

### **BAB III**

## **DINAMIKA INVESTASI, OTONOMI DAERAH, DAN KEBIJAKAN INVESTASI**

Sejalan dengan kebijakan otonomi daerah yang dimulai sejak tahun 2001, maka setiap pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengatur pemerintahannya terutama dalam menggali sumber-sumber pendapatan asli daerahnya serta dalam memajukan pertumbuhan ekonomi daerahnya, termasuk dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif di daerahnya. Dengan bekal kebijakan desentralisasi tersebut setiap daerah mempunyai wewenang penuh dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif sehingga memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan pembangunan. Investasi yang akan masuk ke suatu daerah bergantung kepada daya saing investasi yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Daya saing investasi suatu daerah tidak terjadi dengan serta merta. Pembentukan daya saing investasi, berlangsung secara terus-menerus dari waktu ke waktu dan dipengaruhi oleh banyak faktor. Keberhasilan daerah untuk meningkatkan daya saing terhadap investasi salah satunya bergantung kepada kemampuan daerah dalam merumuskan kebijakan yang berkaitan dengan investasi dan dunia usaha.

#### **A. Pendekatan Kebijakan Investasi di Indonesia**

##### **1. Pemerintah Pusat**

Pengembangan penanaman modal merupakan kebijakan yang membawa dampak ekonomi cukup luas, yaitu terjadinya peningkatan jumlah barang dan jasa, penciptaan nilai tambah, penggunaan tenaga kerja, dan sumber daya ekonomi lainnya, peningkatan pendapatan masyarakat, serta sebagai sumber pendapatan daerah berupa pajak dan retribusi. Pengembangan penanaman modal di daerah, selain untuk meningkatkan kapasitas ekonomi daerah yang secara langsung akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara umum, juga akan berdampak positif bagi peningkatan kapasitas fiskal daerah.

Pada tingkat nasional, kebijakan pengembangan penanaman modal diarahkan untuk: (1) Mendukung pertumbuhan berkelanjutan dan meningkatkan iklim penanaman modal; (2) Mendorong FDI untuk memperbaiki daya saing ekonomi

nasional; meningkatkan kapasitas infrastruktur fisik; membangun penanaman modal dalam kerangka pelaksanaan demokrasi ekonomi yang diperuntukkan bagi kesejahteraan seluruh masyarakat; dan (3) Meningkatkan realisasi penanaman modal ke seluruh Indonesia.

Konsep dasar pengembangan penanaman modal tentu diarahkan pada peningkatan produktivitas secara agregat. Untuk mencapai itu, diperlukan dukungan iklim penanaman modal yang “*conducive*”, antara lain<sup>49</sup> adalah (1) adanya kepastian, kestabilan dan keamanan; (2) Stabilitas makro ekonomi (inflasi, suku bunga dan kurs, sistem moneter dan fiskal yang sustainable); (3) Reformasi birokrasi, perpajakan, kebijakan, aturan; (4) Penyediaan infrastruktur yang cukup (listrik, air, pelabuhan, jalan, dan sebagainya); (5) Tenaga kerja yang mengacu pada produktivitas; (6) SDM, pendidikan, kesehatan, disiplin, motivasi; (7) Setiap daerah harus fokus pada sektor industri unggulan; dan (8) Menjalin kerjasama sinergis antar daerah. Kegiatan pengembangan penanaman modal, sangat terkait dengan pencapaian tujuan pembangunan ekonomi daerah. Konsepsi pembangunan ekonomi daerah, menurut Lincoln Arsyad memiliki tujuan: (1) menciptakan lapangan kerja; (2) mencapai stabilitas ekonomi daerah; (3) mengembangkan basis ekonomi yang beragam.<sup>50</sup> Lapangan kerja diperlukan agar penduduk mempunyai penghasilan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan hidupnya. Agar lapangan kerja dapat tercipta, diperlukan persyaratan antara lain tersedianya lahan, modal, prasarana. Stabilitas ekonomi daerah perlu dipertahankan agar pelaku usaha dan masyarakat dapat melakukan berbagai upaya secara terencana. Stabilitas ekonomi mencakup inflasi yang rendah, adanya peraturan usaha yang jelas disertai penegakan hukum yang konsisten, dan tidak adanya gangguan keamanan.

Setiap daerah dalam suatu negara mempunyai tujuan yang sama, yaitu menemukan cara untuk menciptakan lapangan kerja yang luas untuk memberikan penghasilan dan menaikkan kualitas hidup bagi masyarakat. Walaupun pemerintah pusat memainkan peran penting dalam pengembangan ekonomi melalui undang-undang, kebijakan fiskal, dan kebijakan pembangunan, namun keberhasilan atau kegagalan perkembangan ekonomi daerah sering tergantung pada apa yang terjadi

---

<sup>49</sup> Arsyad, Lincoln. 1999. *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*. Yogyakarta: BPFE. Hal 63-64

<sup>50</sup> *Ibid.*, Hal 64

pada tingkat kawasan. Kemampuan daerah untuk menggunakan sumber daya alam dan bakat lokal untuk mendukung inovasi yang kuat adalah kunci penggerak pertumbuhan ekonomi daerah. Oleh sebab itu, langkah pertama yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah adalah mengenali kekuatan inovasi yang menciptakan keberhasilan usaha, seperti kemampuan untuk mentransformasi gagasan dan pengetahuan baru dalam membuat barang atau pelayanan yang berkualitas.

Inovasi yang tak henti-hentinya menciptakan produk bernilai tinggi akan memperluas perdagangan dan penguasaan pasar, dengan demikian memberi manfaat bagi perusahaan dan pekerja dengan keuntungan yang lebih besar, upah lebih tinggi. Untuk mencapai tujuan pembangunan ekonomi daerah tersebut, maka strategi pembangunan ekonomi daerah yang perlu dilakukan adalah: pengembangan fisik/lokalitas, pengembangan dunia usaha, pengembangan SDM, dan pengembangan masyarakat.<sup>51</sup> Pengembangan fisik dilakukan antara lain dengan menyediakan lahan untuk kegiatan usaha, pengaturan tata ruang untuk berbagai kegiatan penduduk, menyediakan prasarana dan sarana seperti jalan, pelabuhan, listrik, air bersih. Pengembangan dunia usaha dilakukan antara lain dengan menciptakan iklim usaha yang baik melalui penetapan kebijakan dan peraturan yang memudahkan pelaku ekonomi untuk menjalankan usahanya, menyediakan informasi mengenai perijinan, kebijakan dan rencana pemerintah daerah, sumber-sumber pendanaan, dan lain lain; mendirikan media konsultasi bagi pengusaha dan masyarakat mengenai peluang usaha, masalah-masalah yang dihadapi, dan lain-lain. Sementara itu, pengembangan SDM dilakukan antara lain dengan pelatihan dan pendidikan. Pengembangan ekonomi masyarakat dilakukan terutama dengan memberdayakan masyarakat agar mampu memanfaatkan peluang yang ada dan mengatasi persoalan ekonomi yang dihadapi. Pada hakekatnya, penanaman modal merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah, pihak swasta, dan institusi lain baik dari luar maupun dalam negeri agar pertumbuhan ekonomi yang diinginkan dapat tercapai. Secara sederhana kegiatan penanaman modal merupakan pendapatan yang dibelanjakan oleh perusahaan atau lembaga pemerintah untuk barang-barang modal yang akan

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, Hal 78

digunakan untuk kegiatan produktif. Dengan demikian, peran penanaman modal menjadi strategis dalam suatu perekonomian.

Tanpa penanaman modal yang cukup tidak dapat diharapkan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan serta peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Kebijakan penanaman modal yang tepat diharapkan dapat menjadi pemicu perluasan kesempatan kerja di suatu daerah.

## 2. Provinsi Jawa Tengah

Jawa Tengah merupakan salah satu Provinsi yang berada di tengah Pulau Jawa dengan Ibukota di Semarang. Jawa Tengah dikenal sebagai “jantung” budaya Jawa, akan tetapi terdapat juga bermacam etnis seperti Sunda, Tionghoa-Indonesia, India-Indonesia. Provinsi Jawa Tengah terdiri dari 26 Kabupaten dan 6 Kota besar. Sebagai salah satu Provinsi besar di Pulau Jawa, Provinsi Jawa Tengah memiliki beragam program untuk memajukan daerahnya dan salah satunya melalui investasi. Kegiatan investasi merupakan suatu tahapan awal proses pembangunan yang strategis namun krusial. Strategis, karena harus mengelola sumberdaya pembangunan untuk membangun aset-aset produksi agar menghasilkan barang dan jasa untuk keperluan domestik maupun ekspor. Dan krusial karena memerlukan daya visioner yang jauh ke depan untuk memprediksi permintaan pasar, sehingga apabila tidak tepat sasaran akan terjadi pemborosan sumberdaya nasional.

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu indikator utama meski bukan satu-satunya cara untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu wilayah. Oleh karena itu, sudah menjadi tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi dan untuk menjadi kecenderungan pertumbuhan ekonomi yang positif serta meningkat dari tahun ke tahun. Meskipun sebagai indikator utama yang mencerminkan kesejahteraan masyarakat di suatu wilayah, angka pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi menjadi tidak berarti ketika laju pertumbuhan penduduk juga tinggi. Jika tingkat pertumbuhan penduduk lebih tinggi dari tingkat pertumbuhan ekonomi, seberapa pun tingginya tingkat pertumbuhan ekonomi tidak terlalu berarti bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Michael P. Todora. 1998. *“Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga”*. Jakarta: Erlangga. Hal. 43.

Provinsi Jawa Tengah sendiri menggunakan beberapa peraturan perundang-undangan diantaranya seperti:<sup>53</sup>

- a. PERKA BKPM RI Nomor 17 Tahun 2015 tentang Pedoman dan tata Cara Pengendalian dan Pelaksanaan Penanaman Modal.
- b. PERKA BKPM RI Nomor 16 Tahun 2015 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelayanan Fasilitas Penanaman Modal.
- c. PERKA BKPM RI Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Non Perizinan Penanaman Modal.
- d. ERKA BKPM RI Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman dan Tata Cara Izin Prinsip Penanaman Modal.
- e. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Jawa Tengah,
- f. Undang-Undang Nomor 32 tentang Pemerintah Daerah.
- g. PERKA BKPM RI Nomor 5 Tahun 2013 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Non perizinan Penanaman Modal.

Undang-Undang mengenai kebijakan terhadap proses investasi setidaknya memberikan perlindungan bagi para investor asing yang menanamkan modal di Jawa Tengah. Kebijakan Penanaman Modal Asing merupakan upaya sekaligus sebagai salah satu faktor non-ekonomi yang wajib keberadaannya agar penanaman modal tetap pada proporsi, arah dan skala prioritas seperti kehendak pemerintah untuk menjamin kepentingan nasional. Undang-Undang maupun peraturan hukum dipergunakan pula sebagai kontrol baik bagi pihak penanam modal maupun pihak Provinsi Jawa Tengah.

Dengan adanya ketentuan dalam objek investasi asing maka kordinasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan kabupaten maupun kota dalam bidang penanaman modal asing sangat diharapkan agar tidak terjadi kesalahpahaman yang menguntungkan investor dan merugikan Provinsi Jawa Tengah. Serta memberikan kemudahan kepada investor yang menanamkan modalnya di Indonesia dan memudahkan mereka dalam pengurusan izin.

---

<sup>53</sup> DPMPTSP Jawa Tengah., “Peraturan Perundang-Undangan”, diakses dari <http://dpmpptsp.jatengprov.go.id/peraturan-perundang-undangan/index/> pada 18 Juli 2017

Di Jawa Tengah, prosedur penanaman modal asing ditentukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagai pusat organisasi penanaman modal yang pelaksanaannya dibantu oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Provinsi Jawa Tengah untuk mengoperasikan proses penanaman modal di wilayah tersebut. Tahap investasi terbagi menjadi 3 yaitu tahap persiapan, tahap konstruksi dan tahap operasi/produksi yang dapat diurus dalam waktu 2 minggu. Pada tahap persiapan yang harus dilakukan ialah investor asing mengajukan permohonan kepada instansi terkait penanaman modal asing tentang rencana penanaman modal asing yang terdiri dari pemberian informasi tentang bisnis yang dikerjakan, modal yang akan diinvestasikan, rencana produksi, proyeksi omset, jumlah tenaga kerja dan nama-nama pemegang saham dari calon perusahaan asing tersebut. Setelah pihak lembaga memberikan izin pada tahap persiapan maka dapat dipergunakan untuk mengurus izin prinsip yaitu izin yang wajib dimiliki dalam memulai kegiatan usaha baik dalam kegiatan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanaman Modal Asing (PMA).

Tahap selanjutnya adalah tahap konstruksi, pada tahap ini pemohon penanam modal asing melengkapi dokumen terkait fasilitas, sarana dan pra-sarana untuk merealisasikan rencana Penanaman Modal Asing (PMA) yang dipergunakan untuk mengurus izin usaha tetap. Sedangkan tahap operasi/produksi maka pemohon dapat menjalankan usahanya sembari menyelesaikan proses izin prinsip dan izin usaha tetap yang wajib dimiliki serta mengurus jaminan keamanan bagi keberlangsungan investasi asing mereka.

### 3. Kabupaten Brebes

Masalah pengembangan investasi daerah melalui pelayanan birokrasi yang responsif merupakan persoalan yang sangat penting dan mendesak guna memperoleh fokus perhatian sebagaimana mestinya. Meskipun vital, keterkaitan erat antara pengembangan investasi daerah dan pelayanan birokrasi, sering tidak diperhatikan kausalitas keduanya. Padahal, sebagaimana diungkapkan oleh Bambang Brodjonegoro<sup>54</sup>, daerah-daerah yang dianggap mempunyai iklim bisnis yang baik adalah daerah-daerah yang perekonomiannya sudah cukup matang

---

<sup>54</sup> Brodjonegoro, Bambang, 2006, *Desentralisasi sebagai Kebijakan Fundamental untuk mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antar Daerah di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap UI. Hal. 36-37

dengan kualitas birokrasi yang cukup baik seperti yang terdapat di banyak Kabupaten/Kota di Pulau Jawa dan daerah lainnya di luar Pulau Jawa. Selain itu, daerah yang kebetulan mempunyai pemimpin daerah yang kreatif, inovatif, dan dinamis, juga termasuk daerah-daerah yang diunggulkan untuk menarik investasi. Ditinjau dari sistem hukum dan berdasarkan pengalaman 4 (empat) tahun pertama desentralisasi, pemerintah sebenarnya sudah melakukan antisipasi dengan memasukkan sejumlah regulasi yang berkaitan langsung dengan perekonomian daerah dan iklim investasi daerah dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah. Menelusuri politik hukum kedua peraturan perundang-undangan tersebut, tampak bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dewasa ini memerlukan paradigma baru di mana pemerintahan daerah merupakan sarana untuk menggalang partisipasi dalam memenuhi barang dan jasa publik yang menjadi kebutuhan hidup bersama. Pemerintah daerah yang ideal adalah pemerintah yang mampu menjadi mediator dan mampu membangkitkan partisipasi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan publik. Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan pemerintahan daerah diawali dari pembuatan kebijakan daerah. Berdasarkan kebijakan daerah tersebut kepala daerah dan perangkatnya melaksanakan dan mempertanggungjawabkannya. Ujung dari kebijakan daerah adalah pemberian pelayanan publik yang terdiri atas pelayanan perorangan dan kelompok, pembangunan, dan perlindungan masyarakat. Sementara itu, hasil pelayanan publik yang memuaskan adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat. Agar penyelenggaraan pemerintah daerah berjalan sesuai dengan koridor filosofis, yuridis, politik, dan administrasi, maka perlu adanya pembinaan dan pengawasan. Secara lebih khusus, telah diterbitkan Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi yang mengagendakan tidak kurang dari 85 kebijakan yang harus diselesaikan.

Menurut Bambang Brodjonegoro<sup>55</sup>, untuk mencapai tujuan normatif tersebut, pemerintah daerah mau tidak mau harus mengedepankan upaya menumbuhkan investasi di daerah yang bersangkutan sebagai sumber pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Hal ini penting untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, Hal. 37

daerah, menekan laju inflasi, dan penyediaan lapangan kerja. Menurut Jimly Asshiddiqie<sup>56</sup>, sumber yang penting dalam hal pendanaan dan permodalan adalah pinjaman uang atau dukungan investor dari luar daerah dan bahkan dari luar negeri. Pemupukan modal melalui tabungan masyarakat di daerah selama ini dapat dikatakan belum cukup berhasil. Di samping karena kendala yang bersifat sosio ekonomis, karena tingkat pendapatan masyarakat yang relatif rendah, pada umumnya masyarakat di daerah-daerah, terutama di lingkungan pedesaan masih menghadapi kendala budaya yang belum mendorong meningkatnya bank-minded untuk menunjang kegiatan ekonomi sehari-hari. Lembaga perbankan masih dianggap sesuatu yang asing, dan karena itu kebiasaan menabung di bank belum cukup meluas ke semua lapisan masyarakat. Di pihak lain, fungsi koperasi yang diharapkan dapat menjadi sarana pemupukan modal bersama juga tidak cukup berkembang dengan baik. Karena itu, setiap daerah sangat membutuhkan investor yang datang dari luar. Dalam hal ini 2 (dua) syarat utama mutlak diperlukan, yaitu kondisi sosial-politik yang stabil dan pengembangan kapasitas serta kualitas intitusi pemerintah daerah. Jika hal itu dapat diakomodasikan dengan baik, maka akan menciptakan iklim investasi yang kondusif, yang antara lain tidak adanya ekonomi biaya tinggi. Di dalam praktik, tujuan normatif itu terdistorsi. Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah sering dituding sebagai penyebab ekonomi biaya tinggi yang berujung kepada tidak kompetitifnya iklim usaha dan rendahnya investasi baru. Berbagai survei membuktikan bahwa faktor utama yang mempengaruhi lingkungan bisnis adalah tenaga kerja dan produktivitas, perekonomian daerah, infrastruktur fisik, kondisi sosial politik, dan institusi<sup>57</sup>. Banyak studi menemukan bahwa pelaksanaan otonomi daerah sejak 2001 telah memperburuk iklim investasi Indonesia. Hal tersebut diperkuat dengan terbitnya bermacam-macam Peraturan Daerah (Perda) yang jelas-jelas bertentangan dengan prinsip daya saing perekonomian. Karakteristik perda yang demikian dapat dipilah menjadi 2 (dua) kelompok, sebagai berikut. Kategori pertama, Perda-perda yang yang sebenarnya merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah, sebagaimana sudah diubah dengan Undang-Undang

---

<sup>56</sup> Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hal 32

<sup>57</sup> Mudrajat Kuncoro, "Menanti Reformasi Iklim Bisnis di Indonesia", *Jurnal Unisia*, No. 55/XXVIII/1/2005, Januari-Maret 2005, Hal. 6-7



No. 34 Tahun 2000, tetapi produk hukum itu memberikan penafsiran yang keliru terhadap undang-undang tadi. Kategori kedua, Perda-perda yang memang dibuat untuk menciptakan pajak atau retribusi baru yang tidak ada dalam kedua Undang-Undang di muka. Dari kategori ini, muncul jenis pungutan seperti sumbangan wajib, pajak ekspor (retribusi terhadap hasil bumi daerah yang di jual ke luar daerah), pajak komoditas (pajak yang dikenakan terhadap komoditas daerah tertentu dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi), serta retribusi tenaga kerja (pungutan terhadap perusahaan yang memakai tenaga kerja bukan lokal dan dapat mengganggu mobilitas orang antar daerah). Salah satu faktor penyebab lahirnya Perda yang mengganggu seperti itu adalah lemahnya kapasitas pemerintah daerah baik secara individual maupun institusional. Kelemahan sumber daya pegawai daerah ini dialami oleh hampir semua daerah. Pemerintah daerah tidak mengkaji lebih detail risiko yang harus dihadapi dengan mengeluarkan perda-perda tersebut.<sup>58</sup>

Dalam skala makro, selain regulasi, maka kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik juga belum baik. Berkaitan dengan kinerja birokrasi, di Indonesia ternyata kualitasnya masih buruk. Dengan mengambil fokus kepada birokrasi investasi, survei The Political and Economic Risk Consultancy Ltd yang mengambil 1.000 responden ekspatriat di Asia, Indonesia menduduki peringkat kedua terburuk. Dalam survei tersebut, digunakan skala penilaian 0 sampai dengan 10. Semakin mendekati angka 10, maka sistem birokrasi negara tersebut semakin buruk. Dalam laporan itu, antara lain dikatakan bahwa birokrasi "hidup" sangat baik di Asia, tidak peduli dengan apa pun bentuk sistem politik di negara tersebut. Pemerintah yang seharusnya memberikan pelayanan publik sepertinya lebih bertindak sebagai penguasa dan bukan pelayan. Kebijakan yang dikeluarkan sepertinya bukan mempermudah, melainkan mempersulit investor. Dengan tingginya biaya formal yang harus dikeluarkan, para pengusaha akhirnya lebih memilih jalur formal. Tidak heran, jika negara yang buruk birokrasinya memiliki korelasi yang besar dalam hal tingkat korupsi tinggi. Survei sejenis pernah dilakukan oleh Bank Dunia yang menunjukkan bahwa untuk mulai investasi di

---

<sup>58</sup> Indra J. Pilliang et.al. Eds., 2003, *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyeksi*, Jakarta : Yayasan Harkat Bangsa. Hal. 74-75

Indonesia pengusaha harus melewati 12 prosedur yang memerlukan waktu 151 hari. Dalam hal biaya, prosedur panjang ini setara dengan 130,7% dari pendapatan per kapita penduduk Indonesia. Para investor juga menaruh uangnya minimal 125,7% dari pendapatan per kapita di bank untuk memperoleh ijin berusaha. Untuk menutup usaha membutuhkan waktu 6 (enam) tahun dan melewati sebanyak 34 prosedur. Padahal, dengan semakin terintegrasinya perekonomian dunia, maka berpengaruh besar terhadap perubahan peran birokrasi. Peranan birokrasi semakin dituntut untuk lebih responsif atas persoalan-persoalan masyarakat dan mampu memberikan pelayanan yang berkualitas dan prima. Masih rendahnya pelayanan publik, kurangnya kepastian hukum, dan berbagai Peraturan Daerah yang tidak responsif terhadap iklim bisnis diidentifikasi sebagai bukti iklim bisnis yang tidak kondusif. Pelayanan publik yang dikeluhkan terutama terkait dengan ketidakpastian biaya dan lamanya waktu berurusan dengan perijinan birokrasi.<sup>59</sup> Jika masalah yang berkaitan dengan sistem hukum dan kelembagaan pelayanan investasi daerah seperti dipaparkan di atas tidak dikaji dan dibenahi secara serius, maka bukan saja pertumbuhan ekonomi akan tersendat-sendat, namun juga akan memberikan citra buruk yang bertentangan dengan filosofis kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Pelacakan lebih jauh masalah tersebut dalam konteks otonomi daerah dapat dimulai dari pemahaman bahwa negara sebagai organisasi tertinggi suatu bangsa perlu dijalankan secara efektif dan efisien agar tujuan yang telah ditetapkan di dalam konstitusi dapat dicapai setahap demi setahap. Artinya, di dalam menjalankan organisasi negara mutlak diperlukan manajemen untuk mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada untuk kemajuan dan kemakmuran bangsa.<sup>60</sup> Dalam konteks ini, pergantian pemerintahan pada bulan Mei 1998 membuka babak baru penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu bergeser dari sentralisasi ke desentralisasi atau dari yang semula serba diatur dan didominasi oleh pemerintah pusat menjadi diserahkan kepada daerah.<sup>61</sup> Secara

---

<sup>59</sup> I Made Suwandi, "*Pelayanan Publik dan Standar Pelayanan Minimal*", makalah Seminar Reorientasi Implementasi Kewenangan Wajib dan Standar Pelayanan Minimal sebagai Tolok Ukur Kinerja Pemerintah Daerah, Jakarta : 15-18 Juli 2003

<sup>60</sup> Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan*, Bandung : CV Fokusmedia, Waworuntu, Hal. 6

<sup>61</sup> Suyoto Usman, 2002, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta : Pustaka, Hal. 232-237

politis, pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi tersebut akan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah, membangun proses demokratisasi, dan konsolidasi integrasi nasional. Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam merumuskan perencanaan dan mengambil keputusan startegis, meningkatkan akuntabilitas publik, dan pertanggungjawaban publik. Secara ekonomi akan mampu membangun keadilan di semua daerah, mencegah eksploitasi pusat terhadap daerah, serta meningkatkan kemampuan daerah memberikan *public goods andf services*.

Di sisi lain, organisasi yang besar dan kompleks seperti negara Indonesia tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada pemerintah pusat karena akan menimbulkan beban yang sangat berat. Juga tidak cukup jika hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada para pejabatnya di beberapa wilayah negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan politik dan administrasi perlu diserahkan pada jenjang organisasi yang lebih rendah. Karena jenjang hirarki yang lebih rendah, dalam hal ini pemerintah daerah disertai kewenangan secara penuh, baik politik dan administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Dalam hal ini, otonomi mengandung makna kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis dari penerapan asas desentralisasi pada pemerintah daerah. Paradigma tersebut menjadi penting manakala disadari bahwa di dalam masyarakat terdapat 4 (empat) pemegang peran (*stakeholders*) yaitu pemerintah, komunitas politik, pelaku bisnis, dan masyarakat sipil.<sup>62</sup> Keempat stakeholders tersebut masing-masing memiliki fungsi yang berbeda tetapi sesungguhnya saling berkaitan satu sama lain. Fungsi pemerintah, termasuk pemerintah daerah, adalah mengatur, memberi pelayanan, dan memfasilitasi kebutuhan stakeholders yang lain sehingga tercipta situasi yang kondusif bagi setiap upaya menciptakan kesejahteraan masyarakat. Kemudian, komunitas politik melakukan fungsi yang terkait dengan pembentukan pemerintah, pembuatan peraturan perundang-undangan, pendidikan politik, dan memperkuat

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, Hal. 245

kepemimpinan di tingkat lokal. Selanjutnya, pelaku bisnis adalah komunitas yang kegiatan ekonomi (terutama yang berorientasi profit atau mencari keuntungan), menciptakan kesempatan kerja, memberikan kredit; di samping membayar pajak dan retribusi bagi pendapatan daerah. Adapun masyarakat sipil merupakan kalangan yang difasilitasi, dilayani, dan diberdayakan. Kalangan ini memperoleh kekuasaan melalui adat atau tradisi.

Menurut Suyoto Usman, ada lagi bagian dari *stakeholders* yang dikategorikan sebagai kalangan yang bergerak dalam sektor sukarela, antara lain meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi keagamaan, kelompok kepentingan, kelompok profesional, dan koperasi. Mereka bisa menjadi agen perubahan sekaligus melakukan fungsi kontrol terhadap kinerja pemerintah, komunitas politik, dan pelaku bisnis. Proses demokratisasi akan berjalan manakala hubungan diantara *stakeholders* tersebut menjalin hubungan keseimbangan tanpa harus mereduksi fungsi dan peran masing-masing.<sup>63</sup> Setiap kebijakan daerah, akan lebih efektif apabila ada payung hukum yang kuat. Terkait dengan kebijakan memfasilitasi percepatan peningkatan nilai investasi juga memerlukan payung hukum, dalam hal ini dalam bentuk Peraturan Daerah. Terkait dengan proses penyusunan perda, dapat dilakukan atas usulan eksekutif atau dari inisiatif legislatif (DPRD).

Proses yang relatif cepat dan akan mendapatkan daya dukung kuat dari publik, maka mekanisme inisiatif dari dewan untuk mengusulkan perda insentif dan kemudahan penanaman modal menjadi pilihan yang lebih strategis. Sementara dari sisi eksekutif dapat membantu dalam menyiapkan naskah akademis, sehingga proses akan sinergis dan efektif. Mengoptimalkan instansi perijinan terpadu untuk pengelolaan kewenangan perijinan investasi melalui penyediaan data dan informasi, dan percepatan perijinan. Keberadaan kantor pelayanan terpadu yang sudah dimiliki pada tingkat kabupaten yang mulai berbenah secara progresif, perlu disupport untuk penyediaan sistem informasi yang berbasis teknologi informasi (IT) yang handal. Dengan pelayanan berbasis IT, maka semua proses penyediaan informasi, data, dan pelayanan online akan dapat diwujudkan guna mendukung pelayanan prima.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, Hal. 246

Mengoptimalkan aset daerah dalam memberikan kemudahan penyediaan lahan. Keberadaan aset pemda, baik yang dikuasai pemda menjadi salah satu alternatif memberikan kemudahan dalam mengembangkan investasi di Kabupaten Brebes melalui optimalisasi aset dengan berbagai pola kerjasama. Meskipun, secara umum yang dibutuhkan oleh investor adalah memberikan fasilitas dalam penyediaan lahan yang memadai.

Pemda dapat melakukan kontrol pada aset tanah yang bersifat tanah kas desa dan lain lain, namun dari sisi lokasi mayoritas tidak menyatu sehingga luasan yang dibutuhkan para investor tidak terpenuhi. Mengoptimalkan program rutin instansi untuk update data, bimbingan teknis. Terkait dengan update data dan bimbingan teknis, dalam organisasi pemda sudah menjadi tugas rutin yang terdistribusi sesuai dengan tupoksi masing-masing instansi, seperti PTSP, Dinperinakertran, dan lain-lain. Dengan demikian, sebenarnya kebutuhan atas data bagi para investor akan mudah didapatkan karena dari tiap instansi ini memiliki anggaran dan menjadikan pendataan dan bimbingan teknis sebagai tugas rutin. Permasalahan yang muncul, data tersebut terkadang tidak mudah diakses publik.

Hal tersebut akan optimal apabila update data dipublikasikan sebagai salah satu isi (*content*) dari sistem informasi penanaman modal yang dibangun oleh pemda. Meningkatkan daya dukung sarana dan prasarana untuk penanaman modal. Kebutuhan layanan infrastruktur dasar seperti jalan, air bersih, listrik, maupun infrastruktur pendukung menjadi salah satu daya tarik daerah untuk menarik investor. Ketersediaan infrastruktur dasar yang tidak memadai berimplikasi pada peningkatan biaya operasional yang akan ditanggung oleh pelaku usaha. Ketersediaan infrastruktur ini juga sebagai salah satu indikator penilaian daya saing daerah dalam hal pengembangan usaha yang sering dilakukan oleh berbagai lembaga pemeringkat, baik level nasional maupun internasional. Implikasi dari indeks daya saing yang rendah menjadikan pencitraan daerah yang tidak menarik bagi investor maupun opini publik. Melakukan pengembangan sistem informasi penanaman modal berbasis teknologi informasi. Kebutuhan pengembangan sistem informasi yang terintegrasi dan informatif menjadi hal dasar yang sudah menjadi kebutuhan bagi tiap pemda untuk memberikan layanan publik di era digital sekarang ini. Melalui teknologi informasi yang handal, pemda akan dengan mudah,

cepat, dan informatif menyajikan informasi, komunikasi, maupun proses pelayanan terkait dengan penanaman modal maupun pengembangan usaha. Dengan sistem pelayanan online akan relatif menjamin transparansi dan menghindari proses penambahan biaya tidak resmi yang masih dikesankan oleh publik, terlebih pelaku usaha bahwa praktik ekonomi biaya tinggi tersebut masih kental dalam layanan birokrasi meskipun proses reformasi birokrasi sudah yakin dilaksanakan.

Pada kenyataannya masih terdapat dampak negatif yaitu munculnya arogansi Pemerintah daerah di mana penguasa daerah bertindak seperti raja-raja kecil yang cenderung melakukan pembangkangan.<sup>64</sup> Tidak konsistennya sistem desentralisasi investasi merupakan faktor penyebab ketidakpastian penyelenggaraan investasi di daerah. Ketidakpastian tentu sangat berpengaruh terhadap investor yang berinvestasi dalam melakukan estimasi terhadap pembiayaan-pembiayaan dan keuntungan yang akan di dapat dalam suatu kegiatan investasi. Dengan semangat otonomi daerah, pemerintah daerah dituntut untuk mengoptimalkan seluruh aturan-aturan hukum agar supaya pertumbuhan investasi di daerah bisa meningkat dan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini pada kenyataannya belum terwujud karena tidak adanya standar pengaturan investasi yang mengacu kepada paradigma desentralisasi.

Pada prinsipnya sejak pemberlakuan otonomi daerah yang mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan investasi. Hal ini tidak dimengerti oleh banyak investor yang berinvestasi di daerah yang menganggap urusan investasi adalah urusan pemerintah pusat semata-mata dan menyampingkan kebijakan daerah. Ketidapengertian investor membawa dampak buruk bagi kegiatan investasi di daerah berimbas pada kegagalan investasi karena munculnya gugatan baik oleh pemerintah daerah maupun masyarakat.

---

<sup>64</sup> Huntington Samuel, 1997, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta : Grafindo, Hal. 74