

BAB 2

PERANAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DI INDONESIA

1. Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan

Unsur yang sangat penting dalam sistem hukum adalah sinkronisasi peraturan perundang-undangan. Untuk melaksanakan undang-undang secara konsisten diperlukan sinkronisasi peraturan-peraturan perundang-undangan baik secara horizontal maupun vertikal. Yang dimaksud dengan sinkron dengan ketentuan vertikal adalah peraturan perundang-undangan yang diterbitkan tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Sedangkan yang dimaksud dengan horizontal adalah peraturan yang akan diterbitkan tidak bertabrakan dengan peraturan perundang-undangan lain yang sederajat. Salah satu faktor yang menjadi pertimbangan sebelum melakukan kegiatan penanaman modal adalah adanya transparansi dan kepastian hukum. Bagi calon investor, adanya transparansi dalam proses dan tata cara penanaman modal akan menciptakan suatu kepastian hukum serta menjadikan segala sesuatunya menjadi mudah diperkirakan (*predictable*). Sebaliknya, tidak adanya transparansi dan kepastian hukum akan membingungkan calon investor yang sering kali mengakibatkan biaya yang cukup mahal.⁵⁶ Transparansi dalam penanaman modal dapat diwujudkan dalam sinkronisasi peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal.

Pada masa krisis ekonomi, peraturan perundang-undangan yang dilahirkan di Indonesia kadangkala tidak sinkron sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.⁵⁷

Pertama, substansi peraturan perundang-undangan tumpang tindih. Pada masa krisis ekonomi substansi peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan adanya kepastian hukum karena beberapa peraturan perundang-undangan saling tumpang tindih sehingga membebani investor. Peraturan

⁵⁶ Ida Bagus Rahmadi Supancana, *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung Di Indonesia*, Bogor : Ghalia Indoensia, 2006, hal. 5.

⁵⁷ Suparji, *Penanaman Modal Asing Di Indonesia Insentif v. Pembatasan*, Jakarta : Universitas Al-Azhar Indonesia, 2008, hal. 146.

perundang-undangan yang tumpang tindih antara lain contohnya di sektor pertambangan terjadi tumpang tindih antara Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Tumpang tindih ini terjadi, karena sampai saat ini usaha pertambangan masih menggunakan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967, padahal sudah ada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang digunakan sebagai dasar Bupati mengeluarkan kuasa pertambangan di wilayahnya dan pemerintah pusat juga mengeluarkan izin prinsip untuk kontrak karya. Akibat dari peraturan yang tumpang tindih ini, menurut data yang dikeluarkan Fraser Institute, dari segi kepastian hukum pertambangan, posisi Indonesia ada di peringkat ke 55 dari 65 negara yang memiliki sumber daya mineral.⁵⁸

Tumpang tindih juga terjadi antara Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah/Tempat Tinggal/Hunian oleh Orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 1996 disebutkan investor asing diperbolehkan menguasai tanah dan bangunan di Indonesia dengan status hak pakai selama 25 tahun, bisa diperpanjang 20 tahun dan bisa diperpanjang 25 tahun atau dengan kata lain masa hak pakai yang diperbolehkan adalah selama 70 tahun. Kedua peraturan ini dinilai menghambat investor individual asing yang akan berinvestasi di Indonesia, karena untuk memperoleh hak atas tanah harus melalui prosedur yang terlalu rumit.

Kedua, pada waktu krisis ekonomi ada dualisme kebijakan penanaman modal. Dualisme kebijakan penanaman modal ini terjadi karena Indonesia memberlakukan dua undang-undang dalam penanaman modal, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Dengan adanya dua undang-undang ini, investor asing berpandangan Indonesia telah bersikap diskriminatif karena membedakan penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri. Investor asing berpandangan Indonesia telah bersikap diskriminatif karena membedakan penanaman modal asing dan

⁵⁸ Kompas, *Iklim Investasi Tambang Buruk : Banyak aturan Tumpang Tindih*, Kompas, 3 Oktober 2007, Dalam Suparji, Ibid.

penanaman modal dalam negeri. Namun setelah keluarnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal memberikan perlakuan yang sama terhadap investor asing dan dalam negeri. Perlakuan sama bagi modal dalam negeri dan modal asing merupakan asas penting kebijakan investasi.

Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 menyebutkan bahwa Pemerintah memberikan perlakuan yang sama kepada semua penanam modal yang berasal dari negara manapun yang melakukan kegiatan penanaman modal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya ayat (2) menyebutkan bahwa perlakuan tersebut tidak berlaku bagi penanam modal dari suatu negara yang memperoleh hak istimewa berdasarkan perjanjian dengan Indonesia. Ketentuan ini menyesuaikan dengan prinsip yang dianut oleh Trade Related Investment Measures-WTO. Ketentuan ini sesuai dengan prinsip WTO "*the most favored nations*", yaitu suatu ketentuan yang diberlakukan oleh suatu negara harus diperlakukan pula kepada semua negara anggota WTO. Ketentuan ini untuk menegakkan prinsip Non Diskriminasi yang dianut WTO. Prinsip perlakuan nasional (*national treatment*, non diskriminasi) mengharuskan negara tuan rumah/penanam modal untuk tidak membedakan perlakuan antara penanam modal asing dan penanam modal dalam negeri di negara penerima tersebut.⁵⁹

Ketiga, peraturan-peraturan daerah membebani investor. Sejak otonomi daerah dilaksanakan pada 1 Januari 2001, telah lahir berbagai peraturan daerah. Peraturan daerah ini semestinya dapat memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan pendapatan daerah, namun demikian yang terjadi justru sebaliknya, peraturan daerah cenderung membuat masyarakat dan dunia usaha dirugikan.

Salah satu kelemahan dalam penanaman modal di Indonesia adalah tidak adanya konsistensi dalam kebijakan, pengaturan, dan implementasi investasi serta adanya ketidakpastian dalam interpretasi dan implementasi otonomi daerah, sehingga mengakibatkan ketidaksinkronan dalam peraturan penanaman modal. Pemahaman yang keliru mengenai otonomi daerah serta ketidakjelasan pembagian wewenang antara pusat dan daerah justru menimbulkan *high cost economy*. Disatu pihak banyak bermunculan peraturan-peraturan daerah (perda) yang bermasalah di

⁵⁹ J. H. Jack, *International Competition in Services: a Constitutional Framework*, Washington DC : American Institute for Public Policy Research, 1998, hal. 27. Dalam Suparji, *Ibid.*, hal 211.

bidang pajak dan retribusi yang didorong oleh keinginan daerah untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), tetapi di lain pihak pemerintah pusat tidak berhasil memberikan pedoman (*guidelines*) yang menjadi panduan bagi daerah untuk mencegah maraknya perda bermasalah. Banyaknya perda bermasalah akan berpotensi mengurungkan minat investasi langsung.

Oleh sebab itu, dalam Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil Dan Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah disebutkan bahwa untuk lebih mempercepat pengembangan sektor riil dan pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, dan sebagai kelanjutan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi, Presiden menginstruksikan untuk mengambil langkah kebijakan diantaranya memperkuat kelembagaan pelayanan investasi dan sinkronisasi peraturan pusat dan peraturan daerah dengan melakukan program peninjauan terhadap peraturan daerah yang menghambat investasi.

Keempat, kevakuman kebijakan. Kondisi ini terjadi karena tidak ada suatu kebijakan yang sifatnya menyeluruh dan jelas untuk menarik investasi asing sehingga dimanfaatkan oleh para birokrat kelas menengah dan bawah untuk memformulasikan kebijakan-kebijakan yang lebih mencerminkan kepentingan jangka pendek di departemen masing-masing.⁶⁰ Praktek semacam ini menunjukkan tidak adanya kepastian hukum di Indonesia karena memberikan peluang kepada pejabat untuk membuat kebijakan tanpa pedoman dan landasan hukum yang kuat.

Upaya-upaya yang dibangun untuk menarik investasi di Indonesia tidak diikuti dengan jaminan kepastian hukum bagi kegiatan investasi. Persoalan ini mengakibatkan para investor tidak berminat untuk menanamkan modalnya di Indonesia.⁶¹ Beberapa ekonom masih sepakat bahwa pemberian insentif fiskal

⁶⁰ Bisnis Indonesia, *Gangguan Investasi Migas, 14 Perda Dibatalkan*, 9 Mei 2008. Dalam Suparji, *Ibid*, hal, 151.

⁶¹ Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya perusahaan industri yang menutup atau memindahkan usahanya ke negara lain, seperti Vietnam dan Republik Rakyat Cina. Bahkan ada kecenderungan pula mereka yang sudah melakukan investasi sejak lama di Indonesia meninggalkan Indonesia dan memindahkan investasinya ke negara lain. Ridwan Khairandy, *Iklim Investasi dan Jaminan Kepastian Hukum Dalam Era Otonomi Daerah*, Jurnal Hukum Republica, Vol 5, No.2, 2006, hal. 148. Dalam Camelia Malik, *op.cit.*, hal 15.

dapat dijadikan salah satu alternatif untuk mendorong kembali tumbuhnya sektor industri. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah bahkan telah mengeluarkan paket insentif pajak yang dinilai cukup progresif. Melalui hal tersebut, pertumbuhan investasi diharapkan dapat terdorong.⁶² Melalui berbagai kebijakan insentif pajak, disatu sisi memang dapat memberikan harapan kepada para investor sehingga mereka bersedia menanamkan modalnya lagi di Indonesia. Namun disisi lain fasilitas dan kemudahan sebenarnya bukanlah aspek yang terlalu dibutuhkan investor saat ini. Sebaliknya, kepastian hukum, terutama pada tingkat pelaksanaan, merupakan aspek yang paling penting.⁶³ Sistem hukum itu harus mampu menciptakan kepastian (*predictability*), stabilitas (*stability*), dan keadilan untuk dapat berperan dalam pembangunan ekonomi. Hukum bisa mendorong datangnya modal asing bila dapat menciptakan kepastian, stabilitas dan keadilan. Sistem hukum ini menjadi semakin penting dalam era globalisasi dimana berlaku mekanisme pasar. Pembahasan tentang hubungan hukum dengan investasi adalah bagaimana menciptakan hukum yang mampu memulihkan kepercayaan investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.⁶⁴

Dinamika penanaman modal mempengaruhi tinggi rendahnya pertumbuhan ekonomi dan mencerminkan marak lesunya pembangunan nasional. Dalam upaya menumbuhkan perekonomian nasional, setiap Negara senantiasa berusaha menciptakan iklim yang dapat menggairahkan penanaman modal. Untuk merangsang penanaman modal di Indonesia, pemerintah memberikan kemudahan-kemudahan dan perlindungan hukum, baik perlindungan secara langsung maupun perlindungan secara tidak langsung kepada para pemilik modal dimaksud. Pemerintah akan menciptakan iklim penanaman modal yang berdaya saing global, dengan melakukan kegiatan-kegiatan pokok yang mencakup :⁶⁵

1. Penyempurnaan peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal;
2. Penyederhanaan prosedur pelayanan penanaman modal;
3. Pemberian insentif penanaman modal yang lebih menarik;

⁶² Nugroho Pratomo, *Pertumbuhan Ekonomi 2007 Masih Sangat Bergantung Kepada Pemerintah*, Media Indonesia, Jumat 9 November 2007, hal. 21. Dalam Camelia Malik, *ibid*.

⁶³ *Ibid*.

⁶⁴ *Republika, Bank Dunia : Pengusaha Perlu Kepastian Hukum*, 17 November 2005. Media Indonesia, *Stabilitas Jadi Kunci Tarik Investor*, 25 september 2006.

⁶⁵ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Bab 17, Butir D, Perbaikan Iklim Investasi.

4. Konsolidasi perencanaan penanaman modal di pusat dan daerah;
5. Pemantauan dan evaluasi, serta pengawasan pelaksanaan penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri;
6. Pengembangan sistem informasi penanaman modal pusat dan daerah;
7. Penguatan kelembagaan penanama modal baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; serta
8. Melakukan kajian kebijakan penanaman modal baik dalam maupun luar negeri.

Salah satu bentuk penyempurnaan perundang-undangan dibidang penanaman modal adalah lahirnya Undnag-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Setelah Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal lahir, perlu dilakukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan untuk memberikan kepastian hukum dalam penanaman modal. Pertama, peraturan perundang-undangan yang harus dicabut. Misalnya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan Yang didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing. Peraturan Pemerintah ini perlu dicabut, karena dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal tidak mengharuskan adanya divestasi saham. Sedangkan, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, penanaman modal asing diharuskan melakukan divestasi saham. Kemudian Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal, perlu dicabut. Karena, dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal akan dibentuk Peraturan Presiden tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu satu Pintu. Berkaitan dengan pelaksanaan investasi di daerah dan pembentukan pelayanan terpadu satu pintu, perlu segera dilakukan pembaruan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Kedua, peraturan perundang-undangan yang harus menyesuaikan. Misalnya dalam pasal 37 ayat 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyebutkan bahwa, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal asing, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan

Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diatur dengan peraturan pelaksanaan yang baru. Berdasarkan ketentuan ini, perlu segera dilakukan inventarisasi dan kompilasi peraturan-peraturan yang masih berlaku dan perlu segera dilakukan evaluasi peraturan tersebut, apakah masih sesuai atau tidak.⁶⁶

Ketiga, peraturan perundang-undangan baru yang diperlukan. Dalam rangka menindaklanjuti Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, perlu segera disusun beberapa peraturan perundang-undangan yang diperlukan. Misalnya dengan adanya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu di Daerah,⁶⁷ maka pemerintah perlu melakukan harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan terkait dengan pelayanan terpadu satu pintu yang akan diatur dalam Peraturan Presiden tentang pelayanan terpadu satu pintu sebagai tindak lanjut Pasal 26 ayat (3) UU No.25 Tahun 2007,⁶⁸ karena apabila tidak maka hal ini dapat pula menimbulkan tumpang tindih peraturan dan kebingungan di daerah mengenai kewenangan pelayanan perizinan yang dikeluarkan sehingga terjadi ketidakpastian hukum.

Keberhasilan penciptaan iklim investasi yang *'favourable'* sangat tergantung pada tiga faktor determinan yaitu :⁶⁹

Pertama, faktor institusional dan kebijakan. Langkah pertama yang dilakukan oleh seorang investor jika ingin menanamkan modal di suatu negara

⁶⁶ Suparji, op.cit., hal. 296.

⁶⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tersebut diterbitkan sebagai amanat dari Pasal 47 PP No. 41 Tahun 2007, dimana dalam konsiderasinya disebutkan, "bahwa dalam rangka pelaksanaan pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka perlu menetapkan Pedoman Organisasi dan Tatakerja Unit Pelayanan Perizinan Terpadu dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri".

⁶⁸ Indonesia (c), op.cit., Pasal 26 Ayat (3). Karena Peraturan Presiden ini hingga saat ini belum terbit, maka substansi yang akan diatur haruslah menyesuaikan bahkan menguatkan dan mendukung ketentuan pelayanan terpadu satu pintu yang telah dilaksanakan oleh berbagai daerah .

⁶⁹ A. F. Elly Erawati, *Meningkatkan Investasi Asing di Negara-negara Berkembang : Kajian Terhadap Fungsi dan Peran Dari "The Multilateral Investment Guarantee Agency"*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Unpar Bandung, 1989, Seri Tinjauan dan Gagasan No.10. Dalam Sentosa Sembiring, op.cit., hal 102.

khususnya negara berkembang haruslah mempelajari secara rinci tentang negara tersebut, antara lain stabilitas politiknya, kebijakan ekonomi terutama terhadap investor asing. *Kedua*, faktor infrastruktur. Dalam hal ini yang diperhatikan adalah tersedianya fasilitas fisik termasuk jaringan transportasi, listrik, telekomunikasi dan air bersih. *Ketiga*, faktor hukum dan perundang-undangan. Dalam aspek nasional artinya ketentuan hukum yang substantif dapat mempengaruhi minat investor asing dalam menanamkan modalnya. Aspek internasional artinya kaidah-kaidah hukum internasional pun dapat mempengaruhi minat investor asing untuk menanamkan modalnya.

Arah kebijakan penanaman modal dalam negeri yang akan dilakukan untuk terciptanya iklim penanaman modal yang sehat di masa-masa mendatang adalah :⁷⁰

- a. Mengurangi biaya ekonomi tinggi pada tiap-tiap tahapan penanaman modal.
- b. Memperbaiki kebijakan penanaman modal, merumuskan sistem insentif dalam kebijakan penanaman modal serta reformasi kelembagaan penanaman modal.
- c. Memperbaiki harmonisasi peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah terutama di dalam pengembangan dan operasionalisasi usaha di daerah-daerah dengan mengedepankan prinsip kepastian hukum, deregulasi (simplifikasi), dan efisiensi dalam biaya dan waktu pengurusan.

2. Aparatur Hukum Yang Efisien dan Efektif

Unsur dari sistem hukum yang turut menentukan terciptanya kepastian hukum adalah aparaturnya. Aparatur sebagai bagian dari sistem hukum meliputi institusi-institusi yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

Pertama, peranan legislatif. Sejak era reformasi, telah terjadi pergeseran kekuasaan. Pada masa orde baru, eksekutif lebih dominan, sedangkan pada masa reformasi, legislative lebih dominan. Pergeseran kekuasaan mempengaruhi kebijakan-kebijakan investasi. Pada era reformasi, peranan politik DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat yang antara lain melakukan pengawasan terhadap

⁷⁰ Lihat RPJMN 2004-2009, Bab 17, butir C, *Arah Kebijakan*.

pemerintah semakin tajam. Misalnya DPR-RI memberikan reaksi yang cukup keras ketika pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004. Pada suatu rapat kerja di DPR, Komisi V DPR meminta pemerintah untuk segera menerbitkan Peraturan Pemerintah untuk memperjelas peran pemerintah daerah dalam bidang penanaman modal. DPR-RI berpandangan pembagian kewenangan dalam investasi sebaiknya diatur dalam Peraturan Pemerintah bukan Keputusan Presiden.⁷¹ Sejak era reformasi DPR telah melahirkan berbagai undang-undang. Produk Undang-undang yang dilahirkan DPR adakalanya membawa dampak negative terhadap iklim investasi. Undang-undang yang dilahirkan tersebut tidak dapat menciptakan stability, karena tidak dapat menyeimbangkan kepentingan yang saling bersaing di masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menimbulkan konflik antar buruh dan pengusaha.

Dalam rangka memperbaiki iklim investasi, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Dalam Ketetapan MPR tersebut, MPR menugaskan kepada pemerintah untuk mengambil kebijakan khusus berupa insentif yang memadai untuk menarik investasi langsung baik dari dalam maupun luar negeri, melakukan deregulasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada baik di pusat maupun di daerah guna menghilangkan hambatan-hambatan investasi, meningkatkan koordinasi antara instansi terkait melalui sistem satu atao guna memudahkan pelayanan terhadap investor dan meningkatkan frekuensi promosi untuk menarik investor ke Indonesia.

Kedua, peran eksekutif. Hal yang paling menghambat investasi dari sisi lembaga eksekutif adalah perebutan kewewenangan dalam penyelenggaraan penanaman modal, terutama berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pemerintah melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal membuat pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan penanaman modal, khususnya yang menyangkut peran pemerintah pusat

⁷¹ Suparji, op.cit., hal 152.

dan pemerintah daerah dengan sistem pembagian dan pendelegasian wewenang. Melalui pengaturan ini tentunya diharapkan dapat memberikan arah dan kejelasan yang lebih terinci dan transparan, sehingga para investor dapat memiliki kepastian tentang ketentuan-ketentuan penyelenggaraan urusan penanaman modal diantaranya yang berkenaan dengan tata cara penanaman modal.

Aparatur pelaksana undang-undang seharusnya mempunyai peran yang sangat besar dalam rangka menciptakan iklim yang kondusif demi terciptanya kepastian hukum dalam penyelenggaraan urusan penanaman modal sebagaimana yang diharapkan oleh Undang-undang Penanaman Modal.

Pemerintah pusat dan daerah sebagai aparaturnya pelaksana hukum penanaman modal mempunyai peran dan wewenang dalam penyelenggaraan urusan penanaman modal. Hal tersebut diatur secara tegas dalam Pasal 30 Undang-Undang Penanaman Modal.

Undang-undang Penanaman Modal menentukan, Pemerintah dalam hal ini baik pemerintah pusat maupun daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal.⁷² Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dikemukakan bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah, merupakan penyelenggara urusan kegiatan penanaman modal dengan sistem pembagian dan pendelegasian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sebagai tindak lanjut pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan, termasuk di bidang penanaman modal, pada tanggal 9 Juli 2007 Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara 3747.⁷³

⁷² Indonesia (c), *op. cit.*, pasal 30 ayat (1).

⁷³ Peraturan ini ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 30 ayat (9) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Pada saat berlakunya Peraturan Pemerintah ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3952) dan semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan dinyatakan tidak berlaku. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan didasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian

Dimana dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga diatur pembagian kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan keterkaitan ketiganya untuk melaksanakan urusan penanaman modal. Hal ini termuat dalam Lampiran huruf P (halaman 442-457) yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dimaksud.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan penanaman modal diuraikan dalam bagian berikut.

- **Wewenang Pemerintah Pusat Dalam Kegiatan Penanaman Modal**

Wewenang pemerintah pusat meliputi penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas provinsi menjadi.⁷⁴ Di samping itu, yang juga menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam urusan penanaman modal adalah sebagai berikut.⁷⁵

- a. penanaman modal terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat risiko kerusakan lingkungan yang tinggi;
- b. penanaman modal pada bidang industri yang merupakan prioritas tinggi pada skala nasional;
- c. penanaman modal yang terkait pada fungsi pemersatu dan penghubung antar wilayah atau ruang lingkupnya lintas provinsi;
- d. penanaman modal yang terkait pada pelaksanaan strategi pertahanan dan keamanan nasional;
- e. penanaman modal asing dan penanam modal yang menggunakan modal asing, yang berasal dari pemerintah negara lain, yang didasarkan perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah negara lain; dan
- f. bidang penanaman modal lain yang menjadi urusan Pemerintah menurut undang-undang.

hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. "Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota," <http://digilib.ampl.or.id/detail/detail.php?kode=243&row=0&tp=perundangan&ktg=pp&kd_link=>, diakses 2 November 2009.

⁷⁴ Indonesia (c), *op. cit.*, pasal 30 ayat (4).

⁷⁵ *Ibid.*, pasal 30 ayat (7).

Dalam urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud di atas, Pemerintah Pusat dapat menyelenggarakannya sendiri, melimpahkannya kepada gubernur selaku wakil Pemerintah, atau menugasi pemerintah kabupaten/kota.⁷⁶ Sebagaimana sudah dikemukakan di depan, sebagai tindak lanjut pengaturan mengenai pembagian urusan pemerintahan, termasuk di bidang penanaman modal, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur wewenang Pemerintah Pusat dalam urusan penanaman modal. Adapun wewenang dari pemerintah pusat dalam bidang penanaman modal adalah sebagai berikut.⁷⁷

- a. Dalam hal kebijakan penanaman modal, pemerintah pusat berwenang untuk hal-hal sebagai berikut.
 - 1) Penetapan kebijakan pengembangan penanaman modal Indonesia dalam bentuk rencana strategis nasional berdasarkan program pembangunan nasional.
 - 2) Penetapan pedoman, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan kebijakan dan perencanaan pengembangan penanaman modal skala nasional.
 - 3) Koordinasi, penetapan dan pelaksanaan kebijakan nasional di bidang penanaman modal meliputi bidang usaha yang tertutup, Bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan tertentu, Bidang usaha yang mendapat prioritas tinggi dalam skala nasional sesuai peraturan perundang-undangan, Pemetaan investasi Indonesia, potensi sumber daya nasional termasuk pengusaha kecil, menengah dan besar. Penetapan pemberian insentif fiskal dan non fiskal.

⁷⁶ *Ibid.*, pasal 30 ayat (8). Ketentuan dalam pasal 30 ayat (8) UU Penanaman Modal ini menunjukkan adanya pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan penanaman modal.

⁷⁷ Indonesia (e), *Peraturan Pemerintah Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota*, PP No. 38 Tahun 2007, LN No. 82 Tahun 2007, TLN No. 3747. Lampiran PP RI No. 38 Tahun 2007, tanggal 9 Juli 2007, huruf P (halaman 442-457).

- 4) Pengkajian dan penetapan kebijakan serta perundang-undangan di bidang penanaman modal.
- b. Dalam hal kerja sama penanaman modal, pemerintah pusat berwenang menangani hal-hal sebagai berikut.
 - 1) Pengkajian dan penetapan kebijakan, koordinasi dan pelaksanaan kerjasama dengan dunia usaha di bidang penanaman modal.
 - 2) Pengkajian dan penetapan kebijakan, koordinasi dan pelaksanaan kerjasama internasional di bidang penanaman modal.
- c. Dalam hal promosi penanaman modal.
 - 1) Pengkajian dan penetapan kebijakan teknis pelaksanaan pemberian bimbingan dan pembinaan dalam promosi penanaman modal.
 - 2) Koordinasi dan pelaksanaan promosi penanaman modal baik di dalam negeri maupun keluar negeri.
 - 3) Koordinasi, pengkajian, dan penetapan materi promosi skala nasional.
- d. Dalam pelayanan penanaman modal.
 - 1) Pengkajian dan penetapan pedoman tata cara pelayanan penanaman modal skala nasional.
 - 2) Dalam hal persetujuan penanaman modal.
 - a) Pemberian persetujuan penanaman modal asing meliputi pembentukan perusahaan baru, perluasan, dan perubahan status menjadi PMA.
 - b) Pemberian persetujuan penanaman modal dalam negeri yang strategis (merupakan prioritas tinggi dalam skala nasional).
 - c) Pemberian persetujuan penanaman modal dalam negeri yang bersifat lintas provinsi (skala nasional).
 - 3) Pemberian izin usaha yang diperlukan untuk kegiatan penanaman modal baik nasional maupun asing yang menjadi kewenangan pemerintah.
 - 4) Penetapan pedoman pengaturan kantor perwakilan perusahaan asing.
 - 5) Pemberian persetujuan fasilitas fiskal nasional, bagi seluruh penanaman modal.
- e. Dalam pengendalian pelaksanaan penanaman modal.

- 1) Pengkajian dan penetapan kebijakan teknis pengendalian pelaksanaan penanaman modal skala nasional.
 - 2) Pelaksanaan pemantauan, bimbingan dan pengawasan pelaksanaan penanaman modal berkoordinasi dengan instansi penanaman modal provinsi/instansi penanaman modal kabupaten/kota.
- f. Dalam pengelolaan data dan sistem informasi penanaman modal.
- 1) Pengkajian dan penetapan pedoman tata cara pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal skala nasional.
 - 2) Pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal yang terintegrasi dengan sistem informasi penanaman modal instansi penanaman modal provinsi dan instansi penanaman modal kabupaten/kota.
 - 3) Koordinasi pengumpulan dan pengolahan data persetujuan dan realisasi proyek penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing skala nasional.
 - 4) Pemutakhiran data dan informasi penanaman modal skala nasional.
 - 5) Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan instansi penanaman modal provinsi dan kabupaten/kota di bidang sistem informasi penanaman modal.
- g. Penyebarluasan, pendidikan dan pelatihan penanaman modal.
- 1) Koordinasi pelaksanaan sosialisasi atas kebijakan dan perencanaan pengembangan perjanjian kerjasama internasional di bidang penanaman modal baik kerjasama bilateral, sub regional, regional dan multilateral, promosi, pemberian pelayanan perizinan, pengendalian pelaksanaan dan sistem informasi penanaman modal skala nasional kepada aparaturnya pemerintah dan dunia usaha.
 - 2) Koordinasi dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan penanaman modal skala nasional.

- **Wewenang Pemerintah Daerah Dalam Kegiatan Penanaman Modal**

Pemerintah daerah berwenang menyelenggarakan urusan penanaman modal yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan penyelenggaraan penanaman modal yang menjadi urusan Pemerintah Pusat.⁷⁸ Pemerintah daerah yg dimaksud

⁷⁸ Indonesia (b), *op. cit.*, pasal 30 ayat (2).

disini adalah Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota.

Adapun penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal.⁷⁹

Undang-undang Penanaman Modal juga menentukan, penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas kabupaten atau kota menjadi urusan pemerintah provinsi.⁸⁰ Sedangkan penyelenggaraan penanaman modal yang ruang lingkupnya berada dalam satu kabupaten atau kota menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota.⁸¹ Di samping itu, pemerintah daerah juga menyelenggarakan urusan penanaman modal yang didelegasikan oleh pemerintah pusat.⁸² Adanya ketentuan tersebut menunjukkan bahwa di satu sisi pelayanan penanaman modal dilakukan dalam satu sistem pelayanan terpadu, tetapi di sisi lain ada hal-hal tertentu diserahkan kepada instansi terkait dan atau Pemerintah Daerah.

Adapun wewenang dari pemerintah daerah provinsi dan kabupaten atau kota dalam bidang penanaman modal berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 adalah sebagai berikut.⁸³

SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA
1. Kebijakan Penanaman Modal	1. Penetapan kebijakan pengembangan penanaman modal daerah provinsi dalam bentuk rencana strategis daerah berdasarkan program pembangunan daerah, berkoordinasi dengan pemerintah., 2. Penetapan pedoman pembinaan, dan pengawasan terhadap	1. Penetapan kebijakan pengembangan penanaman modal daerah kabupaten/kota dalam bentuk rencana strategis daerah berdasarkan program pembangunan daerah kabupaten/kota, berkoordinasi dengan provinsi. 2. Penetapan pedoman, pembinaan, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan kebijakan dan perencanaan

⁷⁹ Ibid., pasal 30 ayat (3).

⁸⁰ Ibid., pasal 30 ayat (5).

⁸¹ Ibid., pasal 30 ayat (6).

⁸² Ibid., pasal 30 ayat (8).

⁸³ Indonesia (e), *op. cit.*, Lampiran PP RI No. 38 Tahun 2007, tanggal 9 Juli 2007, huruf P (halaman 442-457).

SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA
	<p>penyelenggaraan kebijakan dan perencanaan pengembangan penanaman modal skala provinsi, berkoordinasi dengan pemerintah.</p> <p>3. Koordinasi, penetapan dan pelaksanaan kebijakan daerah provinsi di bidang penanaman modal meliputi:</p> <p>a. Penyampaian usulan bidang-bidang usaha yang perlu dipertimbangkan tertutup.</p> <p>b. Penyampaian usulan bidang-bidang usaha yang perlu dipertimbangkan terbuka dengan persyaratan tertentu.</p> <p>c. Penyampaian usulan bidang-bidang usaha yang perlu dipertimbangkan mendapat prioritas tinggi dalam skala provinsi sesuai peraturan perundang-undangan.</p> <p>d. Pemetaan investasi daerah provinsi dan potensi sumber daya daerah terdiri dari sumber daya alam, kelembagaan dan sumber daya manusia termasuk pengusaha kecil, menengah, dan besar berdasarkan masukan dari daerah kabupaten/kota.</p> <p>e. Usulan dan pemberian</p>	<p>pengembangan penanaman modal skala kabupaten/kota, berkoordinasi dengan provinsi.</p> <p>3. Koordinasi, penetapan dan pelaksanaan kebijakan daerah kabupaten/kota di bidang penanaman modal meliputi:</p> <p>a. Penyampaian usulan bidang-bidang usaha yang perlu dipertimbangkan tertutup.</p> <p>b. Penyampaian usulan bidang-bidang usaha yang perlu dipertimbangkan terbuka dengan persyaratan tertentu.</p> <p>c. Penyampaian usulan bidang-bidang usaha yang perlu dipertimbangkan mendapat prioritas tinggi di kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</p> <p>d. Pemetaan investasi daerah kabupaten/kota dan identifikasi potensi sumber daya daerah kabupaten/kota terdiri dari sumber daya alam, kelembagaan dan sumber daya manusia termasuk pengusaha kecil, menengah, dan besar.</p> <p>e. Usulan dan pemberian insentif penanaman modal di luar fiskal dan non fiskal nasional yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.</p> <p>4. Penetapan peraturan daerah</p>

SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA
	<p>insentif penanaman modal di luar fiskal dan non fiskal nasional yang menjadi kewenangan provinsi.</p> <p>4. Penetapan peraturan daerah tentang penanaman modal di provinsi dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.</p>	<p>tentang penanaman modal di kabupaten/kota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.</p>
<p>2. Kerjasama Penanaman Modal</p>	<p>1. Dukungan pelaksanaan dan pengajuan usulan materi serta fasilitasi kerjasama dunia usaha di bidang penanaman modal di tingkat provinsi.</p> <p>2. Dukungan pelaksanaan dan pengajuan usulan materi serta fasilitasi kerjasama internasional di bidang penanaman modal di tingkat provinsi.</p>	<p>1. Dukungan pelaksanaan dan pengajuan usulan materi serta fasilitasi kerjasama dunia usaha di bidang penanaman modal di tingkat kabupaten/kota.</p> <p>2. Dukungan pelaksanaan dan pengajuan usulan materi serta fasilitasi kerjasama internasional di bidang penanaman modal di tingkat kabupaten/kota.</p>
<p>3. Promosi Penanaman Modal</p>	<p>1. Pengkajian dan penetapan kebijakan teknis pelaksanaan pemberian bimbingan dan pembinaan dalam promosi penanaman modal di tingkat provinsi.</p> <p>2. Koordinasi dan pelaksanaan promosi penanaman modal daerah provinsi baik di dalam negeri maupun keluar negeri yang melibatkan lebih dari satu kabupaten/kota.</p> <p>3. Koordinasi, pengkajian, dan penetapan materi promosi</p>	<p>1. Pengkajian dan penetapan kebijakan teknis pelaksanaan pemberian bimbingan dan pembinaan dalam promosi penanaman modal di tingkat kabupaten/kota.</p> <p>2. Pelaksanaan promosi penanaman modal daerah kabupaten/kota baik di dalam negeri maupun keluar negeri.</p> <p>3. Koordinasi, pengkajian, dan</p>

SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA
	skala provinsi	penetapan materi promosi skala kabupaten/kota.
4. Pelayanan Penanaman Modal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengkajian dan penetapan pedoman tata cara pelayanan penanaman modal skala provinsi. 2. Pemberian persetujuan penanaman modal dalam negeri yang bersifat lintas kabupaten/kota (skala provinsi). 3. Pemberian izin usaha yang diperlukan untuk kegiatan penanaman modal nasional dan izin pelaksanaan untuk penanaman modal asing yang bersifat lintas kabupaten/kota yang menjadi kewenangan provinsi. 4. Pelaksanaan pedoman pengaturan kantor perwakilan perusahaan asing tingkat provinsi. 5. Pemberian persetujuan insentif fiskal dan non fiskal provinsi penanaman modal yang menjadi kewenangan provinsi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengkajian dan penetapan pedoman tata cara pelayanan penanaman modal skala kabupaten/kota. 2. Pemberian persetujuan penanaman modal dalam negeri yang menjadi kewenangan kabupaten/kota (skala kabupaten/kota). 3. Pemberian izin usaha yang diperlukan untuk kegiatan penanaman modal nasional dan izin pelaksanaan untuk penanaman modal asing yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. 4. Pelaksanaan pedoman pengaturan kantor perwakilan perusahaan asing tingkat kabupaten/kota. 5. Pemberian persetujuan insentif fiskal dan non fiskal kabupaten/kota penanaman modal yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.

SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA
5. Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengkajian dan penetapan kebijakan teknis pengendalian pelaksanaan penanaman modal di provinsi. 2. Pelaksanaan pemantauan, bimbingan dan pengawasan pelaksanaan penanaman modal berkoordinasi dengan pemerintah dan instansi penanaman modal kabupaten/kota. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengkajian dan penetapan kebijakan teknis pengendalian pelaksanaan penanaman modal di kabupaten/kota. 2. Pelaksanaan pemantauan, bimbingan dan pengawasan pelaksanaan penanaman modal berkoordinasi dengan pemerintah dan instansi penanaman modal provinsi.
6. Pengelolaan Data & Sistem Informasi Penanaman Modal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengkajian dan penetapan pedoman tata cara pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal skala provinsi. 2. Pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal yang terintegrasi dengan sistem informasi penanaman modal Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan instansi penanaman modal kabupaten/kota. 3. Pengumpulan dan pengolahan data persetujuan dan realisasi proyek penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing skala provinsi. 4. Pemutakhiran data dan informasi penanaman 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengkajian dan penetapan pedoman tata cara pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal skala kabupaten/kota. 2. Pembangunan dan pengembangan sistem informasi penanaman modal yang terintegrasi dengan sistem informasi penanaman modal BKPM dan instansi penanaman modal provinsi. 3. Pengumpulan dan pengolahan data persetujuan dan realisasi proyek penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing skala kabupaten/kota. 4. Pemutakhiran data dan informasi penanaman modal skala kabupaten/kota.

SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA
	modal skala provinsi. 5. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan instansi penanaman modal kabupaten/kota di bidang sistem informasi penanaman modal.	5. Penyelenggaraan di bidang sistem informasi penanaman modal.
7. Penyebarluasan, Pendidikan dan Pelatihan Penanaman Modal	1. Koordinasi pelaksanaan sosialisasi atas kebijakan dan perencanaan pengembangan, kerjasama luar negeri, promosi, pelayanan pemberian perizinan, pengendalian pelaksanaan dan sistem informasi penanaman modal skala provinsi kepada aparat pemerintah dan dunia usaha. 2. Koordinasi dan pelaksanaan pendidikan dan pelatihan penanaman modal skala provinsi	1. Pelaksanaan sosialisasi atas kebijakan dan perencanaan pengembangan, kerjasama luar negeri, promosi, pemberian pelayanan perizinan, pengendalian pelaksanaan dan sistem informasi penanaman modal skala kabupaten/kota kepada aparat pemerintah dan dunia usaha. 2. Pelaksanaan pendidikan dan pelatihan penanaman modal skala kabupaten/kota.

Dengan adanya pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sebagaimana disebutkan di atas, diharapkan daerah mampu menangkap peluang dan tantangan persaingan global melalui peningkatan daya saing daerah atas potensi dan keanekaragaman daerah masing-masing. Selain itu, pemerintah daerah harus mampu mempercepat pelayanan kepada masyarakat terutama pelaku usaha yang akan menanamkan modalnya di daerah secara lebih cepat, efektif, dan efisien.⁸⁴

Meskipun Undang-undang Penanaman Modal mengatur pemisahan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan urusan

⁸⁴ Dhaniswara K. Harjono, *op. cit.*, hal. 257.

penanaman modal, namun Undang-undang ini tetap memerintahkan agar Pemerintah meningkatkan koordinasi antar instansi Pemerintah, antara instansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, dan antara instansi Pemerintah dengan pemerintah daerah. Koordinasi dengan pemerintah daerah harus sejalan dengan semangat otonomi daerah. Pemerintah daerah bersama-sama dengan instansi atau lembaga, baik swasta maupun Pemerintah, harus lebih diberdayakan lagi, baik dalam pengembangan peluang potensi daerah maupun dalam koordinasi promosi dan pelayanan penanaman modal. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan penyelenggaraan penanaman modal berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan atau dekonsentrasi. Oleh karena itu, peningkatan koordinasi kelembagaan tersebut harus dapat diukur dari kecepatan pemberian perizinan dan fasilitas penanaman modal dengan biaya yang berdaya saing. Agar memenuhi prinsip demokrasi ekonomi.⁸⁵

Dengan demikian dalam penyelenggaraan urusan penanaman modal diperlukan adanya pembagian wewenang yang jelas antara pemerintah pusat dan daerah sebagai aparatur pelaksana Undang-undang Penanaman Modal, sehingga ada kejelasan tugas pokok dan fungsi serta kewenangan dari masing-masing instansi yang pada akhirnya dapat mencegah timbulnya tumpang tindih kewenangan dan konflik kepentingan antar instansi. Di samping itu juga diperlukan koordinasi yang sinergis antar instansi terkait. Koordinasi yang sinergis dapat diperoleh dengan cara melakukan penataan secara menyeluruh terhadap perangkat peraturan dan aparatur pelaksanaannya. Dengan adanya kejelasan pembagian kewenangan yang ditunjang dengan adanya koordinasi yang baik, pada akhirnya dapat menciptakan kepastian hukum bagi kegiatan penanaman modal yang tentunya juga berakibat meningkatnya daya saing investasi Indonesia.

Ketiga, peran yudikatif. Badan Peradilan sebagai lembaga yudikatif belum mampu menciptakan kepastian hukum. Hal ini dapat dilihat dari putusan pengadilan yang tidak konsisten sehingga membingungkan investor asing. Misalnya putusan pengadilan niaga dalam melaksanakan putusan arbitrase.

⁸⁵ Indonesia (b), *op. cit.*, penjelasan umum.

Indonesia telah memiliki Undang-undang Arbitrase yang meliputi pula pelaksanaan keputusan arbitrase luar negeri, namun dalam pelaksanaannya terjadi inkonsistensi dalam pelaksanaan. Contoh inkonsistensi dalam pelaksanaan arbitrase luar negeri adalah dibatalkannya putusan Arbitrase Geneva berkenaan dengan kasus Karaha Bodas versus Pertamina oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Namun Mahkamah Agung kemudian membatalkan putusan pengadilan tersebut dengan menyatakan bahwa Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tidak mempunyai yurisdiksi untuk membatalkan putusan arbitrase luar negeri. Menurut Mahkamah Agung RI yang mempunyai kewenangan adalah pengadilan di tempat putusan arbitrase dikeluarkan, yaitu Pengadilan Geneva.⁸⁶

3. Budaya Hukum Yang Mendukung Tegaknya Hukum

Menurut Lawrence M. Friedman, budaya hukum merupakan unsur yang terpenting dari sistem hukum, di samping struktur dan substansi. Friedman mengemukakan bahwa tegaknya peraturan-peraturan hukum tergantung kepada budaya hukum masyarakatnya, yaitu sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, pandangan-pandangan, pikiran-pikiran, sikap-sikap dan harapan-harapan. Budaya hukum masyarakat tergantung pula kepada sub budaya hukum anggota-anggota masyarakat, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, yaitu kepentingan ekonomi, posisi atau kedudukan, latar belakang pendidikan, lingkungan, budaya, agama, dan bahkan kepentingan-kepentingan.⁸⁷

Selanjutnya Jeremias Lemek juga mengemukakan, bahwa *law enforcement* di Indonesia dipengaruhi oleh budaya bangsa kita di masa lalu, masa sekarang, dan masa yang akan datang.⁸⁸ Dimana budaya bangsa yang dimaksud disini tentunya termasuk budaya hukum bangsa Indonesia.

Menurut Erman Rajagukguk, budaya hukum adalah persepsi atau pandangan masyarakat terhadap sistem hukum.⁸⁹ Pelaksanaan penanaman modal di Indonesia sangat dipengaruhi oleh budaya hukum masyarakat Indonesia.

⁸⁶ Suparji, *op.cit.*, hal 171.

⁸⁷ Pandangan Lawrence Friedman mengenai budaya hukum, sebagaimana dikutip dari Cita Citrawinda Priapantja, *Budaya Hukum Indonesia Menghadapi Globalisasi-Perlindungan Rahasia Dagang Di Bidang Farmasi*, cet III, Jakarta: Chandra Pratama, 2005, hal. 360.

⁸⁸ Jeremias Lemek, *Mencari Keadilan-Pandangan Kritis Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*, cet. I, Yogyakarta: Galangpress, 2007, hal. 4.

⁸⁹ Erman Rajagukguk (b), *op. cit.* hal. 38.

Budaya hukum yang sudah terbangun dengan baik tentunya akan dapat mendukung pelaksanaan penanaman modal. Begitu pula sebaliknya, budaya hukum yang belum terbangun dengan baik tentu akan dapat menghambat pelaksanaan investasi.

Pada saat ini, budaya hukum Indonesia belum mampu terbangun dengan baik. Rendahnya kualitas budaya hukum tersebut sangat dipengaruhi tingkat pemahaman masyarakat terhadap hukum yang sangat beragam. Salah satu faktor yang mempengaruhi budaya hukum adalah perilaku para pengusaha atau investor. Fakta menunjukkan bahwa pengusaha mancanegara terbiasa menyuap para pejabat di negara berkembang.⁹⁰ Di samping itu juga dipengaruhi oleh faktor perilaku di lingkungan birokrasi.

Menurut Harkristuti Harkrisnowo, berbicara tentang hukum tidak mungkin sekadar bicara tentang aturan untuk acuan berperilaku dalam kehidupan masyarakat dan bernegara (yang seharusnya berpihak pada kepentingan rakyat untuk mencapai keadilan sosial), tapi juga termasuk : proses pembentukan hukum (yang lebih banyak merupakan ajang *power-game* yang mengacu kepada kepentingan *the powerful* dari pada *the needy* sangat sulit diingkari). Proses penerapan hukum, baik yang dilakukan di eksekutif tingkat atas, menengah maupun bawah dan yudikatif dalam tugasnya melaksanakan hukum, sangat banyak dituding sebagai cerminan merosotnya kewibawaan hukum, dengan menonjolnya nuansa nonhukum (politik dan kekuasaan) dari pada hukum (misalnya lembaga yang kurang independen dan imparial), penegakan hukum yang inkonsisten dan diskriminatif, intervensi kekuasaan terhadap hukum yang sulit dilacak dan dibuktikan, apalagi diproses. Adanya ketidakpercayaan masyarakat pada hukum disebabkan beberapa faktor yakni : lembaga peradilan yang belum independen dan imparial, penegak hukum belum profesional, masih inkonsisten dan diskriminatif, perlindungan hukum pada masyarakat belum memadai (*access to justice*), proses hukum yang berbelit-belit dan tingginya dugaan KKN di semua lini penyelenggaraan proses hukum.⁹¹

⁹⁰ Ibid., hal. 39.

⁹¹ Harkristuti Harkrisnowo, *Reformasi Hukum di Indonesia : Quo Vadis?*, Dalam Sentosa Sembiring, op.cit., hal 118-119.

Menurut Suparji, setidaknya-tidaknya ada dua budaya yang menunjukkan bahwa budaya hukum Indonesia belum mampu mendukung investasi. Pertama, masih tingginya korupsi di negara Indonesia dan kedua, masalah penyelenggaraan perizinan penanaman modal belum efisien.⁹²

Korupsi merupakan salah satu bentuk ketidakpastian hukum (*uncertainty*), ketidakadilan (*unfairness*) dan ketidakefisienan (*inefficiency*). Korupsi adalah faktor utama terjadinya ketidakpastian hukum. Padahal, faktor utama tinggi-rendahnya pertumbuhan investasi sangat ditentukan oleh faktor kepastian hukum di samping faktor stabilitas keamanan. Indikator utama kepastian hukum itu sendiri sangat ditentukan oleh tinggi rendahnya tingkat korupsi. Semakin tinggi tingkat korupsi di suatu negara maka semakin rendah pula tingkat investasi ke negara yang bersangkutan.⁹³ Korupsi dapat menghambat pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

Praktek korupsi merupakan penyebab utama kalangan investor enggan berinvestasi membangun usaha di Indonesia, selain faktor infrastruktur, birokrasi, pajak dan tenaga kerja.⁹⁴ Tingginya tingkat korupsi di Indonesia menyebabkan iklim investasi menjadi tidak kondusif, sehingga tidak mampu menarik *Foreign Direct Investment* (FDI) dan investasi domestik, akibatnya terjadi perlambatan dalam proses *multiplier effect* dalam perekonomian. Konsekuensinya pertumbuhan ekonomi yang merupakan prasyarat utama bagi penurunan kemiskinan menjadi rendah, akibatnya program pengentasan kemiskinan menjadi mandek.

Korupsi membuat para pengusaha asing menjadi ketakutan menanamkan investasinya di Indonesia. Harus disadari, para pengusaha asing telah terikat dengan kode etik (*Code of Conduct*) Kamar Dagang Internasional (*International Chamber of Commerce*) yang sejak Maret 1996 telah merekomendasikan kode

⁹² Suparji, op.cit., hal 173, 175.

⁹³ Bisnis Indonesia, Widiby, *Korupsi Sebagai Penghambat Pertumbuhan Investasi*, 21 Maret 2002.

⁹⁴ Selama ini, ada anggapan bahwa faktor tenaga kerja yang menjadi penghambat kucuran investasi. Tapi dari catatan Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, secara nasional masalah buruh ini adalah faktor terakhir penghambat investasi, yang dominan justru korupsi. Korupsi berperan dominan menghambat investasi dengan persentase mencapai 21 persen dari faktor-faktor penghambat lainnya, *Harian Umum Sore Sinar Harapan*, Sabtu, 19 Mei 2007.

etik kepada anggotanya untuk tidak melakukan korupsi dalam bisnis internasionalnya. Berkenaan dengan sanksi hukumnya, *International Chamber of Commerce* menyerahkan kasusnya kepada Organisasi Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan (*Organization for Economic Cooperation and Development*), yang anggotanya tercatat 29 negara maju yang menaungi perusahaan multinasional. Pada pertemuan Paris (26 Mei 1997), negara yang bergabung dalam OECD mensahkan UU Anti Penyuapan (*Bribery*) yang berlaku bagi anggotanya. Berdasarkan UU tersebut, perusahaan multinasional anggota OECD, yang terbukti melakukan penyuapan atau berkolusi dengan birokrasi, untuk mendapatkan proyek atau menanamkan investasi, maka perusahaan tersebut dapat diajukan ke pengadilan di negara perusahaan tersebut berasal. Misalnya, perusahaan Amerika Serikat (AS), sebagai anggota OECD, yang melakukan korupsi di luar negeri dikenai *Foreign Corrupt Practices Act* (UU Praktek Korupsi di Luar Negeri) yang sudah diundangkan sejak 1977 dan diamandemen pada 1988.⁹⁵

Menurut Paolo Mauro, korupsi mempunyai sejumlah akibat yang merugikan, salah satu diantaranya bahwa korupsi menurunkan pertumbuhan ekonomi.⁹⁶ Dalam kunjungannya ke Arab Saudi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dikomplain oleh KADIN Arab Saudi tentang hambatan dalam birokrasi untuk berinvestasi di Indonesia. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh World Bank dan *International Finance Corporation* (IFC) beberapa waktu yang lalu, bahwa birokrasi Indonesia sangat tidak efisien dan tidak transparan. Dalam perdagangan internasional masalah birokrasi ini termasuk korupsi dan suap di dalamnya dianggap sebagai hambatan bukan tarif atau *non tariff barrier*.⁹⁷

⁹⁵ Widibyo, op.cit.

⁹⁶ Dimana korupsi terjadi, pengusaha sadar bahwa sebagian dari hasil investasi mereka di masa depan mungkin akan diminta oleh pejabat yang korup. Pembayaran uang suap sering kali diperlukan sebelum dikeluarkannya perijinan yang diperlukan. Karena itu para investor mungkin menyadari bahwa korupsi itu sejenis pajak, yaitu sejenis pajak yang sifatnya amat merusak karena perlu dirahaskan dan serba ketidakpastian yang menyertainya, suatu hal yang mengurangi dorongan untuk melakukan investasi. Dampak korupsi merendahkan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Paolo Mauro, *Dampak Korupsi pada Pertumbuhan Investasi dan Belanja Pemerintah : Sebuah Analisis Lintas-Negara*, dalam buku Kimberly Ann Elliott (editor), *Korupsi dan Ekonomi Dunia*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1999, hal 140.

⁹⁷ Dalam perdagangan barang internasional kita mengenal adanya hambatan lain berupa tarif (*tariff barrier*) dalam bentuk prosentase bea masuk yang harus dibayar kepada Negara yang memberikan akses pasar. Hambatan ini menghambat investasi masuk yang sangat penting bagi pertumbuhan perekonomian. Berbagai hambatan dari birokrasi ini di dalam negeri juga dapat

David M. Chalmers menguraikan pengertian istilah korupsi itu dalam berbagai bidang, antara lain yang menyangkut penyuapan, yang berhubungan dengan manipulasi di bidang ekonomi, dan yang menyangkut bidang kepentingan umum.⁹⁸ Selanjutnya David M. Chalmers menjelaskan, pembayaran terselubung dalam bentuk pemberian hadiah, ongkos administrasi, pelayanan, pemberian hadiah-hadiah sanak keluarga, pengaruh, kedudukan sosial, atau hubungan apa saja yang merugikan kepentingan dan kesejahteraan umum, dengan atau tanpa pembayaran uang, biasanya dianggap sebagai perbuatan korupsi.⁹⁹

Melihat definisi-definisi di atas yang lebih banyak menekankan pada penyuapan dan kerugian bagi Negara (khususnya merugikan kesejahteraan rakyat), perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *material corruption*.¹⁰⁰

Korupsi berdampak terhadap pertumbuhan investasi, pertumbuhan ekonomi, pengeluaran pemerintah dan pembangunan berkelanjutan. Berikut adalah dampak dari korupsi terhadap hal tersebut di atas:¹⁰¹

Pertama, Dampaknya terhadap investasi. Studi Ades dan Di Tella (1997) dalam Nusantara (2000) yang mengamati dampak korupsi terhadap investasi dan pengeluaran untuk *research and development* (R&D) pada sektor industri, menunjukkan dampak korupsi yang negatif dan signifikan terhadap investasi dan pengeluaran aktivitas R&D. Kesimpulan studi tersebut adalah bila kebijakan sektor industri tercemari oleh korupsi, maka akan berdampak negatif terhadap

membuat alokasi sumber daya ekonomi menjadi kurang efisien, membuat mahal biaya produksi dan distribusi barang yang akhirnya akan menimbulkan *high cost economy* yang membuat barang Indonesia menjadi kurang mampu bersaing di pasar global, dapat juga terjadi pada sektor produksi. Korupsi sebagai hambatan dipercaya dapat menimbulkan berkurangnya *market integrity* dan melemahnya penerapan *good governance* baik pada sektor swasta maupun publik yang baik. Korupsi dan suap merupakan *trade barrier*, *investment barrier*, *development barrier* dan merugikan konsumen, pemerintah dan perusahaan. Harian Seputar Indonesia, *Korupsi Sebagai Hambatan Perekonomian*, Senin, 1 Mei 2006.

⁹⁸ Baharuddin Lopa, *Kejahatan Korupsi dan Penegakan Hukum* (Jakarta: Kompas, 2001), hal. 67-68.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Perbuatan korupsi dari segi bentuknya dapat dibagi sebagai berikut: *pertama*, yang lebih banyak menyangkut penyelewengan di bidang materi (uang) yang dikategorikan *material corruption*. *Kedua*, berupa perbuatan memanipulasikan pemungutan suara dengan cara penyuapan, intimidasi, paksaan, dan/atau campur tangan yang dapat mempengaruhi kebebasan memilih, komersialisasi pemungutan suara pada lembaga legislatif atau pada keputusan yang bersifat administratif, janji jabatan dan sebagainya, yang dikategorikan *political corruption*. *Ketiga*, yang memanipulasikan ilmu pengetahuan yang dapat dikategorikan *intellectual corruption*. Mengenai hal ini dapat dilihat lebih lanjut pada Baharuddin Lopa, *op. cit.*, hal. 67-70.

¹⁰¹ Sinar Harapan, Andi Irawan, *Dampak Suap dan Korupsi Terhadap Kinerja Ekonomi*, 2002, http://groupas@yahoo.com/group/indonesia_damai/message/22825, diakses 2 Juli 2009.

investasi sebesar 56%, secara langsung dengan menggunakan *control for random effect*, sedangkan bila menggunakan *control for year fixed effect* akan berdampak 84%. Secara sederhana dapat diterjemahkan, bila dampak rata-rata korupsi terhadap investasi ditetapkan (*control for random effect*) maka secara keseluruhan korupsi punya andil 56% dalam proses penurunan investasi sektor industri. Sedangkan apabila kondisi korupsi pada suatu waktu tertentu dianggap konstan (*control for year fixed effect*) maka dampaknya akan sebesar 84% dalam proses penurunan investasi. Dampak terhadap aktivitas R&D adalah sebesar 50% dan 82%. Jelasnya, korupsi ternyata mempunyai dampak yang kuat terhadap kemunduran investasi suatu perekonomian. Dengan mengkomparasikan penelitian Ades dan Di Tella dan hasil survey Transparency International tentu tidaklah mengherankan ketika kita mengetahui bahwa tingkat angka persetujuan investasi menurun di Indonesia, baik penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun penanaman modal asing (PMA). Sebagaimana yang diketahui dua jenis investasi ini mengalami kemerosotan tajam selama semester pertama tahun 2002 dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2001. PMDN angkanya anjlok hingga 72 persen, yakni dari Rp 39,788 triliun dengan 130 proyek menjadi Rp 11,114 triliun dengan 80 proyek. Sementara PMA merosot 42 persen, yakni dari 4,312 miliar dolar AS dengan 678 proyek menjadi 2,520 miliar dolar AS dengan 506 proyek.

Kedua, dampak korupsi terhadap pertumbuhan ekonomi. Dampak korupsi juga dapat dicermati dari sisi pertumbuhan ekonomi. Apabila korupsi dapat mengurangi investasi domestik dan investasi asing, satu hal yang pasti dapat juga terjadi adalah korupsi akan menurunkan pertumbuhan ekonomi.

Studi yang dilakukan oleh Paolo Mauro (1995) menyelidiki kondisi pertumbuhan ekonomi yang disebabkan oleh korupsi. Indeks korupsi yang dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi memiliki angka koefisien 0,003. Angka tersebut dapat diartikan bila Indonesia mampu menurunkan tingkat korupsi hingga level Singapura, maka akan terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi sebesar 2,25 persen. Jadi apabila pada tahun 2000-2001, perekonomian Indonesia secara riil tumbuh sebesar 3%, maka apabila korupsi bisa dikontrol maka pertumbuhan ekonomi akan sebesar 5.25%.

Ketiga, Terhadap Pengeluaran Pemerintah. Tanzi dan Davoodi (1997) melakukan studi yang sistematis terhadap dampak korupsi terhadap keuangan publik. Terdapat beberapa temuan penting dari hasil studi tersebut, yaitu (a) korupsi memiliki kecenderungan untuk meningkatkan ukuran *public investment*, sebab pengeluaran publik meningkat karena praktik manipulasi yang dilakukan oleh pejabat tinggi, (b) korupsi akan mampu mengubah komposisi pengeluaran pemerintah dari pengeluaran yang bersifat pengoperasian dan pemeliharaan menjadi pengeluaran yang bersifat pembelian barang-barang baru, (c) korupsi memiliki kemungkinan untuk membelokkan komposisi pengeluaran publik dari pengeluaran untuk proyek-proyek publik ke aktivitas pembangunan yang tidak langsung terkait dengan publik dengan alasan proyek yang terkait langsung dengan masyarakat relatif lebih sulit untuk menerapkan rente, (d) korupsi akan mengurangi produktivitas investasi publik dan infrastruktur, (e) korupsi akan menurunkan penerimaan pajak sebab kemampuan pemerintah untuk mengumpulkan pajak dan tarif, secara riil sangat tergantung pada nominal *tax rate* dan rumitnya peraturan perpajakan yang pada akhirnya akan "disederhanakan" oleh petugas pajak di lapangan.

Keempat, Pembangunan Berkelanjutan. Korupsi dalam bentuk kolusi antara para elite politik korup dan elit ekonomi serakah akan mengeksploitasi sumber daya alam secara semena-mena untuk keuntungan pribadi di atas kesejahteraan warga dunia dan ekonomi bangsa sendiri. Akibatnya perusakan lingkungan yang hebat (*environmental hazard*) tak terelakkan. Dan ketika *environmental hazard* ini terjadi menurut Ramcharan (1983) bukan hanya memustahilkan pemenuhan hak-hak dalam kategori sosial ekonomi pada pihak lain khususnya atas orang-orang miskin seperti hak atas pangan (*right to food*), hak atas kesehatan (*right to health*), hak atas perumahan (*right to housing*), hak atas pekerjaan (*right to work*), tetapi juga memustahilkan pemenuhan atas hak dalam kategori sipil dan politik (*civil and political right*) seperti hak atas hidup, hak berorganisasi dan seterusnya.

Di Indonesia korupsi merupakan isu nasional yang dapat mengancam stabilitas politik dan ekonomi di Indonesia. Korupsi sudah menjadi salah satu gejala umum yang sulit diberantas, bahkan menjadi budaya masyarakat

Indonesia.¹⁰² Hal ini dikarenakan korupsi umumnya dilakukan oleh oknum kalangan menengah atas yang relatif mempunyai pengaruh terhadap kekuasaan sehingga dalam penanganannya sering mengalami kendala.

Berkaitan dengan penyebab membudayanya korupsi di Indonesia, pada umumnya orang menghubungkan tumbuh suburnya korupsi dengan sebab yang paling mudah dihubungkan, misalnya, kurangnya gaji para pejabat, buruknya ekonomi, mental pejabat yang kurang baik, administrasi dan manajemen yang kacau yang menghasilkan adanya prosedur yang berliku-liku dan sebagainya.¹⁰³

Baharuddin Lopa juga berpendapat,¹⁰⁴ penyebab korupsi adalah lemahnya integritas moral yang turut melemahkan disiplin nasional. Di samping itu, lemahnya sistem juga merupakan salah satu penyebab. Tidak dapat disangkal lemahnya mekanisme di berbagai sektor birokrasi dewasa ini, seperti dikeluhkan oleh pengusaha nasional termasuk pengusaha kecil maupun pengusaha asing, karena masih banyaknya mata rantai yang harus mereka lalui untuk memperoleh sesuatu ijin atau fasilitas kredit. Keadaan yang kurang menggembirakan ini menyebabkan suburnya suap-menyuap dan pemberian komisi sebagai salah satu bentuk perbuatan korupsi. Bahkan tanpa berliku-likunya mekanisme administrasi, budaya komisi ini tetap saja berlangsung.

Dalam kegiatan penanaman modal tentunya tidak terlepas dari adanya tindakan korupsi dalam bentuk *material corruption*.¹⁰⁵ Korupsi dalam penanaman modal yang sering terjadi di antaranya adalah penyuapan dan pemberian komisi yang dilakukan oleh pelaku usaha atau investor yang akan melakukan penanaman modal. Penyuapan dan pemberian komisi ini biasa dilakukan dengan motif untuk mempercepat proses ijin berusaha dan perijinan penanaman modal.

Budaya anti korupsi sangat diperlukan dalam kegiatan penanaman modal. Karena budaya korupsi, baik yang berbentuk budaya anti suap maupun budaya

¹⁰² Mengutip pendapat B. Sudarso yang mengemukakan bahwa “menghadapi masalah korupsi yang sudah meluas merupakan *way of life*, orang sudah setengah putus asa dan acuh tak acuh. Malahan ada yang berpendapat bahwa sebaiknya kita tidak bicara lagi mengenai korupsi tetapi mengenai pembangunan saja. Pada saat-saat tertentu memang seakan-akan timbul harapan bahwa penyakit itu akan sungguh-sungguh dapat diatasi, tetapi saat-saat penuh harapan demikian biasanya tidak berlangsung lama yang segera disusul oleh keraguan, keprihatinan, kekecewaan dan sinisme.” B. Sudarsono, *Korupsi di Indonesia*, Jakarta: Bhratara, 1969, hal. 9.

¹⁰³ B. Sudarsono, *op. cit.*, hal. 10.

¹⁰⁴ Baharuddin Lopa, *op. cit.* hal. 81.

¹⁰⁵ Meskipun dalam kegiatan penanaman modal juga sering terjadi adanya korupsi dalam bentuk *Intellectual Corruption* misalnya pelanggaran di bidang hak kekayaan intelektual.

menghindari pemberian hadiah atau komisi, dapat menimbulkan *high cost economy* bagi para investor. Hal di atas juga ditunjang adanya fakta yang menunjukkan bahwa pebisnis memiliki logika sendiri. Mereka lebih mengutamakan negara yang memberikan kemudahan berusaha. Karena itu, demokrasi harus menjamin kepastian hukum dan keamanan. Transparansi yang menjadi roh demokrasi harus tercermin pada pengelolaan pemerintahan yang baik serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁰⁶

Paragraf-paragraf berikut akan menguraikan tentang pentingnya budaya efisiensi dan budaya anti korupsi dalam kegiatan penanaman modal.

- **Budaya Efisiensi Waktu dan Biaya**

Motif investor melakukan penanaman modal salah satunya adalah untuk memperoleh keuntungan. Sedangkan, keuntungan yang semaksimal mungkin bisa diperoleh melalui adanya efisiensi waktu ataupun biaya dalam penanaman modal. Efisiensi waktu ataupun biaya dapat tercapai dengan adanya budaya kerja yang efisien. Oleh karena itu, budaya kerja yang mewujudkan efisiensi waktu merupakan hal penting dalam setiap kegiatan penanaman modal.

Efisiensi dalam kegiatan penanaman modal seolah menjadi sesuatu yang sulit ditemui di Indonesia. Yang terjadi malah sebaliknya, pelaksanaan penanaman modal selalu diwarnai terjadinya inefisiensi. Inefisiensi di Indonesia, baik dari segi waktu maupun dari segi biaya seperti sudah menjadi budaya dalam kegiatan penanaman modal. Sebagai salah satu contoh dalam masalah perijinan penanaman modal, di samping memerlukan waktu yang lama, juga memerlukan biaya yang tidak murah. Penyelenggaraan perizinan investasi di Indonesia pada umumnya belum efisien. Paling tidak ada tiga alasan yang menunjukkan bahwa perizinan di Indonesia tidak efisien :¹⁰⁷

- a. Ditinjau dari sisi dimensi sosial budaya, karena perizinan melibatkan banyak relasi, maka dalam pelaksanaannya membentuk sebuah sistem tersendiri yang cukup rumit. Pembentukan sistem tersendiri ini berjalan melalui sebuah proses yang hampir alamiah dimana proses-proses dalam perizinan usaha, sebagaimana pungutan, dikomunikasikan serta disosialisasikan secara

¹⁰⁶ Media Indonesia, *Demokrasi dan Investasi*, (30 November 2006), hal. 1.

¹⁰⁷ Suparji, op.cit., hal 176.

multilevel. Pada akhirnya membentuk sebuah sistem sosial budaya, dimana sebagaimana konstruksi sosial lainnya, kemudian hal ini dianggap sebagai pihak-pihak yang dirugikan menjadi lemah atau bahkan tidak ada.¹⁰⁸

- b. Ditinjau dari dimensi politik telah terjadi relasi kekuasaan antara yang dilayani dan yang melayani.¹⁰⁹ Dalam pelaksanaannya menimbulkan dualisme kebijakan. Dualisme ini melahirkan berbagai inkonsistensi dalam kebijakan dan implementasinya. Dalam situasi ketika relasi kuasa tidak setara, perizinan kemudian menjelma menjadi sesuatu yang bermakna negatif. Pada layanan birokrasi termasuk perizinan maka kelemahan konsistensi dan kemauan politik adalah tidak disusun secara sistematis dan cenderung reaktif, tindakan politis semata, ekspresi kedermawanan dan mengandung banyak bias. Selain itu terlibatnya banyak pihak dalam perizinan usaha kecil membutuhkan setidaknya dua hal yakni sistem koordinasi yang baik serta sistem informasi yang menunjang.¹¹⁰
- c. Ditinjau dari dimensi ekonomi, perizinan identik dengan pungutan. Pungutan sebagai salah satu hasil perizinan tidak lagi dapat diandalkan sebagai sesuatu mekanisme distribusi surplus yang dapat menunjang proses pemerataan pada masyarakat banyak, misalnya melalui mekanisme pajak dan retribusi. Keruwetan dalam pelayanan formalitas izin usaha tidak lepas dari latar belakang penyusunan kebijakan itu sendiri. Selain mengandung sikap dualisme juga mengandung berbagai bias, struktur kekuasaan yang masih timpang atau tidak demokratis mempengaruhi substansi dari kebijakan yang disusun dan implementasinya. Menyangkut substansi kebijakan maka terdapat tiga aspek yang cukup menonjol yakni aspek materi yang diatur, aspek kelembagaan serta aspek prosedur khususnya persyaratan perizinan. Pada ketiga aspek itu selalu ditemui dua kondisi yakni tumpang tindih dan yang kedua yang merupakan akibat dari sifat pertama yakni *over regulasi*.

¹⁰⁸ Juni Thamrin dan Bambang Y Sundayana, *Masalah Pungutan Yang Dihadapi Pengusaha Kecil : Mampukah Mereka Mengembangkan Daya Saing*, Jurnal Analisis Sosial AKATIGA, Edisi 6, 2006. Dalam Suparji, *ibid*.

¹⁰⁹ Isono Sadoko dkk, *Pengembangan Usaha Kecil Pemihakan Setengah Hati*, AKATIGA, Bandung, 1995. Dalam Suparji, *ibid.*, hal 177.

¹¹⁰ Frida Rustiani, dalam laporan studi yang berjudul : *Perizinan Usaha Sektor Logam, Kayu/rotan Dan Makanan Di Bandung, Yogyakarta dan Medan*, Taf-USAID, Jakarta, 2000. Dalam Suparji, *ibid*.

Di samping budaya kerja yang mewujudkan efisiensi waktu, budaya kerja yang mewujudkan efisiensi biaya juga merupakan hal penting dalam setiap kegiatan penanaman modal, karena dengan adanya efisiensi biaya tentunya dapat mengurangi beban biaya para investor. Dan hal ini merupakan hal yang menarik bagi para investor.

Birokrasi yang panjang menyebabkan adanya biaya tambahan serta maraknya korupsi dan pungutan liar yang menjadikan investasi di Indonesia memiliki *high cost economy* yang akan memberatkan para calon investor dan dapat mengakibatkan usaha yang dilakukan menjadi tidak *feasible* karena profit margin menjadi semakin kecil.¹¹¹

Mengutip penelitian Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat (LPEM) Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia bahwa pada 1700 perusahaan di 55 kabupaten/kota, besarnya biaya sampingan yang harus dikeluarkan pengusaha mencapai 9,7 sampai 11,2 persen dari total biaya produksi.¹¹² Karena efisiensi merupakan faktor penting dalam kegiatan penanaman modal, maka diperlukan langkah-langkah dalam rangka mewujudkan efisiensi. Langkah pertama yang dapat dilakukan yaitu menghilangkan semua hambatan dalam penanaman modal, misalnya berkaitan dengan perizinan harus diperlancar, disederhanakan, dan dipersingkat serta kendala birokrasi juga harus diminimalkan.

Berkaitan dengan masalah perizinan, pemerintah harus membenahi prosedur perizinan ini. Sebagaimana dikemukakan oleh Marie Elka Pangestu, pemerintah harus memangkas perizinan dari 151 hari menjadi 30 hari. Perizinan maksimal 30 hari yang dilakukan secara bertahap, tidak bisa langsung. Sekarang kita sedang pelajari 150 hari ini terdiri dari apa saja dan kemudian disederhanakan serta dipangkas jumlah harinya.¹¹³

Karena salah satu faktor penting penyebab terjadinya inefisiensi dalam penanaman modal adalah rumitnya permasalahan birokrasi, langkah berikutnya yang dapat dilakukan dalam rangka menciptakan budaya efisiensi dalam kegiatan

¹¹¹ Ida Bagus Rahmadi Supancana, *op. cit.* hal. 5.

¹¹² Kompas, *Biaya Tak Resmi Pelayanan Birokrasi*, (13 Januari 2004), hal. 13. Sebagaimana dikutip dari CSIS, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Penanaman Modal," hal. 3-4.

¹¹³ <<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2005/0413/-ind1.html>>

penanaman modal adalah melalui reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi merupakan hal penting, karena pelaksana segala kebijakan pemerintah termasuk di bidang penanaman modal di lapangan adalah birokrat. Hal ini senada dengan yang dikemukakan oleh Taufiq Effendi, “bahwa reformasi yang didambakan masyarakat yang kemudian dicanangkan oleh para politisi, pelaksanaannya di lapangan adalah birokrat.”¹¹⁴

Adapun inti dari reformasi birokrasi adalah efisiensi dan efektivitas dalam anggaran serta pelayanan publik. Ada sejumlah kebijakan yang harus dilakukan untuk mencapai hal itu, misalnya melakukan pensiun dini untuk memudahkan birokrasi, peningkatan profesionalisme, rotasi untuk melenturkan sistem yang kaku, serta penegakan hukum.¹¹⁵

Pemerintah sudah melakukan upaya dalam rangka reformasi birokrasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Taufiq Effendi, pemerintah telah merancang desain besar reformasi birokrasi dalam tiga tahap, yaitu *pertama*, meningkatkan pelayanan publik guna mendapatkan kembali kepercayaan rakyat, karena pemerintah saat ini dihadapkan pada rakyat yang tidak sabaran dan rakyat yang sudah bosan; *kedua*, peningkatan pelayanan pelayanan publik yang berorientasi pada pemberdayaan rakyat; *ketiga*, tingkat kesejahteraan pegawai.¹¹⁶

Namun demikian, pelaksanaan reformasi birokrasi tidak semudah yang diharapkan dan tidak berlangsung dengan cepat. Sebagaimana dikemukakan oleh Eko Prasodjo, reformasi birokrasi bisa hanya cenderung menjadi wacana. Hal ini bisa disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, reformasi birokrasi berarti mengubah perilaku dan budaya mereka yang di birokrasi. Perubahan ini membutuhkan waktu lama dan usaha terus menerus karena berbagai kebiasaan di birokrasi sudah tertanam bertahun-tahun. *Kedua*, berbagai kekuatan politik selama ini masih cenderung menjadikan birokrasi sebagai tempat mencari uang.¹¹⁷

Salah satu contoh bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi tidak bisa berlangsung dengan cepat, misalnya reformasi birokrasi di Depkeu, sejak Juni

¹¹⁴ Taufiq Effendi, *Gaji PNS Naik Asalkan Jangan Lagi Korupsi*, Republika, (2 November 2007), hal. 2.

¹¹⁵ Budiman Sudjatmiko, *Reformasi Birokrasi Menjadi Kunci Perubahan*, Kompas (3 November 2007): 3.

¹¹⁶ Taufiq Effendi, *Bukan Cuma Persoalan Teknis*, Kompas (2 November 2007), hal. 5.

¹¹⁷ Eko Prasodjo, *Reformasi Birokrasi Menjadi Kunci Perubahan*, Kompas (3 November 2007), hal. 3.

2007, Menkeu Keuangan, Sri Mulyani, memecat 15 pegawai Dirjen Bea dan Cukai. Di awal reformasi birokrasi Depkeu, Menkeu memindahkan 1.200 pegawai Ditjen Bea dan Cukai yang bertugas di Pelabuhan Tanjung Priok dan menggantikannya dengan 800 pegawai baru.¹¹⁸

Meskipun tidak bisa berlangsung cepat, reformasi Birokrasi di Depkeu yang mulai dirintis dua tahun lalu tetap membawa perubahan yang menonjol antara lain pemendekan waktu pelayanan di berbagai direktorat jenderal, seperti penyelesaian NPWP di Ditjen Pajak dari tiga hari menjadi sehari, penyelesaian restitusi menjadi 12 bulan, dan pengurusan pabean jalur prioritas dari 16 jam menjadi 20 menit.¹¹⁹

Selain reformasi birokrasi, langkah yang dapat dilakukan Pemerintah dalam rangka menciptakan budaya efisiensi dalam kegiatan penanaman modal yaitu Pemerintah harus melakukan peninjauan ulang dan memperbaiki berbagai infrastruktur yang diperlukan sektor industri dan investasi. Infrastruktur yang dimaksud bukanlah infrastruktur dalam pengertian fisik. Namun, yang lebih penting dari itu ialah bagaimana sektor industri atau investasi tersebut mendapat jaminan kepastian hukum untuk bisa mengembangkan bisnis dan usahanya secara lebih efektif dan efisien. Sebab dengan hal itulah ekonomi biaya tinggi bisa ditekan tanpa harus mengurangi pendapatan pemerintah dari sektor pajak.¹²⁰

Dengan demikian dapat disimpulkan, adanya efisiensi dalam penanaman modal yang terbentuk melalui budaya kerja efisien yang ditunjukkan dengan birokrasi sederhana dan tidak berbelit merupakan hal penting dalam penanaman modal. Hal ini dikarenakan dengan efisiensi dapat menghindari terjadinya *high cost economy* bagi para investor, yang pada akhirnya dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi kegiatan penanaman modal.

- **Budaya Anti Disuap**

Suap-menyuap merupakan salah satu bentuk tindakan korupsi. Suap-menyuap yang meruntuhkan moral ini masih dahulu terbatas wilayah operasinya dan terbatas juga intensitasnya. Dahulu hanya dalam keadaan yang sangat darurat

¹¹⁸ Sri Mulyani, *Suap Masih Terjadi Meski Ada Reformasi*, Kompas (2 November 2007), hal. 17.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Nugroho Pratomo-Litbang Media Group, *loc. cit.*

orang memberikan atau menerima suap. Jumlahnya pun terbatas, karena yang diberikan sebatas yang diperlukan.¹²¹

Operasi suap menyuap dahulu hanya di lingkungan yang basah saja, seperti di instansi yang mengeluarkan lisensi, cukup hanya menjual kertas itu keuntungan yang dikeluarkan sudah berlipat ganda. Juga biasanya di instansi di mana keluar proyek empuk.

Akan tetapi, sekarang ini sudah menjadi gejala umum suap digunakan untuk mendapatkan apa saja yang diinginkan. Kegiatan suap menyuap ini sudah didapati dimana-mana. Orang yang ingin mendapatkan sesuatu, yang memerlukan sedikit urusan atau yang diinginkan itu menjadi hasrat orang banyak sudah menjadi obyek suap menyuap juga.

Salah satu contoh kasus suap adalah kasus suap yang melibatkan para pejabat Bank Indonesia. Dimana dalam kasus ini, Deputi Senior Bank Indonesia (BI), Miranda Gultom, dimintai keterangan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), karena kasus dugaan suap BI kepada sejumlah anggota Komisi IX DPR pada 2004. Dana itu diduga mengalir untuk kepentingan bank sentral dalam pembahasan RUU Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), RUU Likuidasi Bank, RUU Kepailitan, RUU Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN), anggaran BI 2005, dan untuk menjamu anggota dewan di hotel berbintang.¹²²

Kegiatan penanaman modal tidak pernah terlepas dari adanya budaya penyuapan. Penyuapan sering ditemukan mulai dari proses perijinan penanaman modal sampai pada saat perusahaan penanaman modal itu beroperasi.

Budaya suap merupakan kebiasaan yang dapat menghambat kegiatan penanaman modal. Karena budaya suap dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak lain yang terlibat dalam kegiatan penanaman modal ataupun masyarakat secara luas. Oleh karena itu, budaya anti suap sangat diperlukan dalam kegiatan penanaman modal. Dengan adanya budaya anti suap diharapkan akan terjadi efisiensi, yang pada akhirnya dapat mendorong kegiatan penanaman modal.

Peluang penyuapan sering terjadi karena adanya tindakan oknum aparat pelaksana penyelenggara penanaman modal. Namun, potensi penyuapan juga tidak jarang diciptakan oleh para calon investor atau pengusaha itu sendiri.

¹²¹ Baharuddin Lopa, *op. cit.*, hal. 64-65.

¹²² Media Indonesia, *KPK Periksa Miranda Soal BI Suap DPR*, (2 November 2007), hal. 1.

Fakta menunjukkan bahwa pengusaha mancanegara terbiasa menyuap para pejabat di negara berkembang.¹²³ Berbagai media mewartakan, korupsi di Negara-negara Eropa Barat termasuk di Negara-negara lain tempat investasi dilakukan. Konon, perusahaan raksasa Jerman, Siemens, sedang dalam investigasi karena diduga melakukan penyuapan dan/atau korupsi dalam praktek bisnisnya di Negara mereka berinvestasi.¹²⁴

Siemens jelas bukan sendirian. Pasti ada perusahaan multinasional lainnya. Kekhawatiran utama para pengusaha adalah bagaimana mereka bersaing dan mendapatkan proyek di Negara-negara Asia dan Afrika, misalnya, tanpa berkotor tangan ikut menyuap. Bisa-bisa mereka akan selalu kalah dengan perusahaan lain yang tak tabu menyuap.¹²⁵

Ada beberapa penyebab maraknya praktek suap,¹²⁶ antara lain, dikarenakan *pertama*, kondisi ekonomi yang ditandai oleh kecilnya gaji pegawai negeri.¹²⁷ *Kedua*, dikarenakan membudayanya kebiasaan pemberian suap. Dan *ketiga*, dikarenakan faktor eksternal struktural, misalnya faktor yang merupakan produk “ideologi pembangunan” ataupun produk ketentuan-ketentuan teknis keuangan (khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan proyek).

Adapun upaya yang dapat dilakukan untuk memperkecil terjadinya suap-menyuap atau menciptakan budaya anti suap diantaranya dengan menciptakan kondisi sosial yang memperkecil peluang terjadinya suap-menyuap. Artinya, hendaklah dalam setiap kegiatan pelayanan umum, pemerintah tidak

¹²³ Erman Rajagukguk (b), *op. cit.* hal. 39.

¹²⁴ Todung Mulya Lubis, *Konvensi Antikorupsi ASEAN*, Kompas, (9 November 2007), hal. 6. Berkaitan dengan suap yang dilakukan oleh para investor atau pengusaha, lebih lanjut Todung Mulya Lubis mengemukakan, kejahatan suap dan korupsi yang dilakukan di Negara-negara tempat modal itu ditanamkan kini, menurut OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in Internasional Business Transaction, juga sudah termasuk dalam apa yang disebut *criminal offence*. Di sini, pengertian suap dan korupsi sedemikian luas sehingga yang bisa dijerat adalah semua jenis perbuatan, langsung atau tidak langsung, terlaksana atau belum (karena masih berupa penawaran), yang dilakukan terhadap semua pejabat sehingga sang pengusaha mendapat keuntungan. Jadi bukan hanya pelaku suap atau korupsi yang dijerat, tetapi juga pembantunya (*complicity*).

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ Luh Nyoman Dewi Triandayani, *ed.*, *Budaya Korupsi Ala Indonesia*, cet. I, (Jakarta: Pusat Studi Pengembangan Kawasan (PSPK), 2002), hal. 5-6.

¹²⁷ Namun demikian, rendahnya gaji pegawai negeri tidak sepenuhnya dapat dijadikan alasan maraknya praktek suap. Membudayanya penyuapan di Indonesia adalah juga bisa disebabkan karena rendahnya integritas aparat. Hal ini senada dengan yang dikemukakan Menkeu, Sri Mulyani, kasus suap masih terjadi meskipun aparatnya diberi tambahan imbalan atau renumerasi. Ini terjadi karena uang suap yang ditawarkan lebih besar dibandingkan dengan renumerasinya, dan integritas para aparatnya rendah. Sri Mulyani, *loc. cit.*

memperbanyak syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh rakyat atau pengusaha. Kalau ada syarat, hendaklah yang sederhana dan mudah dipenuhi semua lapisan masyarakat. Kalau syarat-syarat terlalu berat tentu orang akan berusaha lagi untuk memenuhi maksudnya melalui pemberian suap.¹²⁸

Selain itu, kesejahteraan rakyat perlu juga diperbaiki. Sebab, pejabat yang sudah cukup hidupnya, asalkan tingkat keimannya sudah memadai, tidak akan terlalu mudah lagi dipengaruhi tawaran suap.¹²⁹

Yang tidak kalah pentingnya adalah pembenahan faktor mental. Perlu dipahami juga bahwa tanggung jawab atas perbuatan korupsi berupa penyuapan tidak hanya terletak pada mental para pejabat saja, tetapi juga terletak pada mental pengusaha tertentu yang berkolusi yang selalu ingin menggoda oknum pejabat untuk mendapatkan fasilitas atau keuntungan yang sebesar-besarnya. Walaupun pejabat ingin melakukan kolusi, kalau tidak disambut oleh oknum pengusaha berupa pemberian suap atau janji memberi imbalan, korupsi tidak akan separah seperti sekarang ini.¹³⁰

- **Budaya Menghindari Pemberian Komisi Atau Hadiah**

Di samping maraknya praktek korupsi yang berupa budaya penyuapan, dalam kegiatan penanaman modal juga sering ditemui adanya praktek korupsi yang berupa budaya pemberian hadiah atau komisi. Hingga saat ini, praktek korupsi yang berupa pemberian hadiah ini sudah menjadi suatu kebiasaan.

Budaya pemberian hadiah atau komisi hingga saat ini dianggap sebagai sesuatu yang lumrah dalam masyarakat dan tidak dianggap sebagai tindak korupsi karena masyarakat telah terbiasa melihat sejak jaman dahulu. Karena dahulu dianggap sebagai bentuk kewajiban, maka tidak rasa bersalah pada diri pelakunya. Padahal, jika mengacu pada definisi-definisi korupsi yang telah diuraikan di atas, praktek ini dikategorikan sebagai tindakan korupsi karena dalam praktek tersebut melibatkan penggunaan uang untuk mempengaruhi keputusan sehingga si pelaku mendapatkan keuntungan.¹³¹

¹²⁸ Baharuddin Lopa, *op. cit.*, hal. 66.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*, hal. 85-86.

¹³¹ Luh Nyoman Dewi Triandayani, *ed., op. cit.*, hal. 7.

Salah satu contoh kasus pemberian hadiah yang ramai diberitakan akhir-akhir ini adalah kasus uang pemberian broker beras, Cheong Karm Chuen, kepada Widjanarko Puspoyo mencapai 1,6 juta dolar AS dan Rp 4,9 miliar yang diberikan sebagai uang pelicin pengadaan beras impor.¹³²

Peluang terjadinya pemberian hadiah atau komisi dengan motif di atas, sebagaimana halnya penyuapan, sering terjadi karena adanya tindakan oknum aparat pelaksana penyelenggara penanaman modal. Namun, potensi pemberian hadiah juga tidak jarang diciptakan oleh para calon investor atau pengusaha itu sendiri.

Budaya pemberian hadiah atau komisi dalam penanaman modal biasanya dilakukan oleh pengusaha atau calon investor dengan motif untuk mendapatkan fasilitas berupa kemudahan, misalnya dalam perijinan, atau juga untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya.

Seperti halnya budaya suap, budaya pemberian hadiah dengan motif untuk mendapatkan kemudahan dan keuntungan yang sebesar-besarnya merupakan kebiasaan yang dapat menghambat kegiatan penanaman modal. Karena budaya pemberian hadiah dapat menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak lain yang terlibat dalam kegiatan penanaman modal ataupun masyarakat secara luas. Oleh karena itu, budaya yang menghindari pemberian hadiah sangat diperlukan dalam kegiatan penanaman modal. Dengan adanya budaya ini juga diharapkan akan terjadi efisiensi, yang pada akhirnya dapat mendorong kegiatan penanaman modal.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa budaya anti korupsi merupakan hal penting dalam kegiatan penanaman modal di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan langkah-langkah untuk memberantas korupsi dalam rangka mewujudkan budaya anti korupsi.

Adapun langkah-langkah yang dapat dilakukan diantaranya melalui cara-cara represif dengan menahan pelaku-pelaku korupsi. Namun, upaya represif bukan satu-satunya cara untuk memberantas korupsi. Upaya preventif juga tidak kalah penting.¹³³

¹³² Republika, *Blokir Seluruh Rekening Terdakwa Korupsi*, (2 November 2007), hal. 2.

¹³³ Taufiequrrahman Ruki, *KPK Incar Pemimpin*, Media Indonesia (2 November 2007), hal. 2.

Sebagai contoh upaya preventif, di Mahkamah Agung, Ketua Mahkamah Agung Bagir Manan yang seharusnya aktif melacak pembenahan dalam konteks reformasi birokrasi. Di samping itu, budaya setor-menyetor di kalangan birokrat segera dihentikan. Contohnya, kasus mantan Menteri Kelautan dan Perikanan Rokhmin Dahuri yang menerima setoran dari dinas-dinas di bawahnya. Rokhmin kemudian menyetor sebagian dana ke pejabat lainnya.¹³⁴

Dengan upaya represif dan preventif di atas diharapkan dapat mengurangi terjadinya tindak pidana korupsi, termasuk dalam kegiatan penanaman modal. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Jusuf Kalla, “langkah yang dilakukan KPK baik represif maupun preventif, merupakan langkah tepat untuk mengurangi tindak pidana korupsi di negeri ini.”¹³⁵

Di samping itu, untuk memberantas korupsi dalam rangka mewujudkan budaya anti korupsi dibutuhkan peran dan kerja sama dari semua elemen masyarakat. Hal ini juga dikemukakan Huguelette Labelle dari *Transparency Internasional*, bahwa untuk melawan korupsi harus membutuhkan kerja sama pemerintah dengan masyarakat sipil. Di sini pemerintah harus mengambil peran. Korupsi tumbuh subur jika tidak diawasi oleh masyarakat sipil.¹³⁶ Salah satu contoh bentuk pengawasan masyarakat sipil, termasuk sektor swasta dalam menggerakkan budaya anti korupsi, dapat diwujudkan dengan memonitor implementasi dari pelacakan aset koruptor di luar negeri dan memonitor supaya aset hasil korupsi tidak dibawa ke luar negeri.¹³⁷

Peran semua elemen masyarakat di atas tidak hanya diperlukan dalam ruang lingkup nasional tapi juga regional bahkan internasional. Hal senada juga disampaikan Todung Mulya Lubis, bahwa korupsi itu merupakan kerja sama regional dan global. Oleh sebab itu, untuk mengatasinya pun harus dilakukan kerja sama regional dan global pula.¹³⁸

Di samping pemerintah, peran perusahaan multinasional yang melakukan penanaman modal asing juga dibutuhkan untuk menciptakan budaya anti korupsi.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Jusuf Kalla, *KPK Incar Pemimpin*, Media Indonesia, (2 November 2007), hal. 2.

¹³⁶ Huguelette Labelle, *Presiden Diminta Pimpin Perlawanan ASEAN*, Kompas, (30 Oktober 2007), hal. 2.

¹³⁷ Kompas, *Lacak Aset Koruptor*, (29 Oktober 2007), hal. 3.

¹³⁸ Todung Mulya Lubis, *Presiden Diminta Pimpin Perlawanan ASEAN*, Kompas, (30 Oktober 2007), hal. 2.

Hal ini dapat berhasil apabila perusahaan multinasional menerapkan tata kelola yang baik dan menghindari korupsi kepada aparat birokrasi pemerintah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa budaya hukum masyarakat Indonesia yang mempengaruhi terbentuknya iklim penanaman modal yang kondusif di Indonesia adalah budaya kerja yang dapat menciptakan efisiensi dan budaya anti korupsi. Adapun budaya hukum masyarakat Indonesia dalam kegiatan Penanaman Modal, ditinjau dari aspek kepastian hukum dengan melihat tiga hal yaitu *stability*, *predictability* dan *fairness* dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, dari segi *stability*, bahwa budaya hukum masyarakat Indonesia belum dapat menyeimbangkan atau mengakomodir kepentingan-kepentingan yang saling bersaing dalam masyarakat. Dalam hal ini belum dapat mengakomodir kepentingan para investor. Hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa budaya kerja yang tidak mencerminkan adanya efisiensi waktu dan biaya. Contoh yang paling menonjol adalah masalah birokrasi dalam perizinan penanaman modal, di samping memerlukan waktu yang lama, juga memerlukan biaya yang tidak murah. Kedua, dari segi "*predictability*" yang mensyaratkan bahwa hukum tersebut mendatangkan kepastian. Kepastian hukum sama pentingnya dengan "*economic opportunity*" dan "*political stability*". Dimana budaya hukum masyarakat dalam Penanaman Modal belum dapat memberikan kepastian dan keuntungan ekonomi. Misalnya masih banyaknya budaya korupsi yang berbentuk suap-menyuap yang justru menimbulkan ketidakpastian dan *high cost economy* bagi para investor. *Ketiga*, "*fairness*" atau keadilan seperti persamaan semua orang atau pihak didepan hukum, perlakuan yang sama kepada semua orang dan adanya standar pola perilaku Pemerintah. Budaya hukum masyarakat Indonesia dalam Penanaman Modal belum memberikan perlakuan yang baik bagi para investor, salah satunya ditunjukkan dengan adanya perilaku aparaturnya baik di pusat atau daerah yang cenderung menghambat pelaksanaan penanaman modal dengan memunculkan adanya inefisiensi dan maraknya praktek korupsi. Sehingga dapat dikatakan budaya hukum masyarakat Indonesia dalam Penanaman Modal belum dapat memenuhi kualitas yang dipersyaratkan untuk dapat memberikan kepastian hukum yaitu *stability*, *predictability*, dan *fairness*.

Budaya hukum yang mencerminkan adanya efisiensi dan anti korupsi tersebut dapat diciptakan dengan memperhatikan dua komponen yaitu dari komponen ketentuan hukum yang ada dan penegakan hukum yang dijalankan.¹³⁹ Apabila pemerintah dapat meyakinkan masyarakat bahwa hukum yang dibentuk itu adalah berorientasi kepada rakyat dan berkeadilan sosial dan para aparat penegak hukum dapat menjalankan tugasnya bersifat non diskriminatif, tentu saja masyarakat akan memberikan dukungan dan sekaligus akan mengikuti pola tersebut, demikian sebaliknya. Agar hal ini dapat berjalan dengan baik, maka pemerintah harus menciptakan masyarakat yang terdidik supaya masyarakat dapat memahami dengan baik dan melaksanakan aturan hukum yang telah dibuatnya, sekaligus dapat memberikan saran pendapat kepada instansi yang berwenang dalam membuat produk hukum yang dipergunakan untuk mengatur masyarakat. Jadi masyarakat dilibatkan dalam membentuk produk hukum, sebab bagaimana pun masyarakat adalah pemakai dari produk tersebut.

¹³⁹ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Kencana, 2006), hal. 95.

BAB 3

PERATURAN DAERAH (PERDA) YANG MENGHAMBAT INVESTASI

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/ Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/ Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah,¹⁴⁰ sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda.

Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.

Pembentukan Perda yang baik harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

¹⁴⁰ Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
- d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagai berikut:

- a. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan Perda harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.¹⁴¹
- b. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan

¹⁴¹ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) huruf a UU Nomor 10 Tahun 2004.

- perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga Negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. asas kebangsaan, bahwa setiap muatan Perda harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
 - d. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
 - e. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan Perda senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan Perda merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
 - f. asas bhinneka tunggal ika, bahwa setiap materi muatan Perda harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
 - g. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
 - h. asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan Perda tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
 - i. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan Perda harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
 - j. asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan Perda harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.
 - k. asas lain sesuai substansi Perda yang bersangkutan.¹⁴²

Selain asas dan materi muatan di atas, DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menetapkan Perda harus mempertimbangkan keunggulan lokal /daerah, sehingga mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerahnya. Prinsip dalam menetapkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

¹⁴² Pasal 138 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam menunjang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui mekanisme APBD, namun demikian untuk mencapai tujuan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat daerah bukan hanya melalui mekanisme tersebut tetapi juga dengan meningkatkan daya saing dengan memperhatikan potensi dan keunggulan lokal/daerah, memberikan insentif (kemudahan dalam perijinan, mengurangi beban Pajak Daerah), sehingga dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang di daerahnya dan memberikan peluang menampung tenaga kerja dan meningkatkan PDRB masyarakat daerahnya. Namun kenyataan pada prakteknya sangat jauh berbeda dan berlaku sebaliknya. Dalam rangka mengejar PAD semata, perda-perda yang dibuat cenderung menyalahi asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan perda, sehingga memiliki kebermasalahan yang berdampak pada tidak tumbuh dan berkembangnya dunia usaha di daerah, karena tidak ada investor yang mau menginvestasikan modalnya. Adapun dalam penelitian ini penulis mengklasifikasikan kebermasalahan perda, dengan klasifikasi sebagai berikut :

c. Peraturan Daerah (Perda) Yang Bertentangan Dengan Peraturan Yang Lebih Tinggi

Seperti diketahui suatu peraturan daerah (selanjutnya diringkas perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah [*vide Pasal 1 angka 7 UU No. 10/2004*]. Melalui amandemen UUD 1945 yang kedua, perda mendapatkan landasan konstitusionalnya di dalam konstitusi yang keberadaannya digunakan untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan (*vide Pasal 18 ayat (6) UUD 1945*). Selanjutnya Pasal 12 UU No. 10/2004 menggariskan materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka: a) penyelenggaraan otonomi dan tugas pembantuan; b) menampung kondisi khusus daerah; serta c) penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari segi materi muatan, perda adalah peraturan yang paling banyak menanggung beban. Sebagai peraturan terendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan, perda secara teoritik memiliki tingkat fleksibilitas yang sempit karena tidak boleh menyimpang

dari sekat-sekat peraturan nasional yang ratusan jumlahnya. Dalam pendekatan *Stufenbau des Recht* (stufenbau teori) yang diajarkan Hans Kelsen, hukum positif (peraturan) dikonstruksi berjenjang dan berlapis-lapis, peraturan yang rendah bersumber dari dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*). Teori tersebutlah kemudian dalam ilmu hukum turun menjadi asas “*lex superior derogat legis inferiori*.” Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah selalu melaksanakan apa yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau mengesampingkan atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pada kenyataannya dilapangan dengan anggapan sudah diberikan kewenangan oleh undang-undang otonomi daerah banyak pemerintah daerah yang membuat perda cenderung bertentangan dengan peraturan lebih tinggi, bahkan materi muatan perda yang dibuat sudah tidak sesuai lagi dengan apa yang sudah digariskan dalam Pasal 12 UU No. 10/2004. Adapun contoh-contoh perdanya adalah sebagai berikut :

- a) Peraturan Daerah Kabupaten Donggala Nomor 35 Tahun 2001 tentang Retribusi Pengelolaan Usaha Distribusi Bahan Bakar Minyak di Daerah. Kebermasalahan dari Perda ini adalah sebagai berikut : bahwa sesuai Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Minyak dan Gas Bumi, dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, menyatakan bahwa pemberian izin usaha pada kegiatan usaha hilir minyak dan gas bumi yang terdiri dari kegiatan usaha pengolahan, pengangkutan, penyimpanan dan niaga merupakan kewenangan Pemerintah Pusat.
- b) Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2002 tentang Pajak Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet. Kebermasalahan dari

perda ini adalah sebagai berikut : bahwa pengenaan pajak atas pengambilan sarang burung sriti dan/atau walet tumpang tindih dengan pungutan pusat. Terhadap pengambilan sarang burung walet di luar habitat alami merupakan objek Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah sebagaimana beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah, dan pengambilan sarang burung walet di habitat alami merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).

- c) Peraturan Daerah Kabupaten Jayawijaya Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Pungutan Atas Penerbitan Hak Badan Hukum Koperasi, Dana Pembangunan Daerah Kerja Koperasi dan Jasa Penyaluran Dana Bergulir kepada Koperasi, Kelompok Masyarakat, Pengusaha Kecil dan Menengah. Kebermasalahan dari perda ini adalah sebagai berikut : (i) Pendirian, pengesahan dan persetujuan koperasi merupakan kewenangan pusat sesuai Pasal 9 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1994 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengesahan Akta Pendirian dan Perubahan Anggaran Dasar Koperasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota ;(ii) Pengenaan pungutan atas dana pembangunan daerah kerja dan penyaluran dana bergulir kepada koperasi, kelompok masyarakat dan pengusaha kecil menengah bersifat pajak dan tidak memenuhi kriteria Pajak Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ; (iii) Pemerintah Daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang ditetapkan dalam Undang-Undang, yaitu pajak daerah dan retribusi daerah sesuai

Pasal 158 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

d. Peraturan Daerah (Perda) Yang Tidak Sesuai Dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

Sesuai dengan pasal 3 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, secara tegas penyelenggaraan penanaman modal di Indonesia didasarkan atas asas-asas : kepastian hukum ; keterbukaan ; akuntabilitas ; perlakuan yang sama dan tidak membedakan asal negara ; kebersamaan ; efisiensi berkeadilan ; berkelanjutan ; berwawasan lingkungan ; kemandirian dan keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Adapun yang menjadi tujuan dari penyelenggaraan penanaman modal adalah untuk :

- a) Meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b) Menciptakan lapangan kerja ;
- c) Meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan ;
- d) Meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional ;
- e) Meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, juga mengatur tujuan pemerintah menetapkan kebijakan dasar penanaman modal adalah untuk mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional dan mempercepat peningkatan penanaman modal. Didalam menetapkan kebijakan dasar penanaman modal dijelaskan bahwa pemerintah memberi perlakuan yang sama bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional, pemerintah juga menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha dan keamanan berusaha bagi penanaman modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.

Kepastian hukum dalam penanaman modal merupakan suatu hal yang sangat penting selain dari faktor-faktor lainnya dalam kegiatan investasi di Indonesia. Investor membutuhkan adanya kepastian hukum dalam menjalankan usahanya. Artinya, bagi para investor butuh ada satu ukuran yang menjadi pegangan dalam melakukan kegiatan investasinya.¹⁴³ Dalam era otonomi daerah ini, aparat pemerintah daerah seharusnya memperhatikan asas kepastian hukum dalam kegiatan penanaman modal sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, sehingga segala kebijakan dan tindakan yang dibuat oleh pemerintah daerah dapat memberikan keuntungan bagi investor itu sendiri dan tentunya dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di daerah tersebut. Secara nalar maka berdasarkan uraian di atas, dapat dijelaskan bahwa perda yang tidak sesuai dengan undang-undang penanaman modal adalah secara general perda yang materi muatannya dan tehnik pembuatannya bertentangan dengan asas-asas penanaman modal, secara khusus pada pelaksanaannya perda tersebut pada akhirnya tidak mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal dan mempercepat peningkatan penanaman modal sebagaimana dimaksud dalam pasal 4 Undang-undangan penanaman modal. Adapun contoh perda yang bertentangan atau tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang penanaman modal adalah sebagai berikut :

- a) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 39 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Industri. Kebermasalahan dalam perda ini adalah bahwa dalam acuan yuridis perda tersebut menggunakan Undang-undang yang lama seperti UU Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing dan Undang - undang Nomor 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, Undang - undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas. Padahal Undang-undang tersebut sudah tidak berlaku lagi. Dalam pasal 4 (2) perda tersebut mengatur tentang izin Usaha Industri dan izin perluasan untuk perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) masa berlakunya disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 dan Undang-

¹⁴³ Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, Bandung : Nuansa Aulia, 2007, hal. 37.

undang Nomor 6 Tahun 1963, serta peraturan pelaksanaan lainnya. Seharusnya perda tersebut dapat direvisi dengan mengacu pada Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

- b) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 40 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan. Kebermasalahan perda ini sama dengan Perda Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 39 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Industri yakni acuan yuridis UU penanaman modal yang sudah tidak berlaku lagi.
- c) Peraturan Daerah Kabupaten Tolitoli No. 25 Th. 2001 tentang Pajak Komoditi. Dalam peraturan ini Komoditi yang akan diperdagangkan keluar daerah dikenakan tariff 5% s.d. 10% per meter kubik/ton dari harga jual yang berlaku di daerah untuk Komoditi Hasil Kehutanan. Pengenaan pajak oleh tingkat pemerintah yang lebih rendah (pajak daerah) atas barang/jasa yang diperdagangkan akan merintangai arus sumber daya ekonomi antar daerah dan kegiatan ekspor impor. Hal ini bertentangan dengan pasal 4 UU Nomor 25 Tahun 2007, perda tersebut di atas bertentangan dengan tujuan kebijakan dasar penanaman modal yakni : kebijakan seharusnya dibuat untuk mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional dan mempercepat peningkatan penanaman modal.

e. Peraturan Daerah (Perda) Yang Tidak Jelas Dan Menimbulkan Biaya Ekonomi Tinggi

Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagaimana telah dijelaskan di atas hendaknya materi muatan suatu perda, memiliki hal-hal sebagai berikut : kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan, kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Di samping itu materi muatan Perda harus mengandung asas-asas sebagaimana disebutkan di atas.

Kondisi ketidakjelasan materi muatan perda yang tidak memenuhi asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan, mengakibatkan perda tersebut Tidak dapat secara efektif dilaksanakan, seperti diketahui setiap pembentukan peraturan perundang undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. Lebih jauh kondisi ketidakjelasan materi muatan perda yang tidak memenuhi asas-asas pembuatan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan dapat berdampak pada keabsahan dan keberlakuan dari Perda tersebut.

Dalam penelitian ini terkait dengan investasi, penulis menemukan salah satu dampak ketidakjelasan dari materi muatan suatu perda adalah timbulnya biaya ekonomi tinggi. Salah satu contoh penyebab timbulnya biaya ekonomi tinggi akibat tidak jelasnya suatu perda adalah ketika suatu materi muatan perda memiliki ketidakjelasan dalam hal prosedur, rincian tarif dan persyaratan yang dibutuhkan sehubungan dengan perda terkait dengan pemberian ijin suatu usaha. Ketidakjelasan mengenai prosedur, rincian tarif dan persyaratan yang dibutuhkan didalam pemberian izin suatu usaha, ternyata menimbulkan biaya ekonomi tinggi bagi pengusaha (calon pengusaha), karena pada akhirnya ketidakjelasan tersebut menimbulkan multi interpretasi dari aparat dalam hal pemberian izin,

Ketidakjelasan pengaturan dalam peraturan daerah mengenai objek perda, prosedur, syarat, waktu serta biaya yang diperlukan untuk mengurus izin usaha, mengakibatkan para aparatur pemerintah daerah yang mengurus permasalahan izin usaha dapat bertindak semena-mena terhadap masalah perizinan. Keadaan seperti ini mengakibatkan kesempatan pula bagi aparatur pemerintah daerah untuk mendapatkan keuntungan dengan melakukan 'calo izin' bagi pelaku usaha yang

ingin cepat mendapatkan izin usaha. Lebih dari 45 % responden menyatakan bahwa peran oknum pegawai dalam membantu proses pengurusan izin penting/sangat penting, dan hanya 19,3 % yang menyatakan tidak penting. Otonomi daerah yang diharapkan dapat membuat kinerja birokrasi perizinan di daerah lebih efektif, justru semakin memberi peluang bagi lahirnya oknum pegawai instansi yang melakukan komersialisasi terhadap proses pengurusan perizinan dengan cara melakukan berbagai pungutan bagi pelaku usaha yang membutuhkan izin usaha. Keberadaan oknum pegawai yang berfungsi sebagai 'calo izin' merupakan faktor utama yang menyebabkan perbaikan sistem perizinan yang sudah dilakukan beberapa daerah menjadi kurang berfungsi optimal.¹⁴⁴

Selain dari segi substansi dan aparatur, keberadaan 'calo izin' yang notabene dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah itu sendiri mengakibatkan budaya suap menyuap terjadi dilingkungan kegiatan penanaman modal. Suap-menyuap merupakan salah satu bentuk tindakan korupsi. Keadaan di atas juga mengakibatkan terbentuknya budaya hukum yang tidak efisien dan korupsi. Tidak adanya kepastian biaya dan waktu mengakibatkan tidak terciptanya budaya efisiensi waktu dan biaya. Hal ini tentu saja sangat merugikan investor dalam menanamkan modalnya di Indonesia. Padahal motif investor melakukan penanaman modal salah satunya adalah untuk memperoleh keuntungan. Sedangkan, keuntungan yang semaksimal mungkin bisa diperoleh melalui adanya efisiensi waktu ataupun biaya dalam penanaman modal. Efisiensi waktu ataupun biaya dapat tercapai dengan adanya budaya kerja yang efisien. Oleh karena itu, budaya kerja yang mewujudkan efisiensi waktu merupakan hal penting dalam setiap kegiatan penanaman modal. Adanya efisiensi dalam penanaman modal yang terbentuk melalui budaya kerja efisien yang ditunjukkan dengan birokrasi sederhana dan tidak berbelit merupakan hal penting dalam penanaman modal. Hal ini dikarenakan dengan efisiensi dapat menghindari terjadinya *high cost economy* bagi para investor, yang pada akhirnya dapat menciptakan iklim yang kondusif bagi kegiatan penanaman modal. Selain itu munculnya berbagai pungutan liar merupakan persoalan utama yang menjadi faktor negatif bagi lingkungan usaha di

144 Adrian Sutedi, Ibid., hal. 184.

daerah. Banyaknya keluhan tentang hal ini harus dicermati karena faktor ini berpengaruh langsung pada struktur biaya dalam kegiatan usaha. Dominannya faktor pungutan liar tidak bisa dilepaskan dari persoalan kurangnya keamanan berusaha akibat ketidakmampuan aparat pemerintah dalam memberikan jaminan keamanan. Padahal kondisi yang aman sangat penting dalam kegiatan usaha. Pungutan liar yang dialami pengusaha sebagian besar dilakukan oleh pihak-pihak yang dianggap berkuasa di sekitar lokasi usaha tersebut dan bisa memberikan jaminan keamanan bagi kegiatan usahanya.¹⁴⁵ Dalam penelitian ini penulis menemukan beberapa contoh perda yang tidak jelas, yakni :

- a) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No. 37 Tahun 2001 tentang Pajak Hotel. Dalam peraturan terdapat ketidakjelasan mengenai pengertian rumah penginapan karena didalam ketentuan umum hanya diatur pengertian hotel dan bukannya rumah penginapan, padahal rumah penginapan dan rumah kos dengan 10 (sepuluh) kamar atau lebih yang menyediakan fasilitas seperti rumah penginapan; adalah obyek pajak, sehingga menurut saya pengertian rumah penginapan ini perlu dijelaskan secara jelas agar dapat dibedakan dengan rumah kos. Hal ini berarti ada ketidakjelasan terhadap obyek dari perda.
- b) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 4 Tahun 2001 tentang Retribusi Tanda Daftar Perusahaan. Dalam perda tersebut tidak ada kejelasan tentang tata cara dan syarat-syarat pengajuan Pendaftaran Perusahaan serta tidak dijelaskan kapan batas waktu yang pasti keluarnya Tanda Daftar Perusahaan tersebut.
- c) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 39 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Industri. Kebermasalahan dalam perda ini adalah tidak ada kejelasan mengenai tata cara permohonan izin usaha industri dan jangka waktu yang pasti keluarnya izin usaha industry setelah persyaratan diterima secara lengkap dan benar.

¹⁴⁵ Modus pungutan liar pun bermacam-macam di tiap daerah. Misalnya di Kota Surabaya, ditemukan adanya oknum pegawai kantor pajak yang meminta laporan keuangan perusahaan diaudit ulang, padahal sebelumnya sudah diaudit pegawai perpajakan. Ketika mengaudit itulah, mereka meminta sejumlah uang tertentu kepada pengusaha. Adrian Sutedi, op.cit., hal. 185.

- d) Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi Nomor 40 Tahun 2001 tentang Retribusi Izin Usaha Perdagangan. Kebermasalahan perda ini adalah perda tersebut tidak ada disebutkan jangka waktu keluarnya SIUP setelah berkas diterima secara lengkap dan benar oleh Kepala Dinas.
- e) Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Sarang Burung Walet. Dalam peraturan ini, izin awal dan retribusi untuk habitat alami berlaku 10 tahun dikenakan Rp. 500.000,- dan diluar habitat alami berlaku selamanya dikenakan Rp. 1.000.000,-. Sedangkan daftar ulang per tahun dikenakan retribusi untuk habitat alami Rp. 250.000,- dan diluar habitat alami Rp. 500.000,-. Perda ini lebih bersifat regulasi pengelolaan sarang burung walet baik di habitat alami/buatan, terutama untuk keseimbangan alam. Adanya pemberian izin pengelolaan sarang burung walet baik di habitat alami/buatan memang diperlukan sebagai sarana , pengendalian, pembinaan dan pengawasan. Dengan adanya daftar ulang setiap tahun memberatkan pelaku usaha dan tidak sesuai dengan ketentuan pasal 7 ayat 3 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 100/Kpts-11/2003 tentang Pedoman Pengelolaan Sarang Burung Walet bahwa Izin pemanfaatan sarang Burung Walet diberikan minimal 3 (tiga) tahun dan maksimal 5 (lima) tahun.
- f) Peraturan Daerah Kabupaten Tolitoli No. 25 Th. 2001 tentang Pajak Komoditi. Dalam peraturan ini Komoditi yang akan diperdagangkan keluar daerah dikenakan tariff 5% s.d. 10% per meter kubik/ton dari harga jual yang berlaku di daerah untuk Komoditi Hasil Kehutanan. Pengenaan pajak oleh tingkat pemerintah yang lebih rendah (pajak daerah) atas barang/jasa yang diperdagangkan akan merintangai arus sumber daya ekonomi antar daerah dan kegiatan ekspor impor. Pada prinsipnya hasil produksi khususnya hasil perkebunan telah diperhitungkan dalam pengenaan PBB sektor perkebunan sehingga tumpang tindih dengan pajak Pusat. Sementara itu, komoditi lainnya seperti hasil pabrikan telah dikenakan pajak Pusat (PPN), hal ini mengakibatkan *double taxation*.
- g) Peraturan Daerah Kabupaten Kapuas No.10 Tahun 2000 tentang Pungutan daerah atas pengangkutan dan atau penjualan kayu keluar daerah

Kabupaten Kapuas. Kayu bulat dan kayu olahan yang diangkut dan atau dijual ke luar daerah dikenakan tariff sebagai berikut : a. kayu bulat (Merantii Rp.5.000/ M3, Kayu Indah Rp. 9.000/M3), b. Kayu Olahan (Meranti Rp.7.500/ M3, Kel Kayu Indah Rp. 14.500/M3. Kebermasalahan dalam perda ini adalah pertama, pengenaan pungutan terhadap setiap hasil perkebunan keluar daerah tidak seharusnya dikenakan sebab tidak ada jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah, sehingga melanggar prinsip dari retribusi. Kedua, kegiatan membawa hasil perkebunan keluar daerah juga tidak memerlukan pengendalian, pengawasan dari pemerintah daerah (Retribusi pemberian izin tertentu), sebab tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi. Ketiga, pungutan daerah terhadap pengangkutan hasil perkebunan keluar daerah kabupaten/kota akan merintangai arus perdagangan antar daerah, sehingga melanggar prinsip *free internal trade*. Keempat, pengenaan pungutan terhadap kayu bulat dan kayu olahan tumpang tindih dengan objek pungutan pusat (PPN) sehingga mengakibatkan *double taxation*.

- h) Perda Kota Medan No.8 Tahun 1998 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan dan Perda Kabupaten Sambas No.2 Tahun 1998 tentang Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah direkomendasikan untuk dibatalkan karena berdasarkan ketentuan pada Pasal 2 ayat (1) UU No. 34 Tahun 2000, Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan adalah jenis pajak Provinsi. Dengan demikian jika diberlakukan sebagai Pajak Kabupaten/Kota, maka perda tersebut sebagai bentuk pelanggaran kewenangan.
- i) Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 6 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Komoditi Keluar Provinsi Lampung. Komoditi yang dibawa keluar Propinsi Lampung Tarif sebesar 0,1% sampai 5% dari harga pasar yang berlaku di wilayah Daerah dan sekitarnya. Pengenaan pungutan Retribusi terhadap pengangkutan hasil komoditi keluar Provinsi tidak seharusnya dikenakan Retribusi sebab tidak ada jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah, karena kegiatan pengangkutan hasil komoditi dari Prov. Lampung

tidak memerlukan pengendalian, pengawasan dari pemerintah, karena tidak ada aspek kepentingan umum yang perlu dilindungi sehingga tidak layak dikenakan Retribusi perizinan tertentu. Pungutan daerah terhadap pengangkutan hasil komoditi keluar propinsi mengakibatkan ekonomi biaya tinggi yang dapat merintangai arus keluar masuk barang.

Banyaknya perda yang menimbulkan *double taxation* dan pelanggaran terhadap prinsip *free internal trade* mengakibatkan biaya ekonomi tinggi bagi para pelaku usaha. Hal ini dapat berpengaruh terhadap biaya operasional dan biaya produksi dari kegiatan investasi para pelaku usaha. Jika biaya produksi sudah tinggi, maka produk mereka tidak dapat bersaing dengan produk-produk lainnya. Apabila ini terjadi akan mematikan usaha dari para investor karena tidak akan mendapatkan keuntungan yang diharapkan.

