsistensi berbagai produk regulasi yang mengatur iklim investasi, mulai dari level undang-undang hingga ke tataran peraturan daerah. Sementara itu, pendekatan konseptual diaplikasikan untuk menyelami doktrin, pandangan para ahli hukum tata negara, serta asas-asas hukum yang menjadi napas dari konsep otonomi daerah dan kepastian hukum. Kombinasi kedua pendekatan ini dirasa sangat esensial untuk menemukan letak celah disharmoni yang kerap memicu konflik yurisdiksi, sekaligus menjadi modal argumentasi dalam merumuskan kerangka solusi harmonisasi.

Sejalan dengan desain tersebut, bahan hukum yang digunakan dalam studi ini diklasifikasikan ke dalam bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer terdiri atas seperangkat aturan hukum positif yang sifatnya mengikat secara otoritatif, di antaranya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta rezim pembaruan melalui UU Cipta Kerja beserta instrumen operasionalnya seperti Peraturan Pemerintah mengenai perizinan berbasis risiko (OSS-RBA). Sebagai pelengkap dan penjelas, bahan hukum sekunder digali dari berbagai literatur kepustakaan yang relevan. Bahan sekunder ini

merangkum buku-buku teks ilmu hukum, artikel jurnal ilmiah, kajian penelitian terdahulu mengenai sengketa investasi daerah, hingga laporan-laporan resmi dari lembaga kredibel terkait potret iklim kemudahan berusaha (ease of doing business) di Indonesia.

Pada tahap teknis pelaksanaannya, proses pengumpulan bahan hukum sepenuhnya mengandalkan metode studi dokumen atau penelusuran kepustakaan (documentary study). Seluruh rujukan hukum yang telah dikumpulkan kemudian diinventarisasi, dibaca secara komprehensif, dan disistematisasi agar sejalan dengan pokok permasalahan pokok yang sedang dibedah. Setelah terkumpul, bahan-bahan tersebut diurai menggunakan teknik analisis kualitatif normatif. Dalam proses ini, peneliti tidak menggunakan instrumen uji statistik atau perhitungan angka, melainkan merangkai data dalam bentuk argumentasi hukum yang logis, rasional, dan terstruktur. Rangkaian analisis ini kemudian diakhiri dengan proses penarikan kesimpulan secara deduktif, yakni berpijak pada premis-premis hukum yang bersifat umum mengenai tata kelola regulasi nasional, untuk kemudian ditarik menjadi sebuah konklusi spesifik yang mampu menjawab persoalan tumpang tindih kewenangan investasi antara pusat dan daerah.

Pembahasan/hasil

A. Tumpang Tindih Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penanaman Modal Asing

Tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam urusan penanaman modal asing bukan merupakan persoalan baru dalam tata kelola pemerintahan Indonesia. Persoalan ini berakar pada desain desentralisasi yang diadopsi sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, dan selanjutnya disempurnakan melalui UU No. 23 Tahun 2014. Meski berbagai revisi telah dilakukan, pembagian urusan konkuren antara pusat dan daerah dalam bidang penanaman modal tetap menyisakan celah abu-abu yang secara struktural membuka ruang terjadinya konflik kewenangan. Hal ini

diperparah dengan lemahnya koordinasi antar-tingkatan pemerintahan serta perbedaan interpretasi terhadap regulasi yang berlaku.

Dalam kerangka UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, pemerintah pusat melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang kini bertransformasi menjadi Kementerian Investasi/BKPM memegang kendali strategis atas kebijakan investasi nasional. Namun di sisi lain, UU No. 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahan konkuren di bidang investasi sesuai dengan pembagian yang tercantum dalam lampiran undang-undang tersebut. Persoalannya, batas kewenangan antara pusat dan daerah tidak selalu ditarik dengan tegas, sehingga dalam praktiknya sering muncul situasi di mana dua level pemerintahan merasa berwenang atas satu objek perizinan yang sama.

Salah satu titik konflik kewenangan yang paling sering muncul adalah dalam proses penerbitan izin lokasi dan izin lingkungan untuk kegiatan investasi berskala besar. Pemerintah pusat melalui sistem Online Single Submission (OSS) yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 2018 yang kemudian diperbarui menjadi PP No. 5 Tahun 2021 dalam rangka implementasi UU Cipta Kerja berupaya menyederhanakan perizinan investasi melalui pendekatan terpusat. Namun realita di lapangan memperlihatkan bahwa sejumlah pemerintah daerah masih menerbitkan peraturan daerah yang mengharuskan investor memperoleh izin-izin tambahan di luar yang dipersyaratkan oleh sistem OSS. Kondisi ini menciptakan duplikasi prosedur yang berdampak langsung pada efisiensi dan kecepatan layanan perizinan.

Fenomena tumpang tindih kewenangan ini juga terlihat jelas dalam pengawasan pelaksanaan investasi setelah izin diterbitkan. Pemerintah pusat melalui inspektur dan lembaga teknis kementerian sektoral melakukan pengawasan terhadap investasi yang menyangkut kepentingan nasional, sementara pemerintah daerah melalui dinas terkait juga menjalankan fungsi pengawasan sesuai kewenangan daerahnya. Ketidadaan mekanisme koordinasi pengawasan yang terstruktur kerap menimbulkan tumpang tindih dalam hal pemeriksaan lapangan, permintaan laporan, hingga penjatuhan sanksi administratif. Tidak jarang investor asing menghadapi situasi di mana

mereka menerima dua atau bahkan lebih tindakan pengawasan dari instansi yang berbeda terhadap objek yang sama.

Diterbitkannya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan peraturan turunannya sebetulnya dimaksudkan untuk mengatasi fragmentasi kewenangan tersebut melalui mekanisme perizinan berbasis risiko yang terintegrasi dalam sistem OSS-RBA (Risk Based Approach). Melalui skema ini, sejumlah kewenangan perizinan yang semula berada di tangan pemerintah daerah ditarik kembali ke pemerintah pusat, terutama untuk investasi lintas wilayah dan investasi berskala besar. Meskipun langkah ini diapresiasi dari sisi penyederhanaan birokrasi, namun di sisi lain menimbulkan ketegangan baru karena sebagian pemerintah daerah merasa kewenangan otonominya dipersempit secara sepihak melalui instrumen legislasi nasional.

Dari aspek normatif, tumpang tindih kewenangan ini juga bersumber dari inkonsistensi hierarki peraturan perundang-undangan. Sejumlah peraturan daerah yang diterbitkan sebelum berlakunya UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya belum sepenuhnya disesuaikan, sehingga masih berlaku secara paralel dan berpotensi bertentangan dengan regulasi yang lebih baru di tingkat pusat. Kondisi ini sejalan dengan apa yang oleh Jimly Asshiddiqie disebut sebagai “disharmoni normatif vertikal”, yakni keadaan di mana norma di tingkat yang lebih rendah bertentangan dengan norma di tingkat yang lebih tinggi, namun keduanya tetap berjalan bersamaan akibat keterlambatan penyesuaian legislasi daerah.

Faktor kelembagaan juga turut memperparah persoalan ini. Keterbatasan kapasitas aparatur pemerintah daerah dalam memahami regulasi investasi yang semakin kompleks menjadi salah satu penyebab mengapa banyak peraturan daerah tidak sinkron dengan kebijakan pusat. Di banyak daerah, proses penyusunan peraturan daerah di bidang investasi tidak melibatkan konsultasi intensif dengan instansi pusat terkait, sehingga produk hukum yang dihasilkan rentan mengandung ketentuan yang bertentangan atau setidaknya tidak selaras dengan kebijakan nasional. Hal ini menuntut adanya mekanisme pendampingan dan pengawasan legislasi daerah yang lebih terstruktur dari pemerintah pusat.

Dengan demikian, tumpang tindih kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang penanaman modal asing merupakan persoalan multidimensi yang tidak cukup diselesaikan hanya melalui pembaruan regulasi formal semata. Diperlukan pendekatan komprehensif yang mencakup penguatan koordinasi kelembagaan, penyederhanaan sistem perizinan yang benar-benar terintegrasi, serta pembangunan kapasitas aparatur daerah agar dapat mengimplementasikan kebijakan investasi nasional secara konsisten dan akuntabel. Tanpa upaya-upaya tersebut, tumpang tindih kewenangan akan terus menjadi hambatan struktural bagi terciptanya iklim investasi yang kondusif di Indonesia

B. Dampak Inkonsistensi Regulasi terhadap Iklim Investasi

Inkonsistensi regulasi antara pemerintah pusat dan daerah telah memberikan dampak nyata terhadap iklim investasi di Indonesia, terutama dalam sektor-sektor yang secara geografis dan administratif bersinggungan langsung dengan kewenangan daerah. Ketidakselarasan regulasi ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi investor, tetapi juga berpotensi menurunkan peringkat kemudahan berusaha Indonesia di mata investor asing. Salah satu kasus yang cukup representatif untuk menganalisis persoalan ini adalah konflik perizinan pertambangan batubara di Provinsi Kalimantan Timur yang melibatkan tumpang tindih antara izin yang diterbitkan pemerintah daerah dengan konsesi yang dipegang oleh pemegang Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B) yang dikeluarkan pemerintah pusat.

1. Gambaran Kasus: Konflik Perizinan Tambang Batu Bara di Kalimantan Timur

Kalimantan Timur merupakan salah satu provinsi penghasil batubara terbesar di Indonesia yang menjadi tujuan investasi sejumlah perusahaan multinasional, termasuk perusahaan-perusahaan dengan kepemilikan modal asing. Persoalan inkonsistensi regulasi dalam konteks ini mencuat secara serius pasca diberlakukannya UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), yang kemudian diubah oleh UU No. 3 Tahun 2020.

Sebelum UU Minerba 2009 berlaku, kewenangan penerbitan Kuasa Pertambangan (KP) berada di tangan bupati/wali kota. Akibatnya, dalam rentang waktu otonomi daerah awal (1999-2009), banyak Izin Usaha Pertambangan (IUP) diterbitkan oleh pemerintah kabupaten/kota tanpa koordinasi memadai dengan pemerintah pusat maupun provinsi. Kondisi ini memunculkan apa yang kemudian dikenal luas sebagai masalah “IUP tumpang tindih” di mana batas-batas wilayah konsesi antara IUP yang diterbitkan pemerintah daerah dengan wilayah PKP2B milik investor asing saling overlapping.

Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) mencatat bahwa hingga tahun 2014 terdapat ribuan IUP di seluruh Indonesia yang bermasalah dari sisi administrasi maupun teknis, dengan Kalimantan Timur sebagai salah satu daerah dengan permasalahan terbanyak. Beberapa investor asing yang memegang PKP2B melaporkan bahwa wilayah konsesi mereka diterobos oleh pemegang IUP yang diterbitkan oleh bupati setempat, yang secara de facto menciptakan konflik yurisdiksi antara izin nasional dengan izin daerah. Situasi ini bukan hanya menimbulkan sengketa bisnis, tetapi juga menciptakan ketidakpastian hukum yang serius karena masing-masing pihak merujuk pada instrumen hukum yang berbeda-beda.

2. Dampak terhadap Iklim Investasi

Dampak paling langsung dari inkonsistensi regulasi yang tercermin dalam kasus tersebut adalah meningkatnya biaya investasi akibat ketidakpastian hukum. Investor asing harus mengalokasikan sumber daya yang signifikan untuk melakukan due diligence hukum yang lebih mendalam, termasuk memverifikasi validitas izin yang telah diterbitkan dan memetakan potensi konflik dengan pemegang izin lainnya. Menurut laporan World Bank dalam “Doing Business 2020”, kompleksitas dan ketidakpastian perizinan di tingkat daerah menjadi salah satu faktor yang mengurangi daya saing Indonesia dalam menarik investasi asing dibandingkan negara-negara ASEAN seperti Vietnam dan Malaysia. Biaya transaksi yang tinggi akibat kerumitan regulasi ini secara efektif

mengurangi margin keuntungan yang diharapkan investor, sehingga berpengaruh pada keputusan alokasi modal.

Selain itu, inkonsistensi regulasi juga berpotensi memunculkan sengketa investasi yang berujung pada arbitrase internasional. Dalam konteks hukum investasi internasional, ketidakpastian yang bersumber dari inkonsistensi regulasi antara pemerintah pusat dan daerah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap standar perlakuan yang adil dan wajar (*fair and equitable treatment*) sebagaimana diatur dalam berbagai Bilateral Investment Treaties (BIT) yang telah diratifikasi Indonesia. Apabila investor asing merasa dirugikan oleh tindakan regulasi yang tidak konsisten dan tidak dapat diprediksi, mereka berpotensi mengajukan gugatan melalui mekanisme Investor-State Dispute Settlement (ISDS) yang dapat membawa kerugian finansial dan reputasi bagi Indonesia.

Dari perspektif makroekonomi, inkonsistensi regulasi antara pusat dan daerah berkontribusi pada rendahnya realisasi investasi di sejumlah sektor strategis. Data Kementerian Investasi/BKPM menunjukkan bahwa kendala regulasi dan perizinan di daerah secara konsisten masuk dalam lima besar hambatan utama yang dikeluhkan oleh investor asing. Meskipun secara agregat realisasi Penanaman Modal Asing (PMA) Indonesia menunjukkan tren positif dalam beberapa tahun terakhir, namun potensi investasi yang hilang akibat ketidakpastian regulasi diyakini jauh lebih besar dari yang terealisasi. Hal ini menunjukkan bahwa inkonsistensi regulasi bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan memiliki konsekuensi ekonomi yang signifikan.

Tidak kalah pentingnya, inkonsistensi regulasi juga berdampak pada kualitas tata kelola investasi di tingkat daerah. Ketika investor asing menghadapi peraturan daerah yang bertentangan dengan kebijakan pusat, mereka sering kali terpaksa melakukan pendekatan informal kepada oknum pejabat daerah untuk mendapatkan “kepastian” yang tidak dapat mereka peroleh melalui jalur formal. Fenomena ini menciptakan lingkaran setan di mana inkonsistensi regulasi mendorong perilaku koruptif, dan perilaku koruptif pada gilirannya menghalangi upaya perbaikan regulasi

karena ada pihak-pihak yang diuntungkan dari ketidakpastian tersebut. Dalam jangka panjang, kondisi ini merusak integritas sistem hukum dan tata kelola investasi nasional secara keseluruhan.

Kasus Kalimantan Timur juga memperlihatkan bahwa inkonsistensi regulasi berdampak pada hubungan antara investor asing dengan masyarakat lokal. Konflik tumpang tindih izin kerap membawa konsekuensi sosial berupa sengketa lahan yang melibatkan komunitas adat, ketidakjelasan tanggung jawab reklamasi pascatambang, serta perselisihan mengenai kewajiban corporate social responsibility (CSR) yang harus dipenuhi. Ketika dua atau lebih entitas bisnis mengklaim hak atas wilayah yang sama berdasarkan instrumen hukum yang berbeda, masyarakat lokal menjadi pihak yang paling rentan menanggung dampak negatifnya, baik dalam bentuk kerusakan lingkungan tanpa pertanggungjawaban yang jelas maupun hilangnya akses mereka terhadap sumber daya alam.

Dengan mempertimbangkan berbagai dampak yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa inkonsistensi regulasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam pelaksanaan penanaman modal asing bukan sekadar persoalan administratif yang dapat diselesaikan dengan pembaruan formulir atau penyederhanaan prosedur semata. Persoalan ini menyentuh dimensi kepastian hukum, daya saing investasi, integritas tata kelola pemerintahan, serta keadilan sosial bagi masyarakat yang terdampak. Oleh karena itu, penyelesaiannya memerlukan pendekatan yang komprehensif dan sistemik, bukan sekadar perbaikan parsial yang bersifat tambal sulam.

C. Solusi Harmonisasi Peraturan Berdasarkan Asas Kepastian Hukum dalam Penanaman Modal Asing

Upaya harmonisasi peraturan antara pemerintah pusat dan daerah dalam bidang penanaman modal asing merupakan kebutuhan mendesak yang tidak dapat lagi ditunda. Asas kepastian hukum yang menjadi salah satu fondasi negara hukum sebagaimana dimaknai oleh para ahli seperti Gustav Radbruch dan dalam konteks Indonesia merujuk pada ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, menghendaki agar setiap orang—termasuk

investor asing—mendapat jaminan kepastian, kejelasan, dan konsistensi dalam penerapan hukum yang berlaku. Dalam konteks penanaman modal, asas ini berarti investor harus dapat memahami dan memprediksi konsekuensi hukum dari setiap tindakan bisnis yang mereka ambil, tanpa dibayangi ketidakpastian akibat regulasi yang saling bertentangan antara satu tingkatan pemerintahan dengan tingkatan lainnya.

Solusi pertama yang perlu dilakukan adalah penguatan mekanisme sinkronisasi dan harmonisasi legislasi secara berkala antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam konteks ini, Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Produk Hukum Daerah perlu memainkan peran yang lebih aktif dan terstruktur dalam melakukan evaluasi terhadap peraturan daerah yang berkaitan dengan investasi. UU No. 23 Tahun 2014 sebenarnya telah mengamanatkan mekanisme evaluasi peraturan daerah oleh pemerintah pusat, namun implementasinya selama ini belum optimal. Perlu dibangun sistem evaluasi yang berbasis data dan terkomputerisasi, di mana setiap rancangan peraturan daerah di bidang investasi wajib melalui uji konsistensi regulatif sebelum dapat diundangkan, dengan melibatkan Kementerian Investasi/BKPM sebagai instansi teknis yang memiliki otoritas di bidang kebijakan investasi nasional.

Solusi kedua adalah optimalisasi dan perluasan peran lembaga pembentukan hukum yang berfungsi sebagai wadah koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyusunan regulasi investasi. Dalam hal ini, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) dapat didorong untuk lebih aktif menyelenggarakan forum harmonisasi regulasi yang melibatkan unsur pemerintah pusat, pemerintah daerah, akademisi, dan pelaku usaha termasuk asosiasi investor asing. Forum semacam ini tidak hanya berfungsi sebagai ajang konsultasi, tetapi juga sebagai mekanisme untuk mengidentifikasi secara dini potensi-potensi konflik normatif yang mungkin muncul dari kebijakan daerah yang sedang dalam proses penyusunan. Pendekatan preventif semacam ini jauh lebih efisien dibandingkan upaya remediasi setelah konflik regulasi terlanjur muncul dan berdampak pada investor.

Solusi ketiga berkaitan langsung dengan penguatan sistem OSS sebagai tulang punggung perizinan investasi yang terintegrasi. Meskipun sistem OSS-RBA yang dikembangkan berdasarkan UU Cipta Kerja dan PP No. 5 Tahun 2021 telah membawa kemajuan signifikan dalam penyederhanaan perizinan, masih terdapat celah dalam implementasinya di tingkat daerah. Banyak pemerintah daerah yang belum sepenuhnya mengintegrasikan sistem perizinan lokalnya ke dalam platform OSS nasional, sehingga masih ada persyaratan dan prosedur perizinan daerah yang berjalan di luar sistem OSS. Penguatan OSS sebagai single entry point yang benar-benar komprehensif memerlukan investasi serius dalam infrastruktur teknologi informasi daerah, pelatihan aparatur, serta komitmen politik dari kepala daerah untuk tidak menerbitkan peraturan daerah yang menciptakan lapisan perizinan tambahan di luar yang telah ditetapkan oleh OSS.

Keempat, perlu dikembangkan instrumen hukum berupa “klausul baku kepastian investasi” yang secara eksplisit menjamin bahwa peraturan daerah tidak dapat menambahkan kewajiban atau persyaratan yang melebihi apa yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tingkat nasional terkait investasi. Konsep ini serupa dengan apa yang dalam literatur hukum investasi internasional dikenal sebagai “stabilization clause”, namun dalam konteks hubungan pusat-daerah di Indonesia, mekanismenya perlu disesuaikan dengan sistem hukum nasional. Klausul semacam ini dapat dimasukkan dalam revisi UU Penanaman Modal atau sebagai pasal tambahan dalam UU Pemerintahan Daerah, sehingga memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan dapat dijadikan dasar untuk membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengannya.

Kelima, aspek kapasitas sumber daya manusia di pemerintah daerah tidak boleh diabaikan dalam upaya harmonisasi regulasi. Banyak persoalan inkonsistensi regulasi yang bersumber bukan dari niat buruk pejabat daerah, melainkan dari keterbatasan pemahaman mereka terhadap kerangka hukum investasi yang kompleks dan terus berkembang. Program peningkatan kapasitas yang sistematis dan berkelanjutan bagi aparatur daerah, khususnya yang menangani perizinan dan pengawasan investasi, perlu dirancang dan dilaksanakan secara nasional. Program ini idealnya

melibatkan kerja sama antara Kementerian Investasi/BKPM, Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan perguruan tinggi hukum yang memiliki keahlian di bidang hukum investasi dan otonomi daerah.

Keenam, dalam jangka panjang, Indonesia perlu mengevaluasi secara menyeluruh pembagian urusan pemerintahan di bidang penanaman modal sebagaimana tercantum dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014. Pembagian urusan yang ada saat ini masih menyisakan ambiguitas yang menjadi sumber konflik kewenangan. Revisi terhadap matriks pembagian urusan ini perlu dilakukan berdasarkan kajian empiris yang komprehensif mengenai persoalan-persoalan yang telah terjadi di lapangan, dengan mempertimbangkan prinsip efisiensi dan asas subsidiaritas yang menjadi landasan filosofis otonomi daerah. Revisi ini juga perlu memperhatikan perkembangan investasi berbasis teknologi dan sektor-sektor ekonomi baru yang mungkin belum terakomodasi dalam pembagian urusan yang ada saat ini.

Ketujuh, penguatan mekanisme penyelesaian sengketa regulasi antara pemerintah pusat dan daerah juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari solusi harmonisasi. Saat ini, mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah melalui jalur Mahkamah Agung atau jalur administratif melalui Kementerian Dalam Negeri seringkali memerlukan waktu yang lama, jauh dari kebutuhan investor yang memerlukan kepastian hukum dalam waktu singkat. Perlu dirancang mekanisme resolusi sengketa regulasi yang lebih cepat dan responsif, misalnya melalui pembentukan panel arbitrase regulasi yang melibatkan unsur pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pihak independen yang dapat memberikan rekomendasi mengikat dalam jangka waktu yang terukur.

Dari keseluruhan uraian solusi di atas, benang merah yang menghubungkan satu solusi dengan solusi lainnya adalah komitmen untuk menempatkan asas kepastian hukum sebagai nilai tertinggi yang harus dijamin oleh negara dalam penyelenggaraan penanaman modal asing. Kepastian hukum bukan sekadar konsep abstrak dalam teori hukum, melainkan kebutuhan konkret yang dirasakan setiap hari oleh investor asing yang harus mengambil keputusan bisnis di tengah lanskap regulasi yang

penuh fragmentasi. Harmonisasi peraturan yang sejati hanya dapat dicapai ketika pemerintah pusat dan daerah sama-sama memahami bahwa konsistensi regulasi adalah prasyarat bagi terciptanya iklim investasi yang kondusif, dan bahwa manfaat dari iklim investasi yang baik akan dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk masyarakat di daerah yang menjadi lokasi berlangsungnya kegiatan investasi tersebut.

D. Optimalisasi Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di Daerah sebagai Ujung Tombak Kemudahan Investasi

Pintu masuk utama bagi realisasi investasi asing (PMA) di Indonesia sebenarnya tidak terletak pada meja-meja diskusi kementerian di pusat, melainkan berada di loket-loket pelayanan daerah melalui sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Secara filosofis, PTSP dibentuk sebagai manifestasi dari semangat penyederhanaan birokrasi yang selama ini dikenal sangat kaku dan berbelit. Bagi seorang penanam modal, efisiensi waktu dan kejelasan prosedur merupakan faktor krusial dalam menentukan keberlanjutan proyek mereka di suatu negara. Namun, meskipun secara kelembagaan PTSP sudah didirikan hampir di seluruh pelosok daerah, fungsinya sering kali masih terjebak pada tataran administratif semata tanpa adanya perubahan esensial dalam budaya kerja birokrasi di tingkat bawah.

Persoalan mendasar yang kerap ditemui dalam praktiknya adalah fenomena yang sering disebut sebagai “banyak pintu dalam satu gedung”. Meskipun secara fisik loket pelayanan sudah dipusatkan dalam satu area, namun pola koordinasi antar-instansi di dalamnya masih berjalan secara parsial dan tidak benar-benar terintegrasi. Seorang investor mungkin saja sudah mendatangi kantor PTSP, tetapi proses pengurusan berkasnya tetap harus melewati meja-meja dinas teknis yang berbeda secara manual untuk mendapatkan rekomendasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa sinkronisasi internal di tingkat pemerintah daerah masih menjadi hambatan besar yang membuat proses perizinan tetap terasa panjang dan melelahkan bagi para pelaku usaha multinasional.

Di sisi lain, kita juga perlu menyoroti adanya jurang pemahaman yang cukup lebar antara kebijakan besar pemerintah pusat dengan implementasi

di tingkat teknis daerah. Pemerintah pusat sering kali sangat progresif dalam meluncurkan kebijakan deregulasi untuk menarik simpati pasar global dan meningkatkan peringkat kemudahan berusaha. Akan tetapi, aliran informasi mengenai perubahan aturan tersebut sering kali tersumbat dan terlambat sampai ke petugas di garda terdepan pelayanan daerah. Akibatnya, muncul diskoneksi yang membingungkan; apa yang dijanjikan oleh pusat sering kali belum siap dijalankan oleh daerah, sehingga investor harus menghadapi ketidakpastian di lapangan yang justru kontraproduktif dengan semangat kemudahan investasi itu sendiri.

Kesiapan Sumber Daya Manusia (SDM) di daerah juga merupakan faktor yang tidak boleh diabaikan dalam pembahasan mengenai hambatan PMA ini. Banyak aparatur di tingkat daerah yang belum mendapatkan pembekalan atau pelatihan yang memadai mengenai standar operasional investasi internasional yang sangat dinamis. Kurangnya literasi hukum bisnis serta pemahaman mengenai sistem digital yang terus berubah membuat para petugas cenderung bersikap sangat hati-hati, bahkan terkadang terkesan mempersulit proses. Ketidaksiapan SDM ini bukan sekadar masalah kompetensi teknis, tetapi juga menyangkut mentalitas birokrasi lama yang masih sering menganggap pelayanan perizinan sebagai bentuk kekuasaan, bukan sebagai bentuk dukungan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional.

Sikap defensif dari aparatur daerah ini sering kali dipicu oleh rasa takut yang berlebihan akan adanya konsekuensi hukum atau audit di kemudian hari. Dengan maraknya pengawasan dari berbagai instansi penegak hukum, banyak pegawai di daerah yang memilih untuk “bermain aman” dengan tetap mensyaratkan dokumen-dokumen tambahan yang sebenarnya sudah tidak diatur dalam regulasi terbaru. Kekhawatiran akan dianggap lalai dalam menjalankan prosedur administratif membuat proses perizinan menjadi sangat kaku dan tidak fleksibel. Padahal, bagi investor asing, kepastian prosedural yang ringkas adalah hal yang sangat diharapkan agar mereka bisa segera memulai operasional bisnis tanpa terhambat oleh formalitas yang tidak esensial.

Kondisi birokrasi yang masih “abu-abu” dan berbelit ini secara otomatis membuka celah bagi munculnya praktik-praktik patologi birokrasi,

seperti pungutan liar atau biaya siluman. Ketika seorang investor merasa prosesnya sengaja diperlambat, muncul kerentanan akan adanya tawaran “jalur cepat” melalui bantuan oknum tertentu dengan imbalan finansial. Bagi perusahaan asing yang memiliki standar etika bisnis dan kepatuhan hukum yang sangat ketat (anti-bribery), praktik semacam ini adalah ancaman besar yang sangat dihindari. Banyak dari mereka yang lebih memilih untuk membatalkan niat investasinya daripada harus terlibat dalam skandal korupsi yang bisa merusak reputasi global mereka di negara asal.

Upaya digitalisasi melalui sistem Online Single Submission (OSS) sebenarnya dimaksudkan untuk menghapus interaksi tatap muka yang berpotensi memicu praktik pungli tersebut. Namun, implementasi OSS di daerah masih sering terganjal oleh masalah klasik berupa ketimpangan infrastruktur teknologi informasi dan jaringan internet yang belum merata. Selain kendala teknis, terdapat pula resistensi terselubung dari sebagian oknum daerah yang merasa kewenangannya terpengkas oleh sistem otomatisasi pusat. Mereka khawatir hilangnya kendali atas perizinan akan berdampak pada berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sektor retribusi, yang selama ini menjadi andalan pembiayaan pembangunan di wilayah mereka.

Sebagai catatan penutup, membenahi problematika di tingkat PTSP ini tidak bisa hanya dilakukan dengan terus-menerus memproduksi undang-undang baru dari Jakarta. Diperlukan pendekatan yang lebih teknokratis dan persuasif, yakni dengan memberikan pendampingan intensif serta bimbingan teknis secara langsung kepada aparaturnya daerah agar selaras dengan visi pusat. Pemerintah pusat harus memastikan bahwa setiap perubahan kebijakan diikuti dengan peningkatan kapasitas SDM dan ketersediaan infrastruktur pendukung yang mumpuni di daerah. Tanpa adanya sinkronisasi yang kuat antara kesiapan daerah dengan ambisi pusat, maka segala bentuk kemudahan perizinan yang dijanjikan hanya akan berhenti sebagai narasi di atas kertas tanpa pernah menyentuh realitas kebutuhan para investor.

Kesimpulan

Secara keseluruhan, penelitian ini menyimpulkan bahwa problematika sinkronisasi regulasi dalam pelaksanaan Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia bersumber dari ambiguitas pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah yang memicu fragmentasi hukum, tumpang tindih perizinan, serta ketidakselarasan implementasi kebijakan investasi. Kondisi ini berdampak sistemik terhadap menurunnya kepastian hukum, meningkatnya biaya transaksi bagi investor, serta melemahnya daya saing Indonesia di tingkat global, bahkan membuka peluang praktik koruptif akibat lemahnya pengawasan terintegrasi. Upaya reformasi melalui digitalisasi seperti OSS dan penyederhanaan perizinan belum efektif tanpa dukungan infrastruktur, kapasitas SDM, dan kesamaan persepsi antarlevel pemerintahan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi yang menyeluruh, komitmen politik yang kuat, serta sinergi kebijakan yang berkelanjutan antara pusat dan daerah guna mewujudkan ekosistem investasi yang berkeadilan, berdaya saing, dan memberikan kepastian hukum yang optimal.

Daftar Pustaka

- Huda, N. (2023). *Hukum Tata Negara dan Dinamika Otonomi Daerah Pasca Omnibus Law*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Hukumonline. (2024, 15 Agustus). *Problematika Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dan Benturan Kewenangan Pusat-Daerah dalam Investasi*. Diakses pada 15 April 2026, dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/problematika-kkpr-investasi/>
- Kementerian Investasi/BKPM. (2025, 20 Oktober). *Evaluasi Realisasi Penanaman Modal Asing dan Tantangan Perizinan OSS-RBA di Tingkat Daerah*. Diakses pada 15 April 2026, dari <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/siaran-pers/evaluasi-oss-rba-daerah/>
- Ksatriagana, A., & Utama, I. M. A. (2025). *Tanggung Jawab Administrasi Pemerintah dalam Era Digital: Analisis Implementasi Sistem OSS-RBA dalam Penyelenggaraan Perizinan*. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia*, 2(4), 206-218.

- Putra, A. (2024). Undang-Undang Cipta Kerja dan Implementasi Pemberian Izin Usaha pada Level Pemerintah Daerah. *Jurnal Yustisia*, 12(1), 45-62. Universitas Sultan Ageng Tirtayasa.
- Riananda, M., dkk. (2023). Retrospeksi Implikasi Hukum Omnibus Law Cipta Kerja Terhadap Penyelenggaraan Desentralisasi dan Kewenangan Daerah. *Jurnal Hukum Pemerintahan Daerah*, 5(2), 112-128.
- Saleng, A. (2022). Hukum Pertambangan dan Kewenangan Daerah dalam Era Otonomi: Resolusi Konflik Perizinan. Jakarta: Rajawali Pers.
- Saragih, R. V., Tumanggor, M. S., & Simanjuntak, N. (2021). Harmonisasi Pengaturan tentang Penerbitan Obligasi Daerah sebagai Salah Satu Sarana Investasi bagi Masyarakat dan Sumber Pendanaan Daerah. *Jurnal Hukum Tora*, 7(2), 306-324.
- Sutedi, A. (2021). Hukum Penanaman Modal dan Kemudahan Berusaha di Indonesia (Edisi Revisi). Jakarta: Sinar Grafika.
- Tjandra, W. R. (2024). Hukum Administrasi Negara dan Pelayanan Publik Berbasis Digital. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Waddha, A. H., & Andry, H. (2025). Implementasi Kebijakan Online Single Submission Risk Based Approach (OSS RBA) Pada Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP). *Journal of Public Administration Review*, 1(1), 380-390.
- Widana, K. (2024). Kepastian Hukum Penerapan Online Single Submission Risk-Based Approach (OSS RBA) Sebagai Sistem Perizinan Berusaha Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Graha Kirana: Ilmu Hukum*, 4(1), 54-64.