

PERSPEKTIF EKONOMI IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO. 32 TAHUN 2004 TERHADAP PELUANG INVESTASI DI DAERAH*

Oleh : FX. Sugiyanto

ABSTRACT

Opportunity to invest is greatly influenced by opportunity to get revenue from that investment. Revenue greatly depends on market opportunity of the product, and the production cost (including administration and other incremental variables). Indonesia tries to get as many investors as possible. However, decentralization policy is among factors hampering this effort, since local governments are encouraged to get as much revenue as they can. Committee of Local Autonomy Implementation Monitoring found in 2002 that about 85 % businessmen, including those in local areas, have to pay unofficial cost to certain government personnel in matters related to their business. Besides, there are also problems related to time duration for investment implementation and inconsistent policies. These factors make Indonesia less interested for investors. Provincial government should have an authority to coordinate local governments, paving the way for synchronized local rules for a sound investment climate. Besides, the strong position of a Mayor or Regent in line with the direct election of Head of Local Government starting from June 2005 is hoped to create a stronger local political stability. Added with the implementation of the President's Decision No. 29, 2004, on one-stop investment service, it is hoped that Indonesia will be more interesting for investment.

Keywords: *Investment, Decentralization, Provincial government, Direct Election*

A. PENDAHULUAN

Apabila kita bertanya kepada para investor mengapa mereka melakukan investasi dan apa motif yang mendasari mereka melakukan investasi, maka kita akan selalu mendapatkan jawaban yang pasti; yakni harapan memperoleh keuntungan (*expected profit*) dari investasi yang mereka tanamkan. Dalam pendekatan finansial, keuntungan yang diharapkan adalah merupakan fungsi sisa dari

penerimaan yang diharapkan (*expected return*) dari investasi yang ditanamkan dan biaya-biaya operasional yang harus dikeluarkan ketika investasi yang ditanamkan sudah operasional. Karena itu, investasi akan dilakukan apabila *expected return* lebih besar dari pada *expected cost*; yang berarti ada *expected profit* positif. Penekanan terhadap nilai yang diharapkan ini; baik untuk penerimaan dan pembiayaan; yang dengan demikian

adalah juga keuntungan, mempunyai implikasi bahwa perkembangan variabel-variabel yang mempengaruhi penerimaan dan pembiayaan di masa yang akan datang akan sangat mempengaruhi keuntungan yang akan diperoleh; dengan demikian juga akan mempengaruhi keputusan untuk berinvestasi.

Peluang untuk melakukan investasi; termasuk investasi di daerah akan sangat dipengaruhi oleh peluang untuk mendapatkan keuntungan tersebut. Semakin tinggi kemungkinan untuk memperoleh keuntungan yang akan datang dan semakin besar keuntungan yang diharapkan, maka akan semakin besar pula kemungkinan untuk melakukan investasi. Dengan demikian juga semakin besar peluang melakukan investasi. Karena itu pula peluang investasi akan sangat tergantung pada peluang pasar dari produk yang akan dihasilkan dari investasi tersebut dan biaya yang terjadi akibat investasi itu.

Secara teknis, dengan menganggap bahwa peluang pasar sudah tertentu bahkan semakin berkembang, peluang investasi akan sangat tergantung dari perkembangan dari variabel-variabel yang menentukan biaya yang akan terjadi, baik biaya produksi, administrasi, atau biaya-biaya *incremental* lain yang akan timbul. Formula hubungan antara peluang untuk melakukan investasi dengan biaya yang diharapkan tersebut dapat dinyatakan sebagai berikut :

$I = f$ (tingkat bunga, biaya lain yang terukur, biaya-biaya lain yang tak terukur).

Hubungan ini menyatakan bahwa investasi akan dipengaruhi oleh tingkat bunga (pinjaman) yang biasa disebut biaya dana (*cost of fund*), biaya-biaya lain yang harus dikeluarkan oleh para investor yang berkaitan dengan penanaman investasi dan ada aturannya, dan biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh investor tetapi tidak pasti jenis, aturan dan besarnya.

B. PEMBAHASAN

1. Tingkat bunga dan peluang investasi

Tingkat bunga yang dimaksudkan dalam hal ini adalah tingkat bunga pinjaman. Tingkat bunga pinjaman ini merupakan komponen biaya atas investasi yang dibiayai dari lembaga-lembaga keuangan. Karena itu, semakin tinggi tingkat bunga pinjaman; yang berarti semakin tinggi biaya investasi yang harus dikeluarkan oleh para investor, semakin kecil kemungkinan keuntungan yang diharapkan. Akibatnya peluang investasi akan semakin berkurang. Tingkat bunga pinjaman ini tidak dapat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah secara langsung. Dari perspektif kebijakan ekonomi, tingkat bunga ini akan dipengaruhi oleh kebijakan ekonomi pada tingkat pusat, khususnya kebijakan bank sentral. Dalam UU No. 32/2004 kebijakan moneter ini kewenangannya ada pemerintah

pusat/bank sentral. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah, seberapa jauh tingkat bunga ini akan mempengaruhi keutusan untuk melakukan investasi.

Studi yang dilakukan oleh Timoty (1994) menunjukkan bahwa kurva "IS" Indonesia ternyata bersifat *in-elastic*. IS yang *in-elastic* ini mempunyai implikasi bahwa pendapatan nasional tidak peka terhadap perubahan tingkat bunga. Implikasinya adalah investasi di Indonesia, tidak dipengaruhi secara signifikan oleh perubahan tingkat bunga. Apabila perubahan tingkat bunga ini dipandang sebagai produk dari kebijakan moneter, maka hal ini berarti bahwa kebijakan moneter kurang efektif dalam mempengaruhi investasi di Indonesia. Temuan tersebut juga menunjukkan bahwa variabel-variabel di luar tingkat bunga merupakan variabel yang berpengaruh signifikan terhadap perilaku investasi di Indonesia.

Bukan hanya pada investasi yang berskala besar saja dimana tingkat bunga tidak berpengaruh secara signifikan. Pada usaha kecilpun tingkat bunga tidak mempunyai pengaruh yang signifikan. Studi yang dilakukan oleh FX. Sugiyanto (2004) menunjukkan bahwa tingkat bunga bukan merupakan variabel yang berpengaruh signifikan terhadap kredit investasi maupun kredit modal kerja pada Usaha Kecil dan Menengah (UKM).

Dengan pendekatan analisis *Vector Auto regressive* (VAR) dan analisis kausalitas Granger dapat diketahui bahwa hanya pada KMK keputusan debitur untuk meminjam dari bank akan dipengaruhi oleh keputusan bank dalam kebijakan tingkat bunga mereka. Sementara pertumbuhan kredit investasi dan kredit konsumsi tidak dipengaruhi oleh perubahan kebijakan tingkat bunga perbankan.

Tabel 1. Uji Kausalitas Granger antara Pertumbuhan Kredit dengan Tingkat Bunga, Kredit Investasi, dan Kredit Konsumsi

Variabel	F*	Prob
Bunga KMK does not Granger cause GKMK	1,14	0,347
GKMK does not Granger cause Bunga KMK	4,007	0,015
BungaINV does not Granger cause GKINV	0,933	0,434
GKINV does not Granger cause BungaINV	0,843	0,156
BungaKONS does not Granger cause GKONS	0,338	0,797
GKONS does not Granger cause BungaKONS	0,439	0,726

Sumber : FX. Sugiyanto (2004)

Sebagaimana sudah dikemukakan, hanya KMK-lah yang relatif akan terpengaruh kebijakan moneter melalui perubahan tingkat bunga pinjaman KMK. Besar pengaruh kebijakan tersebut dapat dikaji dari beberapa aspek, diantaranya adalah peran KMK dan perkembangan KMK dalam pembiayaan itu sendiri. Melihat gambaran di atas dapat kiranya disimpulkan bahwa perubahan kebijakan moneter akan dapat berpengaruh terhadap kinerja UKM sebab perubahan tersebut akan mempengaruhi sebagian besar kredit UKM yakni kredit modal kerja (KMK). Dampak ini menjadi sangat berarti mengingat KMK mempunyai sifat lebih berjangka pendek dibanding kredit investasi dan sekaligus mempunyai pengaruh terhadap *turn over* usaha UKM. Implikasinya, apabila ada gangguan (*disturbance*) dalam penyaluran kredit KMK, maka kinerja UKM akan terganggu.

Berbagai ilustrasi yang menggambarkan hubungan antara tingkat bunga dengan investasi tersebut memperkuat kesimpulan bahwa tingkat bunga tidak selalu merupakan variabel yang berpengaruh signifikan terhadap keputusan untuk melakukan investasi. Dengan kata lain pula biaya-biaya diluar tingkat bunga juga akan menentukan keputusan investasi tersebut.

2. Biaya Lain Bukan Bunga

Di luar tingkat bunga, masih cukup banyak komponen biaya

dalam investasi yang muaranya akan mempengaruhi keputusan untuk melakukan investasi. Kita dapat mengelompokkan komponen biaya ini kedalam komponen biaya yang terukur dan dapat diperkirakan (*measurable and predictable*) dan komponen biaya yang tidak terukur dan tidak dapat diperkirakan.

Komponen biaya yang sifatnya terukur ini adalah biaya yang secara resmi ada dan harus dikeluarkan oleh para investor, walaupun biaya yang sifatnya terukur ini belum tentu relevan bahkan saling tumpang tindih. Biaya yang tergolong dalam kelompok ini antara lain biaya perijinan investasi, ijin gangguan dan berbagai biaya lain yang biasanya tertuang dalam aturan resmi seperti halnya peraturan daerah. Adanya berbagai perda yang kadang tidak relevan ini telah menjadi salah satu sebab enggan investor untuk melakukan investasi. Adanya ketidakpastian biaya yang bersumber dari aturan-aturan yang tumpang tindih, atau bersumber dari adanya ketidakpastian pelaksanaan aturan ini akan menyebabkan peluang investasi semakin kecil.

Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dalam surveinya tahun 2002 membagi variabel-variabel yang mempengaruhi daya tarik investasi suatu daerah ke dalam lima faktor, yaitu faktor kelembagaan (31 persen), faktor-faktor sosial-politik-budaya (26 persen), faktor ekonomi daerah (17 persen), faktor tenaga kerja dan

produktifitas (13 persen), dan faktor infrastruktur fisik (13 persen). Masing-masing faktor ini dijabarkan lagi ke dalam sejumlah indikator. Tahun 2002 tersebut, KPPOD menempatkan Semarang sebagai kota terkondusif untuk investasi. Sementara itu, Kabupaten Kudus yang mendapatkan predikat kabupaten paling proinvestasi. Akan tetapi dalam surveinya yang lain, KPPOD mengungkapkan, sekitar 85 persen pengusaha, termasuk kalangan usaha di daerah, harus mengeluarkan biaya tidak resmi kepada aparat dan oknum aparat untuk menyelesaikan berbagai persoalan

yang terkait usahanya (Kompas, 13 Januari 2004).

Aturan yang panjang dan biaya yang tinggi dalam pengurusan investasi tersebut juga ditunjukkan oleh studi yang dilakukan Bank Dunia (lihat Tabel 2). Dalam studi tersebut ditunjukkan bahwa waktu yang diperlukan untuk pengurusan ijin investasi di Indonesia adalah yang paling lama diantara beberapa negara Asia. Waktu yang lama ini jelas akan menimbulkan biaya tambahan dan pengurusan investasi, di samping akan mengurangi peluang untuk investasi.

Tabel 2. Aturan Masuk dan Biaya Investasi

Indikator	Indonesia	Malaysia	Thailand	Filipina	Cina
1. Jml Prosedur	11	7	8	14	12
2. Lama (hari)	158	56	45	62	72
3. Biaya (USD)	160	921	134	150	111
4. Biaya (% PDB/kapita)	28	27	7	14	13

Sumber : Bank Dunia, dalam Bisnis Ind. 23-1-03

Gambaran ini menunjukkan bahwa pengeluaran-pengeluaran para calon investor untuk melakukan investasi diluar pengeluaran untuk membayar bunga pinjaman sungguh merupakan beban biaya yang bisa memberatkan pengusaha dan mengurangi daya tarik untuk investasi. Karena itu upaya-upaya untuk menekan biaya-biaya ini merupakan instrumen yang berarti untuk meningkatkan peluang investasi di daerah.

3. Kerjasama dengan Daerah Hinterland

Faktanya, menunjukkan investasi tidak kunjung datang secara signifikan. Ada beberapa persoalan mendasar yang kiranya perlu mendapatkan perhatian kita.

Pertama, perlu adanya pemahaman bersama bahwa kemandirian kabupaten hanya bisa dibangun secara kuat kalau ia berbasis pada kekuatan ekonomi yang bersifat berkelanjutan. *Mindset* harus

menjadi dasar kebijakan ekonomi dari setiap pemimpin daerah. Dengan demikian perlu ada keyakinan bahwa kekuatan ekonomi daerah hanya akan terjadi kalau ada dukungan dari daerah *hinterland*-nya. Implikasinya, setiap daerah perlu menggali keunggulan komperatifnya masing-masing. Implikasi ini seharusnya ditindaklanjuti dengan perlunya kerjasama antar pmda-pmda yang berdekatan untuk membangun kawasan pembangunan yang produktif.

Kedua, berkaitan dengan kepastian peraturan dan pelaksanaannya. Kepastian ini mencakup beberapa aspek, diantaranya adalah:

- a. Jangka waktu pelaksanaannya. Harus ada jaminan bahwa perda-perda tertentu mempunyai kepastian masa berlaku. Dalam banyak kasus, cukup banyak perda yang tidak dijalankan secara konsisten, sehingga para investor tidak bisa melakukan kajian secara lebih pasti. Kasus-kasus semacam ini banyak menimpa perda RUTRK. Ketidak konsistenan dalam melaksanakan perda ini akan menyebabkan investor tidak bisa melakukan kajian secara pasti. Hal ini bisa terjadi karena dalam perencanaan perda tidak dilakukan secara bersungguh-sungguh;
- b. Kepastian biaya pungutan. Dalam perda-perda yang berkaitan dengan pungutan memang sudah terdaftar biaya-biaya yang

mesti dikeluarkan. Tetapi toh, masih banyak bukti yang menunjukkan pungutan-pungutan di luar yang resmi masih ada.

Ketiga, perlu kajian perda secara komprehensif. Identifikasi terhadap perda-perda yang tidak konsisten, *overlapping* maupun yang terlalu banyak. Dalam pengajian ini harus melibatkan institusi-institusi penanaman modal.

4. Peran Pemerintah Daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004

Pengalaman selama 5 tahun pada masa UU No. 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa orientasi pemerintah daerah yang semakin kuat. Lebih dari itu, orientasi pemerintah daerah Kabupaten/Kota untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sering berujung pada penyusunan berbagai aturan yang selain tumpang tindih juga sering memberatkan para investor karena berbagai pungutan yang sesungguhnya tidak relevan.

Ada beberapa perubahan mendasar yang terdapat UU No. 32 Tahun 2004 yang tidak terdapat pada UU No. 22 Tahun 1999 (Ali Mufiz, 2005). Beberapa perubahan mendasar tersebut adalah :

- a. Penempatan propinsi sebagai daerah otonom dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi sekaligus sebagai wilayah administratif yang menjalankan fungsi pengawasan dan pembinaan. Implikasinya, UU No. 32

- Tahun 2004 tersebut menempatkan hubungan yang bersifat hirarkis antara pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten-kota;
- b. Pemilihan kepala daerah secara langsung mempunyai konsekuensi tidak adanya kewajiban untuk membuat pertanggungjawaban kepala daerah kepada DPRD. dengan demikian DPRD tidak bisa menolak “pemberian keterangan” kepada DPRD yang dapat berakibat diundurkannya kepala daerah

Penempatan pemerintah propinsi sebagai wakil pemerintah pusat; sebagai bentuk dari asas dekonsentrasi, memberikan kewenangan pemerintah propinsi untuk melakukan koordinasi yang lebih efektif dalam manajemen pemerintahan daerah termasuk koordinasi antar pemerintah daerah kabupaten-kota. Implikasinya, pemerintah propinsi dapat melakukan sinkronisasi dalam perencanaan pembangunan dan peraturan-peraturan daerah yang selama ini saling bertentangan, yang tumpang tindih dan tidak mendukung investasi yang muaranya menjadikan investasi tidak kondusif. Efektifitas koordinasi ini akan memungkinkan sinergi yang lebih baik dalam hubungan antar daerah untuk mendorong investasi yang semakin besar kewenangan yang lebih besar yang ada pada pemerintah propinsi juga memungkinkan pemerintah propinsi untuk lebih mengefektifkan penerapan

kebijakan pemerintah pusat untuk mendukung iklim investasi yang lebih baik. Dalam penerapan konsep perijinan satu atap yang tertuang dalam Keputusan Presiden No. 29 tahun 2004 misalnya Pemerintah propinsi bisa mengondisikan agar Kepres tersebut dapat dilaksanakan oleh setiap pemerintah kabupaten-kota.

Dengan Keppres No. 29 Tahun 2004 tersebut diharapkan pelayanan penanaman modal akan lebih efektif. Dalam keppres itu disebutkan; penyelenggaraan penanaman modal mencakup kegiatan-kegiatan : a) kebijakan dan perencanaan pengembangan penanaman modal; b) Promosi dan kerjasama penanaman modal; c) Pelayanan persetujuan, perizinan, dan fasilitas penanaman modal; d) Pengendalian pelaksanaan penanaman modal; dan e) Pengelolaan sistem informasi penanaman modal.

Sesungguhnya, dari sisi substansinya keppres tersebut bukan sesuatu yang baru karena sebelum keppres tersebut ditetapkan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Teo F. Temeon telah juga mengeluarkan keputusan kepala BKPM mengenai hal yang sama. Akan tetapi gaung keputusan kepala BKPM tersebut kurang cukup kuat, karenanya masih banyak pemerintah kota; belum melaksanakannya. Apa implikasi dan konsekuensi keppres tersebut terhadap pelaksanaan penanaman modal di Indonesia?

Sebagaimana sudah banyak dikeluhkan, hingga saat ini investasi di Indonesia masih seret. Perhatikan data investasi luar negeri misalnya. Dalam dua bulan terakhir tahun ini, investasi luar negeri yang disetujui turun sekitar 70 persen dibanding investasi pada periode yang sama tahun sebelumnya. Jelas, gejala ini sebuah pertanda semakin tidak menarik melakukan investasi di Indonesia.

Dengan keppres tersebut, pemerintah daerah harus menerapkan proses dan mekanisme perijinan investasi dalam satu atap, hingga calon investor memperoleh ijin usaha tetap. Artinya, apabila selama ini untuk mendapatkan ijin operasional para investor harus melalui banyak instansi, dengan keppres itu dilakukan pemangkasan hanya menjadi satu instansi. Memang tidak mudah bagi pemda untuk melakukan itu. Hal demikian sangat mungkin mengingat adanya banyak kepentingan bercokol berkaitan dengan perijinan tersebut.

Selain pelayanan perijinan yang semakin cepat, juga diharapkan biaya berkaitan dengan administrasi perijinan tersebut semakin kecil. Jadi bukan hanya efektifitas, tetapi efisiensi dalam penyelenggaraan investasi juga meningkat. Kita berharap, di masa yang akan datang, konsep "satu atap" tersebut dapat diubah menjadi "satu pintu". Dengan harapan tentunya perijinan investasi akan semakin cepat dan biayanya semakin sedikit. Sesung-

guhnya, kalau memang harus memilih antara kepastian aturan main dengan biaya yang tinggi dalam mengurus perijinan ini; akan memilih kepastian aturan main ini. Apalagi kalau kepastian aturan main ini disertai juga keterbukaan dalam biayanya.

C. PENUTUP

Sistem pelayanan satu atap hanyalah salah satu syarat untuk mendorong investasi. Selaras dengan jiwa keppres tersebut, untuk mendorong peningkatan investasi pemerintah propinsi perlu segera juga melakukan pengajian lebih mendalam yang kemudian melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten-kota dan merekomendasikan untuk kemudian mencabut perda-perda yang saling bertentangan dan cenderung menghambat investasi. Sudah banyak kali dikemukakan, aturan yang tumpang tindih, yang cenderung demi meningkatkan pendapat asli daerah dan jangka pendek, menjadi kendala nyata yang dihadapi oleh para calon investor dan investor.

Kuatnya posisi kepala daerah sebagai konsekuensi sistem pilkada langsung mempunyai implikasi terhadap stabilitas politik lokal. Stabilitas politik lokal ini akan menjadi komponen kepastian usaha yang lebih kondusif. Namun demikian, posisi tersebut juga memungkinkan hal yang sebaliknya jika kepala daerah tidak aspiratif terhadap *stakeholder*-nya. Karena itu, imple-

mentasi pilkada langsung sebaiknya juga diikuti sistem atau mekanisme demokrasi yang lebih aspiratif.

DAFTAR PUSTAKA

Mufiz, Ali. 2005. “Implementasi Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terhadap Manajemen Pemerintahan Daerah”. Makalah pada Kuliah Umum Program Magister Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan (MIESP) Universitas Diponegoro, tanggal 5 Maret.

Sugiyanto, FX. 2004. “Dampak Kebijakan Moneter terhadap Pola Integrasi Lembaga Perbankan dan UKM”. Makalah pada Seminar Nasional Bank BNI-FE UNDIP. 5 Agustus 2004.

———. 2004. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

———. 2004. “Membangun Kerjasama antar Pemda Kabupaten-Kota”. Makalah pada seminar Penanaman Modal di Eks Karisidenan Kedu. Badan Penanaman Modal Propinsi Jawa Tengah, Magelang, 26 Mei.

- Makalah disampaikan dalam seminar nasional dengan judul “Implementasi UU No. 32 Tahun 2004 Implikasinya terhadap PILKADA Langsung dan Peluang Investasi di Daerah”, di Hotel Grand Candi, Semarang, Rabu, 9 Maret 2005.