



**KEBIJAKAN PENANAMAN MODAL DALAM KAITANNYA DENGAN
PENYERAPAN TENAGA KERJA**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :
ENDAH PUJIASTUTI
NIM. B.4A.002.0014

**Dosen Pembimbing
Prof. DR. Hj. Sri Redjeki Hartono, S.H.**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

i

UPT-PUSTAK-UNDIP
No. Daft: 4615/T/MIH/CA
Tgl. : 4-9-06



**KEBIJAKAN PENANAMAN MODAL DALAM KAITANNYA DENGAN
PENYERAPAN TENAGA KERJA**

Disusun Oleh :

ENDAH PUJIASTUTI
NIM. B.4A.002.0014

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal.....**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Mengetahui
Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.



Dosen Pembimbing

Prof. Dr. Hj. Sri Redjeki Hartono, S.H.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2005**

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmah, taufik dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan judul “Kebijakan Penanaman Modal Dalam Kaitannya Dengan Penyerapan Tenaga Kerja”, sebagai syarat kelengkapan dalam menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat tersusun berkat bantuan, dorongan serta kesabaran yang tulus dan tidak sedikit dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, dengan segala keterbatasan yang ada, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan perhatian guna penyusunan tesis ini. Ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya saya haturkan, khususnya kepada :

1. Prof. Ir. Eko Budihardjo, M.Sc., Rektor Universitas Diponegoro Semarang
2. Prof. Dr. dr. Soeharyo, DSS., Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.
3. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, yang telah memberikan persetujuan dalam penulisan tesis ini.
4. Prof. Dr. Hj. Sri Redjeki Hartono, S.H., Dosen Pembimbing, atas segala bantuan, arahan, dan bimbingan yang diberikan kepada penulis dalam penyusunan tesis ini dan pada masa-masa perkuliahan.
5. Para Guru Besar, dosen pengampu, Tim Review Proposal serta staf administrasi akademik dan keuangan Program Magister Ilmu Hukum.

6. Ir. Widjatmoko, Ketua Yayasan Alumni Universitas Diponegoro, yang telah memberikan ijin dan kesempatan bagi penulis mengikuti studi lanjut pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
7. Ir.H.Imam Suwadi, Dipl.HE., Rektor Universitas Semarang, atas dukungannya selama studi lanjut di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
8. Mursid Nugroho IK,S.H.,M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Semarang, rekan-rekan dosen, serta seluruh staf administrasi akademik dan keuangan Fakultas Hukum Universitas Semarang yang turut memberikan dorongan bagi penulis dalam studi lanjut.
9. Kepala BPM Jateng, Kepala Disnakertrans Jateng dan Kepala KADIN Jateng, Pimpinan PT Bitratex Industry, PT Palliser Indonesia, PT Batam Textile Industries dan PT Sandang Rakyat Tekstil (PT Sandratex) beserta staf.
10. Suami tercinta, Irawal Budi Nugroho, yang dengan sabar selalu memberikan dukungan moril maupun spirituil; serta anak-anakku tersayang, Azka Dhiya Pratama dan Alya Sani Pratiwi, kalianlah sumber semangat bagi Ibu. Dhiya, Aya Ibu berikan ini khusus untuk kalian berdua, jadikanlah contoh yang baik. Jangan malu dan malas untuk belajar karena ilmu pengetahuan akan memberikan manfaat yang besar bagi kalian di kemudian hari. Belajarlah dan berdoalah selalu, Anakku.
11. Ibuku dan Bapakku yang sangat aku hormati, Ibu Sukatmi Mamiiek (Alm) dan Bapak Sunaryo (Alm), terima kasih yang tak terhingga atas segala bimbingan, doa dan kasih sayang yang telah Ibu Bapak berikan kepada ananda sejak lahir hingga

Ibu Bapak harus kembali menghadap Sang Khalik. Ya Allah, ampunilah segala dosa Ibu Bapakku dan terimalah beliau berdua disisi-Mu, disurga-Mu. Amien.

12. Bapak Ibu Mertua, Bapak Irman Soesela dan Ibu Soehartinah, kakak-kakakku (mas Budi/mbak Likhah, mas Adjieq/mbak Titin, mas Yanto/mbak Yani), adik-adikku (dik Irna/dik Pang, dik Yani, dik Hudan/dik Nunung), dan keponakanku semua (Dikha, Nana, Dina, Mecca, Wina, Sheilla, Sasa, Reihan, dan Ita)
13. Rekan-rekan mahasiswa Program MIH konsentrasi HET angkatan 2002, khususnya mbak Tutik dan mbak Dharu, kebersamaan ini amat berarti bagi saya.
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang turut memberikan bantuan baik langsung maupun tidak langsung hingga penyusunan tesis ini selesai.

Penulis yakin bahwa sekecil apapun bantuan itu pasti akan memberikan manfaat yang besar bagi suatu kemajuan. Semoga Allah SWT selalu melimpahkan rahmah, taufik, dan hidayahnya bagi kita semua.

Akhir kata, semoga tesis ini dapat memberikan manfaat untuk pengembangan ilmu lebih lanjut, bagi semua pihak yang berminat, serta bagi penulis pribadi.

Semarang, Desember 2005

Penulis

ENDAH PUJIASTUTI

ABSTRAK

Keberadaan penanaman modal di Indonesia terkait dengan adanya tuntutan untuk menyelenggarakan pembangunan nasional yang menyangkut pembangunan manusia seutuhnya. Sumber pembiayaan yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan pembangunan nasional adalah penanaman modal dalam bentuk PMDN maupun PMA. Penanaman modal ini memiliki arti penting karena diharapkan dapat membuka lapangan kerja baru untuk menyerap tenaga kerja yang ada yang pada umumnya memiliki tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah. Agar tujuan tersebut dapat terwujud diperlukan kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal yang mengarahkan penanaman modal ke sektor industri yang padat karya sehingga dapat menyerap tenaga kerja tanpa merugikan kepentingan pihak penanam modal. Berpijak pada kondisi tersebut, tesis ini akan membahas kebijakan penanaman modal dalam kaitannya dengan penyerapan tenaga kerja.

Permasalahan yang akan dikaji lebih lanjut yaitu tentang implementasi kebijakan penanaman modal dan implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja, harmonisasi kewenangan kebijakan penanaman modal pada era otonomi daerah, serta upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja.

Guna memperoleh jawaban atas permasalahan tersebut digunakan metode pendekatan yuridis empiris dengan spesifikasi penelitian diskriptif-analisis. Sampel ditentukan secara *purposive sampling* dengan lokasi penelitian di provinsi Jawa Tengah. Data yang dipakai dalam tesis ini terdiri dari data primer dan data sekunder yang kemudian dianalisa secara kualitatif dan kuantitatif.

Setelah dilakukan penelitian, dapat diutarakan disini bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal yang ditempuh sejak krisis ekonomi belum mampu menaikkan nilai investasi secara signifikan dan belum secara maksimal dapat menyerap tenaga kerja yang tersedia, sekaligus untuk mengurangi jumlah pengangguran. Penanaman modal yang ada cenderung tidak padat karya, tetapi padat energi/modal yang tidak membutuhkan banyak tenaga kerja. Agar penanaman modal dapat menyerap tenaga kerja, pemerintah provinsi Jawa Tengah mengeluarkan kebijakan penanaman modal internal/jangka pendek dan kebijakan eksternal/jangka panjang. Hanya saja kebijakan yang diambil tersebut lebih cenderung untuk meningkatkan nilai investasi dan belum menyentuh sisi ketenagakerjaan secara maksimal.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah telah memunculkan harapan baru terkait dengan kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal mengingat otonomi daerah telah mengatur pembagian kewenangan kebijakan penanaman modal pada setiap tingkat pemerintahan. Namun pembagian kewenangan tersebut menjadikan adanya tarik menarik kewenangan yang didasari ego sektoral. Tarik menarik kewenangan ini mencerminkan adanya ketidakharmonisan wewenang antar tingkat pemerintahan. Hal ini dapat memunculkan pengaturan penanaman modal yang saling tumpang tindih yang pada akhirnya akan merugikan penanam modal.

Berpijak pada kenyataan tersebut di atas agar penanaman modal dapat menyerap tenaga kerja sebaiknya kebijakan penanaman modal tidak hanya diarahkan untuk meningkatkan nilai investasi saja tetapi juga mengarahkannya pada sektor-sektor industri yang padat karya. Diperlukan suatu strategi terobosan yang memiliki keunggulan dengan

memperhatikan *absolute advantage* dan mengarahkannya pada sektor industri padat karya. Selanjutnya untuk menjamin harmonisasi kewenangan kebijakan penanaman modal antar tingkat pemerintahan diperlukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah serta diperlukan *roadmap* strategi. Disamping itu masing-masing tingkat pemerintahan harus mampu untuk saling merespon dinamika masing-masing sehingga benar-benar ada sinergi dalam upaya untuk menarik investasi yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja.

Bertitik tolak pada potensi yang dimiliki provinsi Jawa Tengah serta kendala/kelemahan yang ada berikut kewenangan berdasar otonomi daerah, maka diperlukan tinjauan *inward looking* dan tinjauan *outward looking* dengan analisis yang tepat untuk menghasilkan suatu strategi kebijakan penanaman modal yang dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja sekaligus menjadi *core competence* Jawa Tengah.

Kata kunci : Kebijakan, penanaman modal, tenaga kerja

ABSTRACT

The existence of the capital investment in Indonesia can be connected with the demand of national development that includes the whole of human development. Source of funding that can be used for national development is the capital investment, both Domestic Investment and Foreign Investment. This capital investment has important meaning because it can open the new job field to absorb the manpower who commonly have low education and skill. In order to realize this destination, the government policy of capital investment which can give direction at solid-work without inflicting the investor is needed. Stand on that condition, this thesis will discuss the connection between capital investment policy and manpower absorption.

Set of problems that will be explained further are the implementation of capital investment and the implication toward the manpower absorption, the harmony of the capital investment policy authorization at autonomy era and the efforts that support the activity.

To get the answer of those problems, juridical-empirical method approach with descriptive-analysis observation was used. The sample was decided by purposive sampling with Central Java Province as a location of research. The datas in this thesis consist of primary data and secondary data, which are analyzed by qualitative and quantitative.

After the observation was done, it can be informed that government policy at capital investment sector has not been able to increased the investment value yet since the economy crisis and has not absorbed manpower maximally to decrease the unemployment. The existence of capital investment does not tend to be solid-work but solid-energy that does not need more manpower. The Central Java Government has declared the capital investment internal policy (short-term) and external policy (long-term) so that the capital investment can absorb more manpower. But that policy just tend to be used to increase the investment value and has not touched the manpower maximally.

The implementation of area autonomy has already created the new hope considering the arrangement of distribution of authority. This condition reflects the inharmonic authority of intergovernmental level. This results in overlapping of capital investment arrangement that can inflict the investors.

According to the reality, it will be better that the capital investment policy has not been directed to increase only the investment value but also the solid-work industry sector. A penetration strategy which considers superiority of absolute advantage and solid-work needed. Furthermore, to guarantee the authority harmonization of capital investment of intergovernmental level supervision toward the implementation of region government authority and roadmap strategy are needed. Beside that, each government level must be able to respond each other to attract the investment which supports manpower absorption.

Stand on the potency of Central Java, including the obstacle and the area-autonomy-based authority. Inward looking and outward looking observation with the right analysis is needed to result an investment policy strategy which can absorb the manpower and become Central Java's core competence at once.

Keyword: Policy, Capital Investment, Labor

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR SINGKATAN.....	xv
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kontribusi Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian	10
1. Metode Pendekatan.....	10
2. Spesifikasi Penelitian.....	11
3. Teknik Penentuan Sampel.....	11
4. Jenis dan Sumber Data.....	12
5. Teknik Pengumpulan Data.....	13
6. Analisa Data.....	14

F. Kerangka Pemikiran.....	15
G. Sistematika Penulisan.....	22
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....	25
A. Tinjauan Umum Tentang Penanaman Modal.....	25
1. Pengertian Penanaman Modal.....	25
2. Tujuan Penanaman Modal.....	28
3. Bentuk-bentuk Penanaman Modal.....	31
a. Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN).....	31
(1) Pengertian PMDN.....	31
(2) Bentuk Perusahaan PMDN.....	33
(3) Bidang Usaha PMDN.....	34
b. Penanaman Modal Asing (PMA).....	35
(1) Pengertian PMA.....	35
(2) Bentuk Hukum PMA.....	38
(3) Bidang Usaha PMA.....	39
4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penanaman Modal.....	51
a. Faktor Internal.....	51
b. Faktor Eksternal.....	53
5. Peran Tenaga Kerja dalam Pelaksanaan Penanaman Modal.....	58
B. Arti Penting Ketenagakerjaan dalam Pelaksanaan Penanaman Modal.....	61
1. Tinjauan Umum tentang Ketenagakerjaan.....	61

a. Tenaga Kerja dan Angkatan Kerja.....	61
b. Lapangan kerja, kesempatan kerja dan pengangguran.....	67
2. Penggunaan Tenaga Kerja dalam Pelaksanaan Penanaman	
Modal.....	69
a. Penggunaan Tenaga Kerja Indonesia.....	69
b. Penggunaan Tenaga Kerja Asing.....	69
C. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan.....	72
1. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan	
Tingkat Nasional.....	72
a. Kebijakan Penanaman Modal Tingkat Nasional.....	72
(1) Arah Kebijakan Penanaman Modal.....	72
(2) Program Kebijakan Penanaman Modal.....	74
(3) Tujuan Kebijakan Penanaman Modal.....	75
b. Kebijakan Ketenagakerjaan Tingkat Nasional.....	76
(1) Landasan dan Asas.....	76
(2) Arah Kebijakan Ketenagakerjaan.....	77
(3) Tujuan Kebijakan Ketenagakerjaan.....	79
c. Pengaturan Ketenagakerjaan Dalam Kebijakan	
Penanaman Modal.....	80
2. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan	
Tingkat Daerah.....	84
a. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah.....	84
(1) Pengertian dan Landasan Otonomi Daerah.....	84

(2) Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah.....	86
(3) Urgensi Otonomi Daerah.....	92
b. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan	
Pada Era Otonomi Daerah.....	95
(1) Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan	
Pada Era Otonomi Daerah.....	95
(2) Penyelenggaraan Penanaman Modal Pada Era	
Otonomi Daerah.....	98
(3) Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penanaman	
Modal dengan adanya Otonomi Daerah.....	102
(4) Manfaat Penanaman Modal bagi Pembangunan	
Daerah Otonom.....	105
(5) Arti Penting Penanaman Modal Bagi Penyerapan	
Tenaga Kerja sejalan dengan Pelaksanaan	
Otonomi Daerah.....	108
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	111
A. HASIL PENELITIAN.....	111
1. Implementasi kebijakan penanaman modal dan implikasinya	
terhadap penyerapan tenaga kerja.....	111
a. Kebijakan Penanaman modal.....	111
b. Implementasi Kebijakan Penanaman Modal di Perusahaan...	143
c. Perkembangan Penanaman Modal dan Tenaga Kerja.....	154

2. Harmonisasi Kewenangan Kebijakan Penanaman Modal Pada Era Otonomi Daerah.....	162
a. Kewenangan Pemerintah Pusat pada era otonomi daerah.....	163
b. Kewenangan Daerah Provinsi pada era otonomi daerah.....	167
c. Kewenangan daerah kabupaten/kota pada era otonomi daerah...	170
d . Kebijakan penanaman modal berdasarkan kewenangan pemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota pada era otonomi daerah.....	174
3.Upaya-Upaya Untuk mewujudkan kebijakan Penanaman Modal yang mendukung peningkatan kesempatan kerja.....	176
a. Program Kebijakan Penanaman Modal.....	176
b. Program Kebijakan Ketenagakerjaan.....	180
B. PEMBAHASAN.....	188
1. Implementasi Kebijakan Penanaman modal dan Implikasinya terhadap Penyerapan Tenaga Kerja.....	188
2. Harmonisasi Kewenangan kebijakan Penanaman Modal Pada Era Otonomi Daerah.....	221
3. Upaya-Upaya untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan kesempatan kerja.....	235
 BAB IV : PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	253
B. Saran.....	255
DAFTAR PUSTAKA.....	xvi

DAFTAR TABEL

	Halaman
TABEL – 01 Tata cara permohonan persetujuan penanaman modal.	127
TABEL – 02 Alur penyelesaian perizinan permohonan penanaman modal	128
TABEL – 03 Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang penanaman modal.	136
TABEL – 04 Pendapat perusahaan tentang kebijakan penanaman modal.	154
TABEL – 05 Perkembangan PMA/PMDN di Jawa Tengah tahun 1997-2005	156
TABEL – 06 Sektor industri yang diminati investor di Jawa Tengah tahun 2003-2005	157
TABEL – 07 Penyerapan tenaga kerja berdasarkan sektor industri penanaman modal tahun 2003-2005	158
TABEL – 08 Perkembangan penduduk Jawa Tengah	159
TABEL – 09 Jumlah angkatan kerja di Jawa Tengah menurut tingkat pendidikan	160
TABEL – 10 Angka pengangguran di Jawa Tengah	161
TABEL – 11 Proyeksi jumlah angkatan kerja Provinsi Jawa Tengah	161
TABEL – 12 Proyeksi jumlah pengangguran, target penempatan dan proyeksi Penganggur yang belum tertangani.	162

DAFTAR SINGKATAN

AMDAL	Analisa Mengenai Dampak Lingkungan
APIT	Angka Pengenal Impor Terbatas
BAP	Berita Acara Pemeriksaan
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal
GBHN	Garis-Garis Besar Haluan Negara
IMB	Ijin Mendirikan Bangunan
IMTA	Ijin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing
IPMK	Instansi Penanaman Modal Kabupaten/Kota
IPMP	Instansi Penanaman Modal Provinsi
IU/IUT	Izin Usaha/Izin Usaha tetap
Keppres	Keputusan Presiden
LKPM	Laporan Kegiatan Penanaman Modal
LPND	Lembaga Pemerintah Non Departemen
MPR	Majelis Permusyawaratan rakyat
PMA	Penanaman Modal Asing
PMDN	Penanaman Modal dalam Negeri
RI	Republik Indonesia
RPTKA	Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing
SPPM	Surat Persetujuan Penanaman Modal
TKA	Tenaga Kerja Asing
TKI	Tenaga Kerja Indonesia

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan penanaman modal di Indonesia terkait dengan adanya tuntutan untuk menyelenggarakan pembangunan nasional yang menyangkut pembangunan manusia seutuhnya. Kesulitan pemerintah Indonesia untuk menyelenggarakan pembangunan nasional salah satunya adalah kurangnya modal karena pembangunan nasional Indonesia bersifat multidimensial yang memerlukan sumber pembiayaan (modal) yang cukup besar. Salah satu sumber pembiayaan yang dapat dimanfaatkan bagi kepentingan pembangunan nasional adalah penanaman modal yang terselenggara dalam bentuk penanaman modal domestik maupun asing.

Pada dekade terakhir, penanaman modal tidak saja merupakan kebutuhan penting bagi suatu negara dalam pembangunan ekonomi namun juga merupakan sarana utama dalam pengembangan suatu industri. Berkaitan dengan hal itu penanaman modal menjadi suatu hubungan ekonomi internasional yang tidak terelakan. Sebagaimana hubungan ekonomi internasional lainnya, penanaman modal menjadi suatu tuntutan guna memenuhi kebutuhan suatu negara, perusahaan dan juga masyarakat. Hubungan tersebut terjadi karena masing-masing pihak saling membutuhkan satu sama lain dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Disamping itu adanya perbedaan geografis, kondisi wilayah, potensi sumber daya alam, kemampuan sumber daya manusia, penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi menyebabkan negara dalam interdependensi. Pada satu sisi penerima modal

membutuhkan sejumlah dana, teknologi dan keahlian bagi kepentingan pembangunan dalam bentuk investasi. Di sisi lain investor sebagai pihak yang berkepentingan untuk menanamkan modalnya memerlukan bahan baku, tenaga kerja, sarana prasarana, pasar, jaminan keamanan dan kepastian hukum untuk lebih dapat mengembangkan usaha dan memperbesar perolehan keuntungan.

Selain untuk memperoleh dana guna melaksanakan pembangunan, penanaman modal juga diharapkan dapat menciptakan lapangan kerja. Ini berarti bahwa penanaman modal diharapkan dapat memperluas kesempatan kerja bagi rakyat, dengan demikian dapat memberikan kesejahteraan lahir dan batin serta dapat memberikan kemakmuran.

Namun perlu diingat bahwa antara tujuan untuk mendatangkan investor dengan tujuan investor dalam menanamkan modalnya ada perbedaan. Untuk itu pemerintah, melalui kebijakan-kebijakan, diharapkan bisa menyeimbangkan antara kepentingan pembangunan nasional dan kepentingan investor dalam menanamkan modalnya sehingga harapan-harapan agar penanaman modal dapat menciptakan lapangan kerja bisa terwujud dan kepentingan para investor tidak dirugikan.

Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan berkaitan dengan penanaman modal ini yaitu melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Kedua Undang-Undang tersebut secara terus menerus dilengkapi dengan berbagai perangkat peraturan yang memberikan berbagai kemudahan-kemudahan dalam rangka menarik minat investor.

Walaupun berbagai kemudahan telah diberikan saat ini terdapat kecenderungan menurunnya minat menanamkan modal di Indonesia. Faktor yang mempengaruhinya selain faktor eksternal juga faktor internal seperti stabilitas sosial politik, konsistensi penegakan hukum dan kebijakan ketenagakerjaan. Ini harus segera diatasi melalui kebijakan-kebijakan yang mendorong pertumbuhan ekonomi nasional seperti sebelum krisis ekonomi dengan jalan menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Dalam usaha untuk menarik minat dan meningkatkan penanaman modal dalam pembangunan ekonomi serta untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif berbagai kebijakan penanaman modal dikeluarkan oleh pemerintah.

Kebijakan pembangunan di bidang ekonomi diarahkan antara pada pengembangan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraria sesuai kompetisi dan produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas.

Selain itu kebijakan pembangunan dalam bidang ekonomi diarahkan pada upaya pengembangan kebijakan industri, dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah, melalui keunggulan kompetitif terutama berbasis keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan menghapus segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatan. Dalam bidang industri, perdagangan dan investasi; pembangunan dan pengembangannya diarahkan pada upaya melakukan secara pro aktif dan kerja sama ekonomi bilateral

dan multilateral dalam rangka meningkatkan volume dan nilai ekspor terutama dari sektor industri yang berbasis pada sumber daya alam, serta menarik investasi finansial dan investasi asing langsung tanpa merugikan pengusaha nasional.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya sering disebut dengan Undang-Undang Otonomi Daerah) telah memberikan peluang bagi masing-masing daerah untuk untuk menentukan sendiri arah kehidupannya, disamping itu juga dapat menjadi tantangan tersendiri pula. Dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa pengaturan kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.

Perlu disadari bahwa pembangunan daerah merupakan bagian yang integral dari pembangunan regional dan nasional, yang secara terus menerus dilakukan dalam rangka mempercepat upaya akselerasi pertumbuhan dan perkembangan wilayah melalui upaya-upaya penyediaan lapangan kerja, peningkatan produksi, peningkatan pendapatan yang akhirnya bermuara pada peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan secara keseluruhan.

Berdasarkan Undang-Undang Otonomi Daerah, sistem otonomi yang diberlakukan adalah otonomi yang seluas-luasnya dan mengandung arti bahwa daerah berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian tersebut lebih lanjut mengandung pengertian bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum dalam bentuk perundang-undangan.

Dalam konteks sistem perundang-undangan, kewenangan daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan, tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan ataupun keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan nasional, karena peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan di tingkat daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya atau kepentingan umum. Oleh karena itu pemerintah daerah dalam membuat termasuk peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan di bidang penanaman modal juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga dapat terwujud kebijakan penanaman modal yang harmonis dan konsisten.

Kebijakan penanaman modal yang harmonis dan konsisten diharapkan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional secara keseluruhan. Kebijakan ini perlu dilakukan mengingat penanaman modal mempunyai implikasi terhadap beberapa hal yang salah satunya adalah terhadap perluasan kesempatan kerja.

Salah satu hal penting dan harus diperhatikan terkait dengan pelaksanaan kegiatan penanaman modal, baik itu PMA maupun PMDN, haruslah sejalan dengan arah kebijakan serta tujuan pembangunan nasional. Jadi kegiatan penanaman modal dilakukan tidak semata-mata dengan motivasi untuk mencari atau mendapatkan keuntungan semata tetapi kegiatan investasi harus diarahkan untuk menunjang usaha-usaha pembangunan.

Sebagai salah satu faktor dalam pembangunan, penanaman modal memegang peranan yang penting karena melalui kegiatan penanaman modal diharapkan akan

meningkatkan produksi nasional, menggali ekonomi potensial menjadi ekonomi riil, meningkatkan lapangan pekerjaan, meningkatkan pemerataan hasil-hasil pembangunan, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan/kegiatan ekonomi, dan meningkatkan pemerataan pembangunan ke daerah.

Terkait dengan upaya meningkatkan produksi nasional dan dalam rangka menggali ekonomi potensial menjadi ekonomi riil, sudah tentu kegiatan penanaman modal akan memberikan rangsangan bagi tumbuh dan berkembangnya dunia usaha sektor riil yang disertai dengan munculnya industri-industri baru, baik berskala besar, sedang, maupun industri yang berskala kecil. Berkembangnya dunia usaha dan tumbuhnya industri-industri baru melalui kegiatan penanaman modal harus diarahkan serta dikembangkan pada kegiatan usaha dan industri yang padat karya, sehingga dapat menyediakan lapangan kerja sekaligus menampung tenaga kerja.

Berkaitan dengan kesempatan kerja tentunya tidak lepas dari kondisi pengangguran yang ada. Kondisi pengangguran di Indonesia mengalami peningkatan yang drastis, terutama pengangguran semu dan separuh menganggur, serta berpotensi mengalami peningkatan yang cukup pesat.¹ Angka pengangguran ini akan terus merangkak naik sepanjang peningkatan kegiatan ekonomi hanya menciptakan lapangan kerja baru yang lebih kecil daripada tambahan angkatan kerja baru.²

Oleh karena itu, penanaman modal memiliki arti penting dalam penyerapan tenaga kerja karena dengan adanya penanaman modal, baik itu penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri, akan meningkatkan kegiatan atau menghidupkan kembali sektor riil. Dengan demikian penanaman modal akan

¹ *Kompas*, 8 September 2003

² Faisal Basri, "Menyiasati Suramnya Lapangan Kerja", *Kompas*, 15 September 2003.

membuka lapangan kerja sehingga dapat menyerap tenaga kerja dan mengurangi pengangguran.

Agar penanaman modal dapat memperluas kesempatan kerja pemerintah masih harus mengarahkan penanaman modal pada industri yang padat karya sehingga dapat membuka lapangan kerja yang berarti memberikan kesempatan kerja bagi rakyat. Selain itu mengingat kondisi pengangguran di Indonesia yang masih cukup banyak dengan struktur angkatan kerja, pekerja dan pengangguran terbuka masih didominasi dengan tamatan sekolah dasar ke bawah maka sangatlah tidak mungkin bagi kita untuk mengalihkan arus penanaman modal ke arah teknologi modern.

Keadaan sebagaimana tersebut diatas akan terwujud apabila ada insentif yang diberikan berkenaan dengan penanaman modal agar sektor riil tidak kekurangan modal kerja sehingga dapat menarik minat investasi di Indonesia yang pada akhirnya dapat menciptakan lapangan kerja. Sebab laju angka pengangguran hanya dapat ditekan dengan masuknya investasi.

Secara normatif, baik dalam Undang-Undang PMDN maupun Undang-Undang PMA, diatur ketentuan mengenai Indonesianisasi tenaga kerja. Artinya bahwa terdapat adanya suatu kewajiban bagi perusahaan penanaman modal untuk menggunakan tenaga kerja Indonesia. Bagi perusahaan PMA baik itu PMA murni maupun patungan dikenakan kewajiban untuk menggunakan sebanyak mungkin tenaga kerja lokal (tenaga kerja yang berkewarganegaraan Indonesia), kecuali untuk jenis pekerjaan dan jabatan tertentu yang tidak atau belum dapat diisi dengan tenaga kerja warga negara Indonesia, diijinkan/diperbolehkan menggunakan tenaga kerja/tenaga ahli warga negara asing.

Tujuan diadakannya ketentuan Indonesianisasi tenaga kerja tersebut tidak lain adalah agar melalui kegiatan penanaman modal, baik itu dalam bentuk PMDN maupun PMA, dapat memberikan atau menyediakan lapangan pekerjaan bagi tenaga kerja warga negara Indonesia. Disinilah letak pentingnya arti penanaman modal sebagai suatu kegiatan yang dapat membuka dan menyediakan lapangan pekerjaan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pemikiran dan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan penanaman modal serta implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja Indonesia ?

Hal ini mengingat bahwa kebijakan penanaman modal banyak memberikan kelonggaran-kelonggaran/kemudahan-kemudahan bagi investor dalam melakukan kegiatan penanaman modal di Indonesia.

2. Bagaimanakah harmonisasi kewenangan kebijakan penanaman modal pada era Otonomi Daerah ?

Hal ini mengingat bahwa dengan otonomi daerah, secara substansial daerah memiliki kewenangan untuk mengembangkan potensi dan peluang daerahnya masing-masing.

3. Upaya-upaya apa saja yang dapat dilakukan untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mendapatkan gambaran secara normatif sekaligus empiris mengenai kebijakan penanaman modal dalam kaitannya dengan penyerapan tenaga kerja. Adapun secara khusus tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penanaman modal serta implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja Indonesia.
2. Untuk mengetahui harmonisasi kewenangan kebijakan penanaman modal pada era Otonomi Daerah.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian mengenai “Kebijakan Penanaman Modal Dalam Kaitannya Penyerapan Tenaga Kerja” ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik dari segi praktis maupun dari segi teoritis, yaitu :

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Ekonomi terutama yang berkaitan dengan kebijakan penanaman modal dalam kaitannya dengan penyerapan tenaga kerja. Disamping itu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadikan bahan untuk menambah khasanah keilmuan dan sebagai sumber informasi ilmiah bagi kalangan akademisi guna melakukan pengkajian lebih lanjut dan mendalam.

2. Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran dan bahan evaluasi bagi perumus kebijakan dalam merumuskan kebijakan penanaman modal, yang memerlukan strategi pembangunan berkaitan dengan implementasi dan implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja Indonesia.
- b. Memberikan masukan bagi pelaku usaha sebagai bahan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan untuk mengembangkan usahanya.
- c. Dapat membantu pelaku usaha khususnya dan masyarakat pada umumnya dalam memahami peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal, terutama yang terkait dengan ketenagakerjaan.

E. Metode Penelitian.

Guna penulisan tesis ini dibutuhkan data-data yang akurat, baik itu data primer maupun data sekunder. Untuk mendapatkan kebenaran ilmiah, maka data-data tersebut diperoleh melalui prosedur atau langkah-langkah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis empiris*, karena objek penelitian ini selain norma-norma hukum yang mengatur mengenai kebijakan penanaman modal juga implementasi serta implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja. Pendekatan yuridis digunakan untuk mengetahui hal-hal yang terkait dengan asas-asas hukum dan sinkronisasi

hukum . Pendekatan ini dilakukan dengan meneliti peraturan perundang-undangan yang mencerminkan kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal yang berkaitan dengan penyerapan tenaga kerja. Sedangkan pendekatan empiris digunakan karena dalam melihat hukum tidak hanya semata-mata sebagai seperangkat aturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka akan tetapi hukum dapat dilihat dalam kehidupan masyarakat yang menggejala dan terpol. Dalam hal ini metode empiris dimaksudkan untuk mengetahui realitas empirik di masyarakat dalam hal implementasi kebijakan penanaman modal dalam kaitannya dengan penyerapan tenaga kerja. Berbagai temuan di lapangan yang bersifat individu akan dijadikan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan tetap berlandaskan pada ketentuan-ketentuan normatif.

2. Spesifikasi Penelitian.

Spesifikasi penelitian dari tesis ini menurut sifatnya merupakan penelitian deskriptif – analisis. Dalam hal ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai kebijakan penanaman modal kemudian menganalisa kebijakan-kebijakan tersebut berikut implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja. Dengan demikian akan diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai kebijakan penanaman modal dalam kaitannya dengan penyerapan tenaga kerja.

3. Penentuan Sampel.

Sampel dalam penelitian ini ditentukan dengan menggunakan teknik *non random* secara *purposive sampling* di mana penarikan sampel ini dilakukan dengan

cara mengambil subjek didasarkan pada tujuan tertentu. Teknik ini dipilih selain karena alasan keterbatasan waktu, tenaga dan biaya serta bermaksud agar unsur-unsur yang hendak diteliti masuk ke dalam sampel yang ditarik. Penelitian yang mengambil lokasi di Provinsi Jawa Tengah ini dilakukan di Badan Penanaman Modal Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah, Kamar Dagang dan Industri Jawa Tengah, serta 4 perusahaan swasta.

Adapun responden dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang terkait dalam kebijakan penanaman modal dalam kaitannya dengan penyerapan tenaga kerja, yaitu :

- (1) Pejabat Badan Penanaman Modal Jawa Tengah
- (2) Pejabat Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah
- (3) Pejabat Kamar Dagang dan Industri Jawa Tengah
- (4) Unsur Pimpinan Perusahaan-perusahaan di PT Batam Textile Industries, PT Palliser Indonesia, PT Sandang Rakyat Tekstil (PT Sandratex), dan PT Bitratex Industry

4. Jenis dan Sumber Data.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari sumber pertama di lapangan melalui wawancara dengan pejabat pemerintah terkait dengan kebijakan penanaman modal, dalam hal ini pejabat BPM, serta unsur pimpinan dari beberapa perusahaan (PT Batam Textile Industries, PT Palliser Indonesia, PT Sandang Rakyat Tekstil (PT

Sandratex), dan PT Bitratex Industry) menyangkut beberapa hal yang terkait dengan permasalahan.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari hasil penelaahan pustaka yang mencakup;

(a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer ini merupakan bahan hukum yang mengikat dan merupakan bahan pustaka yang berisi pengetahuan ilmiah yang baru dan mutakhir ataupun pengertian baru tentang fakta yang diketahui mengenai suatu gagasan atau ide.³

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bidang penanaman modal baik itu dalam bentuk ketetapan MPR, UU, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri serta peraturan pelaksana lainnya.

(b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang erat hubungannya dengan bahan-bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan-bahan hukum primer.⁴

Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku teks, buku-buku terjemahan, laporan penelitian serta artikel-artikel ilmiah yang mengulas mengenai penanaman modal, ketenagakerjaan, dan kebijakan.

(c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier

³ Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 43.

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 12.

ini dijadikan pedoman untuk mengkaji bahan hukum primer dan bahan sekunder yang diperoleh dari kamus hukum, kamus bahasa Indonesia maupun Inggris, ensiklopedi, surat kabar maupun majalah.

5. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

(a) Studi Kepustakaan

Studi ini dilakukan terhadap dokumen-dokumen dan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini. Bahan-bahan pustaka tersebut diantaranya yang berhubungan dengan penanaman modal, kebijakan, dan ketenagakerjaan.

(b) Wawancara.

Wawancara dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada responden secara terarah (*directive interview*) dan mendalam (*depth interview*). Dari hasil wawancara ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara komprehensif tentang kebijakan Penanaman Modal dalam kaitannya dengan penyerapan Tenaga Kerja.

6. Analisa Data.

Data primer dan data sekunder yang dikumpulkan dalam penelitian akan dianalisa secara kualitatif dan kuantitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Dengan metode analisis kualitatif penelitian ini akan menghasilkan

data deskriptif - analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁵ Adapun metode analisis kuantitatif digunakan untuk menyatakan hubungan antara variabel yang satu dengan variabel lainnya, yaitu antara kebijakan penanaman modal dengan penyerapan tenaga kerja. Analisis dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penafsiran secara logis, sistematis dan konsisten, dimana dilakukan penelaahan data yang lebih rinci, jelas, dan mendalam.

F. Kerangka Pemikiran.

Modal memiliki arti penting bagi Indonesia, karena keberadaannya dapat dimanfaatkan untuk pembangunan ekonomi dalam rangka memenuhi tuntutan pembangunan nasional. Modal sebagai salah satu sumber pembiayaan dapat berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri dalam bentuk penanaman modal yaitu penanaman modal dalam negeri (PMDN) dan penanaman modal asing (PMA).

Agar tujuan pemanfaatan penanaman modal dapat maksimal diperlukan kebijakan pemerintah yang terencana dengan perangkat hukum yang sempurna di bidang penanaman modal sehingga kita mampu memanfaatkan aspek positif semaksimal mungkin dan meminimalkan dampak negatif yang ditimbulkannya.

Kamus besar bahasa Indonesia mengartikan kebijakan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tata pemerintahan, organisasi, dan sebagainya; pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, hal.250

untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.⁶ Sedangkan Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam bukunya Charles O. Jones menyatakan bahwa kebijakan adalah “keputusan tetap” yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repetitiveness*) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.⁷ Dengan demikian kebijakan penanaman modal berarti rangkaian konsep dan azas yang konsisten yang menjadi garis besar dan dasar rencana kegiatan penanaman modal yang dilakukan oleh/atau di suatu negara.

Pendekatan kebijakan ini diperlukan untuk mewujudkan suatu tujuan, seperti yang dikatakan oleh A. Hoogerwerf bahwa kebijaksanaan merupakan usaha untuk mencapai tujuan tertentu, dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.⁸ Jika kebijakan dipandang sebagai suatu proses, maka pusat perhatian akan tertuju pada siklus kebijakan, meskipun tidak harus terjadi secara linier dan kaku. Pada umumnya proses tersebut terlihat atau dapat dianalogikan sebagai tahap-tahap formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.⁹

Formulasi kebijakan merupakan langkah awal dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan yang telah dibuat pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu ada kehati-hatian dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi suatu kebijakan mengingat kebijakan itu dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan.

⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa - Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Cetakan keempat), Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm.115

⁷ Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt dalam Charles O. Jones, Editor : Nashir Budiman, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*- Cetakan ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm.47.

⁸ A. Hoogerwerf dalam Bambang Sunggono (selanjutnya disebut Bambang Sunggono 1), *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 11

⁹ Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik-Proses dan Analisis* – Cetakan pertama, Intermedia, Jakarta, 1994, hlm. 2.

Sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan maka kebijakan tersebut memerlukan strategi dan taktik. Sejalan dengan pemikiran ini Amara Raksasataya mengemukakan¹⁰ bahwa kebijaksanaan sebagai suatu strategi dan taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijaksanaan memuat tiga elemen, yaitu :

1. identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Dalam usaha untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai tentu saja tidak terlepas dari masalah-masalah sosial (masalah-masalah publik) yang selalu menyertainya. Sehingga setiap perumusan kebijakan (publik) harus berorientasi kepada kepentingan publik (*public interest*). Kebijakan publik yang telah dirumuskan selayaknya untuk segera diimplementasikan agar tidak hanya merupakan rencana-rencana yang bagus yang tersimpan rapi dan tidak terealisasikan. Dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji dengan tegas menyatakan, bahwa :¹¹

"the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented"

Suatu kebijakan tidak dengan sendirinya akan terimplementasikan, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak sesuai dengan yang diharapkan. Kita tidak dapat begitu saja

¹⁰ Bambang Sunggono, *Op.Cit*, hlm 21

¹¹ Udoji dalam Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi Kedua , Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm.59

beranggapan bahwa suatu kebijakan setelah disahkan oleh pihak yang berwenang akan dengan sendirinya dapat dilaksanakan, dan hasil-hasilnyapun akan seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan.

Salah satu tolok ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Dalam implementasi ini yang perlu diperhatikan adalah siapa yang mengimplementasikan, hakekat dari proses administrasi, kepatuhan terhadap kebijakan, serta efek atau dampak implementasi.

Implementasi kebijakan publik ini pada umumnya diserahkan kepada lembaga-lembaga pemerintah dalam berbagai jenjangnya hingga jenjang pemerintahan terendah.¹²

Untuk mengimplementasikan, kebijakan publik perlu diberi bentuk hukum sebagai sarana yaitu dalam wujud peraturan perundang-undangan yang ada. Hukum memberikan legitimasi bagi kebijakan publik. Dengan dasar hukum itu maka pelaksanaan kebijakan publik dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, dan hal ini juga akan mengurangi kesimpangsiuran serta memberikan kejelasan bagi masing-masing aparatur pelaksana.¹³ Seidmen menyatakan juga bahwa pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktifitas pemegang peran, ialah peraturan yang ia buat, hukum yang memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan.¹⁴

Berkaitan dengan penggunaan hukum sebagai sarana kebijakan, menunjukkan bahwa hukum berperan sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial. Disini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkahlaku

¹² Bambang Sunggono 1, *Op.Cit.*, hlm. 138

¹³ *Ibid*, hlm 53

¹⁴ *Ibid*, hlm 158

yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya.¹⁵ Langkah yang diambil dalam *social engineering by law* bersifat sistimatis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya.¹⁶

Peranan hukum yang demikian itu berkaitan erat dengan konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan. Perencanaan membuat pilihan yang dilakukan secara sadar tentang jalan yang mana dan cara yang bagaimana yang akan ditempuh oleh masyarakat untuk mencapai tujuan-tujuannya. Richard Rose mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan tindakan pemerintah (termasuk pilihan untuk tidak bertindak) guna menjawab tantangan-tantangan yang menyangkut kehidupan masyarakat.¹⁷

Pilihan yang diambil oleh pemerintah sebagai suatu kebijakan negara haruslah pilihan yang terbaik dalam arti apabila kebijakan tersebut diimplementasikan akan memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat. Seperti yang diungkapkan Irfan Islamy bahwa suatu kebijaksanaan negara akan menjadi efektif dilaksanakan dan memberikan dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat.¹⁸

Disamping peran hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial, sebagai suatu "sistem" hukum harus sinkron secara vertikal maupun secara horizontal. Sinkronisasi vertikal membawa konsekuensi berlakunya asas hukum *lex superior derogat lex inferiori* (hukum yang dibuat oleh lembaga yang lebih tinggi

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.168

¹⁶ *Ibid*, hlm. 170

¹⁷ Richard Rose dalam William Dunn (alih bahasa : Muhajir Darwin), *Analisis Kebijakan Publik*, Hanindita Graha Widia, Yogyakarta, 2002, hlm. 44

¹⁸ Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2002, hlm.107

kedudukannya mengalahkan hukum yang dibuat oleh lembaga yang lebih rendah). Sedangkan sinkronisasi horizontal membawa konsekuensi berlakunya asas *lex posteriori derogat lex priori* (hukum yang berlaku belakangan membatalkan hukum yang berlaku terdahulu) dan asas *lex specialis derogat lex generalis* (hukum yang bersifat khusus menyampingkan hukum yang bersifat umum). Adanya sinkronisasi secara vertikal dan horizontal akan membawa pada terwujudnya harmonisasi hukum.

Berkaitan dengan kegiatan penanaman modal, kebijakan penanaman modal yang hendak dicapai dalam upaya meningkatkan investasi dimaksudkan agar terwujud iklim investasi yang sehat dengan reformasi kelembagaan ekonomi di berbagai tingkatan pemerintahan yang mampu mengurangi praktik ekonomi tinggi. Reformasi dimaksud mencakup upaya untuk menuntaskan sinkronisasi sekaligus deregulasi peraturan antar sektor dan antara pusat dengan daerah serta meningkatkan kapasitas kelembagaan untuk implementasi penyederhanaan prosedur perizinan untuk *start up* bisnis, penyempurnaan sistem perpajakan dan kepabeanan, penegakan hukum untuk meningkatkan keamanan dan ketertiban berusaha. Kebijakan penanaman modal disini berfungsi sebagai alat rekayasa bidang investasi dengan harapan dapat mengkondisikan suatu iklim investasi yang kondusif.

Guna merealisasikan maksud tersebut, kebijakan penanaman modal perlu diimplementasikan dengan menggunakan hukum sebagai sarana. Hukum sebagai peraturan perundang-undangan ini di bidang penanaman modal modal bentuknya bermacam-macam, dari peraturan perundanga-undangan di tingkat pemerintah pusat sampai di tingkat pemerintah daerah.

Saat ini banyak kebijakan-kebijakan baru di bidang penanaman modal.pada era otonomi daerah kebijakan penanaman modal dapat dibuat oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, maupun oleh pemerintah kota/kabupaten. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tersebut selayaknya sinkron antara yang satu dengan lainnya baik pada taraf vertikal maupun pada taraf horizontal agar tercipta kepastian hukum bagi masyarakat. Sinkronisasi tersebut akan menunjukkan tingkat harmonisasi peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah terutama di dalam pengembangan (formulasi) dan operasionalisasi usaha di daerah-daerah dengan mengedepankan kepastian hukum, deregulasi (simplikasi) dan efisiensi dalam biaya dan waktu pengurusan.

Selanjutnya, dalam kebijakan penanaman modal , langkah-langkah yang diambil selalu membawa implikasi-implikasi. Implikasi kebijakan penanaman modal salah satunya adalah terhadap penyerapan tenaga kerja.. Melalui penanaman modal diharapkan dapat meningkatkan produksi nasional dengan menggali ekonomi potensial menjadi ekonomi riil. Munculnya industri-industri baru sektor riil ini akan menciptakan lapangan kerja baru yang berarti membuka kesempatan kerja sekaligus menampung tenaga kerja dan mengurangi pengangguran.

Berpijak pada pemikiran tersebut di atas serta kenyataan adanya keuntungan dan kerugian yang menyertai penanaman modal maka diperlukan kebijakan penanaman modal yang baik yang dapat memastikan faktor keuntungan dan mengurangi kerugian serta menjamin terciptanya kepastian hukum.

G. Sistematika Penulisan .

Hasil penelitian disusun dan disajikan dalam suatu karya ilmiah berupa tesis yang terdiri dari 4 (empat) bab yang menggambarkan konsistensi terhadap pokok permasalahan yang dibahas. Pada tiap bab dirinci lagi menjadi beberapa sub bab yang merupakan bagian dari pokok pikiran bab. Susunan bab meliputi pendahuluan (Bab I), Tinjauan Pustaka (Bab II), hasil penelitian dan pembahasan (Bab III), dan penutup (Bab IV).

Pada bab I (Pendahuluan) telah diuraikan mengenai latar belakang penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, metode penelitian, serta kerangka pemikiran. Bab ini merupakan pengantar dan pedoman untuk membahas bab-bab berikutnya

Bab II (Tinjauan Pustaka) menguraikan tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan Penanaman Modal, yaitu tinjauan umum penanaman modal yang meliputi pengertian dan tujuan Penanaman Modal , bentuk-bentuk penanaman modal baik itu penanaman modal dalam negeri (PMDN) maupun penanaman modal asing (PMA). Kecuali itu juga akan dibahas faktor-faktor yang mempengaruhi kegiatan Penanaman Modal yang terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal, dan peran tenaga kerja dalam pelaksanaan penanaman modal. Tinjauan pada arti penting ketenagakerjaan dalam pelaksanaan penanaman modal meliputi tinjauan umum tentang ketenagakerjaan menyangkut tenaga kerja, angkatan kerja, lapangan kerja, kesempatan kerja dan pengangguran. Disamping itu juga diulas mengenai penggunaan tenaga kerja dalam kegiatan penanaman modal baik itu tenaga kerja Indonesia maupun tenaga kerja asing.

Selanjutnya dibahas hal-hal yang terkait dengan kebijakan Penanaman Modal dan kebijakan ketenagakerjaan. Kebijakan Penanaman Modal dan ketenagakerjaan meliputi kebijakan berdasar hukum nasional; arah, landasan, asas, program dan tujuan kebijakan. Pada bagian ini juga diuraikan tentang pengaturan ketenagakerjaan dalam kebijakan penanaman modal. Bagian akhir dari bab ini menguraikan tentang kebijakan penanaman modal dan ketenagakerjaan tingkat daerah. Disini pembahasan difokuskan pada pengertian, landasan, asas dan urgensi otonomi daerah. Kemudian diulas juga mengenai kebijakan penanaman modal dan ketenagakerjaan pada era otonomi daerah. Pada sub bagian ini berturut-turut diuraikan tentang kebijakan penanaman modal dan ketenagakerjaan pada era otonomi daerah, penyelenggaraan penanaman modal pada era otonomi daerah, faktor-faktor yang mempengaruhi penanaman modal dengan adanya otonomi daerah, manfaat penanaman modal bagi pembangunan daerah otonom, serta arti penting penanaman modal bagi penyerapan tenaga kerja sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Bab III (Hasil Penelitian dan Pembahasan) memuat uraian mengenai hasil penelitian dan pembahasan terhadap masalah yang diteliti. Bab ini memuat beberapa sub bab yang mengungkapkan uraian tentang implementasi kebijakan Penanaman Modal serta implikasinya terhadap penyerapan Tenaga Kerja Indonesia, harmonisasi kewenangan kebijakan penanaman modal dalam era otonomi daerah, dan upaya-upaya yang sebaiknya dilakukan untuk menciptakan iklim investasi yang dapat mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja. Dari hasil penelitian diuraikan tentang kebijakan penanaman modal serta implementasinya di perusahaan, perkembangan penanaman modal dan tenaga kerja. Pada bagian ini diulas juga

mengenai harmonisasi kebijakan penanaman modal pada era otonomi daerah berdasar kewenangan masing-masing tingkatan pemerintah yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota serta program kebijakan penanaman modal dan ketenagakerjaan. Selanjutnya dari hasil penelitian tersebut dilakukan pembahasan yang mengulas lebih lanjut implementasi kebijakan penanaman modal dan implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja, harmonisasi kewenangan penanaman modal pada era otonomi daerah dan upaya-upaya untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja.

Bab IV (Penutup), berisi kesimpulan dari penelitian yang dilakukan terhadap tiga permasalahan pokok yang dikaji serta saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak terkait.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Penanaman Modal

1. Pengertian Penanaman Modal

Penanaman modal sering disebut dengan investasi. Istilah investasi ini sering digunakan berkaitan dengan hubungan internasional, sedangkan istilah penanaman modal lebih sering kita temukan dalam berbagai ketentuan perundang-undangan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan penanaman modal adalah penempatan modal di Badan Usaha dengan cara membeli saham atau obligasi dari Badan Usaha tersebut.¹⁹ Sedangkan investasi adalah penanaman uang atau modal di suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan.²⁰

Komarudin²¹ memberikan pengertian investasi dalam 3 (tiga) arti, yaitu :

- (a) Suatu tindakan untuk membeli saham, obligasi atau surat penyertaan lainnya;
- (b) Suatu tindakan untuk membeli barang-barang modal;
- (c) Pemanfaatan dana yang tersedia untuk produksi dengan hasil pendapatan di masa yang akan datang.

Menurut Rancangan Perjanjian Multilateral tentang Investasi (*Multilateral Agreement on investment*) yang pada waktu itu sedang disiapkan oleh Organisasi

¹⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Op.Cit., hlm. 895

²⁰ *Ibid*, hlm. 337

²¹ Komarudin dalam N. Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang, 2003, hlm. 3

Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (*Organization for Economic Cooperation and Development*) memberikan pengertian investasi yang lebih luas. Dalam rancangan tersebut penanaman modal (*investment*) diartikan sebagai suatu jenis aktiva yang dimiliki atau dikendalikan secara langsung atau tidak langsung oleh suatu investor (*every kind of asset owned or controlled, directly or indirectly, by an investor*).²²

Penanaman modal secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu :

(a) Penanaman modal secara langsung (*direct investment*)

Direct investment merupakan suatu bentuk penanaman modal secara langsung dimana pihak investor langsung terlibat aktif dalam kegiatan pengelolaan usaha dan bertanggungjawab secara langsung apabila terjadi suatu kerugian.

Hal ini bermakna bahwa ada atau terdapat keterlibatan langsung pihak investor terhadap investasi yang dilakukan baik dalam aspek permodalan, pengelolaan dan pengawasan.

Keterlibatan investor secara langsung dapat dilakukan melalui beberapa cara penanaman modal, antara lain dalam bentuk :

- Modal sendiri (*equity*)
- Modal dari dana pinjaman (*loan*)
- Modal yang bersifat nyata dan tidak nyata (*tangible and intangible*)
- Modal dari keuntungan usaha (*re investment*)

²² *Ibid*, hlm.4

- Modal langsung (*straight invesment*)
- Modal patungan (*joint venture, joint enterprise*)
- Partisipasi modal melalui berbagai bentuk kerja sama dalam hubungan-hubungan kontraktual.

(b) Penanaman modal tidak langsung (*port folio*)

Dalam penanaman modal secara tidak langsung ini pihak investor tidak langsung terlibat aktif dalam kegiatan pengelolaan usaha. Investasi terjadi melalui pemilikan surat-surat pinjaman jangka panjang (obligasi) dan saham-saham perusahaan dimana modal tersebut ditanamkan atau hanya memasukan modal dalam bentuk uang atau valuta semata.

Mengenai bentuk penanaman modal ini jika kita melihat pada arus masuknya modal-modal asing ke negara-negara berkembang sesungguhnya masih terdapat satu bentuk penanaman modal lagi yaitu berupa pinjaman ekspor (*export credits*). *Export credits* ini merupakan suatu pinjaman jangka pendek yang memberi kesempatan pada pengusaha atau badan pemerintah di negara berkembang untuk membeli alat-alat modal dan peralatan dalam bentuk kredit.²³

Adapun wujud investasi asing melalui *export credits* dapat berbentuk :

(1) Kredit yang diberikan pada pembeli modal (*buyer credit facilities*)

Pada *buyer credit facilities* ini bank komersiil di luar negeri memberikan kredit ekspor kepada investor di negara penerima modal untuk pembiayaan pengadaan barang-barang modal yang diproduksi di negara bank komersiil tersebut. Selanjutnya bank komersiil itu akan mendapatkan pinjaman

²³ *Ibid*, hlm. 12

pengganti dari bank atau lembaga keuangan yang ditunjuk pemerintah masing-masing negara.

(2) Kredit yang diberikan pada produsen ekspor barang modal (*supplier credit facilities*)

Pada kredit ekspor jenis ini pinjaman diberikan oleh bank atau lembaga keuangan yang ditunjuk oleh pemerintah kepada pihak produsen pengeksport barang modal. selanjutnya pinjaman tersebut akan dipinjamkan kembali (*deffered payment*) kepada pihak investor barang-barang modal yang diperlukan.

Penanaman modal atau investasi itu sendiri bisa berupa investasi asing yaitu penanaman modal asing (PMA) dan dapat pula investasi nasional atau penanaman modal dalam negeri (PMDN). PMA sebagian besar modalnya berasal dari luar negeri sedangkan PMDN modalnya sebagian besar dari dalam negeri. Uraian mengenai PMA dan PMDN ini dapat dilihat pada sub bab A angka 3 tentang bentuk-bentuk penanaman modal.

2. Tujuan Penanaman Modal

Penanaman modal berkembang sejalan dengan kebutuhan suatu negara dalam melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Kegiatan penanaman modal juga terjadi sebagai konsekuensi berkembangnya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Upaya pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya rangkaian investasi yang dilaksanakan secara bertahap. Pada setiap tahapnya diharapkan dapat

meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan tahap berikutnya. Sebagaimana diungkapkan oleh N. Rosyidah Rakhmawati²⁴ bahwa penanaman modal memiliki arti penting bagi pembangunan ekonomi yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian nasional, yaitu untuk meningkatkan kesempatan kerja, meraih teknologi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Berkaitan dengan tujuan penanaman modal Sumantoro²⁵ menyatakan bahwa penanaman modal mempunyai peranan dan sumbangan penting dalam pembangunan. Pembangunan tersebut direncanakan oleh pemerintah yang didalamnya juga diarahkan agar penanaman modal mempunyai peranan dalam pembangunan. Kegiatan-kegiatan penanaman modal diharapkan tidak berorientasi kepada motif mendapat keuntungan saja, melainkan juga diarahkan kepada pemenuhan tugas pembangunan pada umumnya. Jadi selayaknyalah penanaman modal diarahkan pada serangkaian pengaturan oleh pemerintah untuk berperan serta dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan menurut prioritas yang tercantum dalam setiap rencana pembangunan, yang meliputi :

- (1) Peningkatan produksi nasional/penggalian potensi-potensi ekonomi;
- (2) Penciptaan lapangan kerja;
- (3) Peningkatan pemerataan hasil-hasil pembangunan/partisipasi masyarakat dalam pembangunan/kegiatan ekonomi dan pemerataan kegiatan pembangunan ke daerah.

²⁴ *Ibid*, hlm.8 *ed.seq.*

²⁵ Sumantoro, *Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm.111 *ed.seq.*

Netty S.R. Naiborbu²⁶ mengungkapkan bahwa peranan penanaman modal, baik itu PMA maupun PMDN, dalam menunjang pembangunan industri sangat menggembirakan. Pertumbuhan industri PMA dan PMDN telah memainkan peranannya dalam perekonomian Indonesia. Dengan adanya pertumbuhan perekonomian Indonesia berarti taraf kehidupan masyarakat juga meningkat menjadi lebih baik.

Sejalan dengan hal tersebut Dr. Tulus T.H. Tambunan²⁷ mengatakan bahwa investasi (penanaman modal) merupakan suatu faktor krusial bagi kelangsungan proses pembangunan ekonomi atau pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Pembangunan ekonomi melibatkan kegiatan-kegiatan produksi (barang dan jasa) di semua sektor-sektor ekonomi. Guna keperluan kegiatan-kegiatan tersebut perlu dibangun pabrik-pabrik, gedung-gedung perkantoran, mesin-mesin dan alat-alat produksi serta infra struktur. Untuk pengadaan semua itu diperlukan dana untuk membiayainya yaitu dengan investasi (penanaman modal).

Sri Rejeki Hartono²⁸ mengungkapkan bahwa penanaman modal pada dasarnya merupakan kebutuhan bagi setiap negara, karena tidak ada suatu negara manapun yang mampu memenuhi kebutuhannya sendiri secara terus menerus dan dalam jangka panjang. Setiap negara selalu mempunyai keterbatasannya sendiri sehingga membutuhkan kerja sama dengan negara lain. Indonesia sebagai negara berkembang melekat pula berbagai keterbatasan dalam banyak hal. Oleh karena

²⁶ Netty S.R. Naiborbu dalam S.F. Marbun, dkk., *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 325

²⁷ T.H. Tambunan, *Transformasi Ekonomi di Indonesia – Teori dan Penemuan Empiris*, Salemba Empat, Jakarta, 2001, hlm.40

²⁸ Sri Rejeki Hartono, "Prospek PMA dan Pembaharuan Perangkat Hukum yang Akomodatif", *Seminar Nasional*, UNNES, Semarang, 23 Maret 2004

itu penanaman modal sangat merupakan kebutuhan bagi Indonesia terutama karena :

- Berlimpahnya sumber daya alam yang belum tergarap dengan baik, karena terbatasnya modal, teknologi dan *skill*.
- Luasnya potensi yang dapat dikembangkan dengan baik, sumber hayati, sumber mineral dan sumber budaya yang sangat bervariasi, tetapi belum tergarap dengan baik.
- Banyaknya sumber daya manusia yang membutuhkan lapangan pekerjaan yang memadai.
- Meningkatnya bermacam kebutuhan primer dan sekunder yang harus dipenuhi dengan baik dalam rangka meningkatkan kualitas kehidupan.

3. Bentuk-Bentuk Penanaman Modal

a. Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN)

(1) Pengertian Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)

Secara harfiah, modal merupakan uang yang dipakai sebagai pokok (induk) untuk berdagang, atau harta benda yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang menambah kekayaan.²⁹

Apabila menyimak pada Undang-Undang Nomor 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) pasal 1 yang dimaksud dengan modal dalam negeri adalah :

²⁹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op.Cit.*, hlm.588

Bagian dari kekayaan masyarakat Indonesia termasuk hak-hak dan benda-benda, baik yang dimiliki oleh negara maupun swasta asing yang berdomisili di Indonesia, yang disisihkan/ disediakan guna menjalankan sesuatu usaha sepanjang modal tersebut tidak diatur oleh ketentuan pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Modal dalam negeri ini diartikan sebagai sumber produktif dari masyarakat Indonesia yang dapat dipergunakan bagi pembangunan ekonomi pada umumnya. Adapun kekayaan yang dimaksudkan dalam pengertian tersebut adalah kekayaan yang dimiliki baik oleh negara (pemerintah) maupun swasta. Kekayaan yang dimiliki oleh pihak swasta terdiri atas :

- (a) kekayaan yang dimiliki oleh swasta nasional (Warga Negara Indonesia/WNI), baik perorangan maupun badan hukum termasuk koperasi;
- (b) kekayaan yang dimiliki oleh swasta asing (Warga Negara Asing/WNA), baik perorangan maupun badan hukum.

Kecuali itu alat-alat pembayaran luar negeri yang dimiliki oleh negara dan swasta nasional yang disahkan atau disediakan untuk menjalankan usahanya di Indonesia termasuk pula sebagai modal dalam negeri.

Sedangkan yang dimaksud dengan penanaman modal dalam negeri (PMDN) adalah penggunaan kekayaan seperti tersebut di atas, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menjalankan usaha menurut atau berdasarkan ketentuan Undang-Undang Penanaman Modal.³⁰

³⁰ Lihat ketentuan UU No. 6 Tahun 1968 tentang PMDN pasal 2

Penggunaan modal dalam rangka PMDN ini diarahkan pada usaha-usaha yang mendorong pembangunan ekonomi pada umumnya yang dapat dilakukan secara langsung oleh pemiliknya sendiri maupun secara tidak langsung yaitu melalui pembelian obligasi-obligasi, surat-surat kertas perbendaharaan negara, emisi-emisi lainnya (saham-saham) yang dikeluarkan oleh perusahaan, serta deposito dan tabungan yang berjangka sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun.

(2) Bentuk Perusahaan PMDN

Telah diuraikan di atas bahwa modal yang berada di Indonesia yang tidak memenuhi ketentuan pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing adalah modal dalam negeri. Walaupun modal dalam negeri dapat dimiliki oleh berbagai pihak termasuk orang asing, namun terhadap seluruh modal dalam negeri tidak diadakan perbedaan perlakuan. Pihak swasta, baik itu dari dalam negeri maupun asing, yang memiliki modal dalam negeri dapat secara perseorangan dan atau merupakan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia. Untuk mengetahui dan membedakan apakah perusahaan tersebut merupakan suatu perusahaan asing ataukah perusahaan nasional, maka dapat dilihat dari kepemilikan modalnya.

Ditegaskan dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri bahwa perusahaan nasional adalah perusahaan yang sekurang-kurangnya 51 % dari modal dalam

negeri yang ditanam didalamnya dimiliki oleh negara dan atau swasta nasional. Persentase ini harus senantiasa ditingkatkan sehingga pada tanggal 1 Januari 1974 menjadi tidak kurang dari 75 %.

Jika perusahaan itu berbentuk Perseroan Terbatas persentase ini adalah terhadap modal yang ditempatkan. Pembuktian bahwa sekurang-kurangnya 51 % dari modal yang ditanam adalah milik negara dan/atau swasta nasional, dilakukan dengan menunjukkan antara lain saham atas nama, akte-akte notaris, dan sebagainya. Apabila pembuktiannya tidak cukup maka perusahaan termaksud yang tidak memenuhi ketentuan persyaratan perusahaan nasional sebagaimana tersebut diatas adalah perusahaan asing.

Dalam hal kerja sama seperti tersebut diatas seyogyanya usaha itu dijalankan dalam bentuk Perseroan Terbatas. Alasan untuk tidak mengharuskan semua saham dikeluarkan atas nama, adalah untuk memperluas pasaran modal, dan dengan demikian memperbesar kemungkinan pihak nasional untuk memperkuat modal dan usahanya.

(3) Bidang Usaha PMDN

Pada dasarnya semua bidang usaha terbuka bagi swasta kecuali di bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak dan strategis. Hal ini bermakna bahwa terdapat kebebasan hampir di semua sektor bagi PMDN. Kebebasan ini dimaksudkan untuk merangsang dan mengarahkan daya kreatif dan dinamik masyarakat kepada usaha-usaha produktif yang

dapat mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia. Setiap penanaman modal tidak boleh membatasi bertumbuhnya potensi, inisiatif dan daya kreatif rakyat.

Berkaitan dengan kegiatan negara dalam hal pembinaan terhadap bidang usaha swasta meliputi pula bidang-bidang yang perlu dipelopori atau dirintis oleh pemerintah. Disamping melakukan pembinaan, pemerintah harus menangani bidang usaha negara meliputi terutama bidang-bidang yang perusahaannya wajib dilaksanakan oleh pemerintah.

b. Penanaman Modal Asing (PMA)

(1) Pengertian PMA

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan pengertian bahwa modal asing adalah modal dari bangsa (negara) asing yang ditanam di suatu negara dengan maksud memperoleh keuntungan yang cukup.³¹

Pengertian modal asing pada hakekatnya adalah suatu modal yang berasal dari luar negeri dan dimasukkan ke dalam wilayah suatu negara untuk ditanamkan atau dikembangkan lebih lanjut melalui berbagai kegiatan usaha yang bersifat ekonomis.³²

Dalam pengertian yuridis, pada pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang PMA yang dimaksud Modal asing adalah :

- (a) Alat pembayaran luar negeri yang tidak merupakan bagian dari kekayaan devisa Indonesia, yang dengan persetujuan pemerintah digunakan untuk pembiayaan perusahaan di Indonesia;

³¹ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op.Cit.*, hlm.588

³² N. Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm.2

- (b) Alat-alat untuk perusahaan termasuk penemuan-penemuan baru, milik orang asing dan bahan-bahan yang dimasukan dari luar negeri ke dalam wilayah Indonesia, selama alat-alat tersebut tidak dibiayai dari kekayaan devisa Indonesia;
- (c) Bagian dari hasil perusahaan yang berdasarkan Undang-Undang ini diperkenankan ditransfer, tetapi digunakan untuk membiayai perusahaan di Indonesia.

Hal ini bermakna bahwa modal asing itu tidak hanya berbentuk valuta asing, tetapi juga alat-alat perlengkapan tetap yang diperlukan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, penemuan-penemuan milik orang/badan hukum asing yang dipergunakan dalam perusahaan di Indonesia, dan keuntungan yang boleh ditransfer ke luar negeri tetapi dipergunakan kembali di Indonesia sebagai modal dalam negeri.

Modal asing yang berupa alat-alat perusahaan, penemuan-penemuan perusahaan dan buku-buku dapat terdiri atas :

- (1) Piranti lunak (abstrak), yaitu berupa ide selaku konsep atau teori yang terkandung dalam hubungan antara manusia sebagai subjek dengan objek-objek ilmu pengetahuan (*science*), pengetahuan (*knowledge*), dan ketrampilan atau keahlian (*know how*);
- (2) Piranti keras (konkret), yaitu berupa kenyataan yang telah ada sebagai produk dari piranti lunak seperti mesin, peralatan, bahan, desain dan sebagainya yang berwujud nyata.

Modal asing dalam bentuk piranti lunak dan piranti keras ini juga/sering disebut dengan istilah teknologi.

Dengan menyimak bunyi pasal tersebut di atas maka jika kita melihat dari aspek bentuk atau wujudnya modal asing dapat berupa uang,

teknologi maupun keahlian. Ketiga bentuk modal asing tersebut dapat merupakan satu kesatuan dimensi yang utuh.

Selanjutnya yang dimaksud dengan penanaman modal asing (PMA) berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 adalah sebagai berikut :

Pengertian penanaman modal asing di dalam Undang-Undang ini hanyalah meliputi penanaman modal asing secara langsung yang dilakukan menurut atau berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini dan yang digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, dalam arti bahwa pemilik modal secara langsung menanggung resiko dari penanaman modal tersebut.

Jadi yang diperbolehkan oleh Undang-undang PMA hanyalah *direct investment* yang berarti bahwa pemilik modal secara langsung menanggung resiko dari penanaman modal tersebut. Hal ini berbeda dengan *port folio investment* dimana pemilik modal asing hanya memiliki sejumlah saham dari suatu perusahaan tanpa mempunyai kekuasaan langsung dalam manajemen perusahaan. Berbeda pula dengan kredit yang resiko penggunaannya ditanggung oleh peminjam.

Menurut Ismail Suny dan Rudiono Rochmat³³ perumusan pasal 1 Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang PMA tersebut mengandung 3 (tiga) unsur pokok yaitu :

- (a) Penanaman modal secara langsung
- (b) Penggunaan modal untuk menjalankan perusahaan
- (c) Resiko yang langsung ditanggung oleh pemilik modal

Berkaitan dengan hal tersebut G. Kartasapoetra³⁴ menyatakan bahwa ada beberapa hal yang menonjol dari ketentuan tersebut, yaitu ;

³³ *Ibid*, hlm. 3

- (a) UU PMA tidak mengatur perihal kredit atau peminjaman modal, melainkan hanya mengatur tentang PMA. Hal ini perlu dipahami karena dalam kredit, resiko penggunaannya ditanggung oleh pihak peminjam, sedangkan dalam PMA resiko penggunaannya menjadi tanggungan pihak penanam modal;
- (b) Memberi kemungkinan perusahaan tersebut dijalankan dengan modal asing sepenuhnya (*direct invesment, joint venture, joint enterprise*);

Dijalankannya prinsip *direct invesment*, dalam hal ini bukan hanya modal saja tetapi juga kekuasaan dan pengambilan keputusan dilaksanakan oleh pihak asing, sepanjang segala sesuatunya diperoleh persetujuan dari pemerintah Indonesia dan sejauhmana kebijakan yang melanggar hukum dan ketertiban yang berlaku di Indonesia.

Joint Venture merupakan bentuk kerjasama antara pihak domestik dengan pemilik modal asing. *Joint venture* ini juga bisa termasuk dalam kategori PMDN.

Joint Enterprise merupakan bentuk kerjasama antara perusahaan nasional dengan perusahaan asing dalam bentuk kerjasama antar perusahaan.

(2) Bentuk Hukum PMA

Menurut pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 ditentukan bahwa :

³⁴ *Ibid*, hlm.4

Perusahaan PMA yang dijalankan untuk seluruhnya atau bagian terbesar di Indonesia sebagai kesatuan perusahaan tersendiri harus berbentuk Badan Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Disamping itu pemerintah juga menetapkan daerah berusaha perusahaan PMA, macam perusahaan, besarnya penanaman modal dan keinginan pemilik modal asing itu sesuai dengan rencana pembangunan ekonomi nasional dan daerah.

Ketentuan tersebut bahwa PMA oleh seorang asing dalam statusnya sebagai orang perseorangan dapat menimbulkan kesulitan atau ketidakjelasan mengenai status hukum yang dipakai. Dengan status badan hukum Indonesia, maka jelas bentuk perusahaannya dan hukum yang dipakai adalah hukum Indonesia. Kecuali itu dengan ketentuan tersebut akan dapat diusahakan pembangunan yang merata di seluruh wilayah Indonesia dengan memperhatikan daerah-daerah minus sesuai dengan rencana pembangunan ekonomi nasional dan daerah.

(3) Bidang Usaha PMA

Di dalam UU PMA, pemerintah menetapkan perincian bidang-bidang usaha yang terbuka bagi modal asing menurut urutan prioritas, dan menentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh PMA dalam tiap-tiap usaha tersebut. Perincian menurut urutan-urutan perincian tersebut ditetapkan tiap kali pada waktu pemerintah menyusun

rencana-rencana pembangunan jangka panjang, dengan memperhatikan perkembangan ekonomi dan teknologi.

Untuk menjamin kepentingan negara, pemerintah menetapkan bidang-bidang yang tertutup untuk PMA secara penguasaan penuh. Bidang-bidang yang dimaksud merupakan bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, yaitu sebagai berikut :

- (a) Pelabuhan-pelabuhan;
- (b) Produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik untuk umum;
- (c) Telekomunikasi;
- (d) Pelayaran;
- (e) Penerbangan;
- (f) Air minum;
- (g) Kereta api umum;
- (h) Pembangkit tenaga atom;
- (i) Mass media.

Selain itu terhadap bidang-bidang yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara dilarang sama sekali bagi modal asing, antara lain :

- (a) Produksi senjata;
- (b) Mesin;
- (c) Alat-alat peledak;

(d) Peralatan perang.

Selanjutnya berdasarkan pasal 7 UU PMA, pemerintah juga dapat menetapkan bidang-bidang usaha tertentu yang tidak boleh lagi dimasuki oleh PMA (ditanam modal asing), Khusus mengenai PMA di bidang pertambangan, didasarkan pada suatu kerjasama dengan pemerintah atas dasar kontrak karya atau bentuk lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sistem kerjasama atas dasar kontrak kerja atau dalam bentuk lain dapat dilaksanakan dalam bidang-bidang usaha lain yang akan ditentukan oleh pemerintah. Dalam hal ini pemerintah menentukan bentuk-bentuk kerjasama antara modal asing dan modal dalam negeri yang paling menguntungkan untuk tiap bidang usaha dengan maksud agar pelaksanaan pembangunan ekonomi dapat berjalan dengan lancar. Mungkin bentuk kerjasama ini berujud kontrak karya, *joint venture* atau bentuk lainnya.

Tujuan ditetapkannya daftar bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal dimaksudkan untuk menentukan bahwa penanaman modal harus memperhatikan kepentingan nasional. Oleh karena terkait dengan ketertiban umum, menguasai hajat hidup orang banyak atau masalah pertahanan dan keamanan serta perlindungan terhadap usaha kecil dan menengah maka ditentukan bidang-bidang usaha yang dilarang secara mutlak tersebut, serta yang dilarang bagi kepemilikan modal asing, dan bidang-bidang usaha yang diperuntukan bagi usaha kecil.

Mengenai penyusunan daftar negatif investasi, Todung Mulya Lubis berpendapat bahwa apabila kita sudah secara tegas menentukan PMA dan PMDN maka kita juga harus mampu menyusun suatu *negative list* yang lebih mendetail dan diperbaiki setiap tahun. Penyusunan *negative list* ini bisa dikaitkan dengan penyusunan Daftar Skala Prioritas bagi PMA dan PMDN dan mestinya harus disesuaikan dengan kebutuhan kita yang riil. Harus diingat juga bahwa kebutuhan riil itu tidak sama dari satu daerah dengan daerah lain, jadi butuh fleksibilitas dalam penyusunan Daftar Skala Prioritas.³⁵

Daftar bidang-bidang yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan tertentu bagi penanaman modal diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 98 Tahun 2000 yang kemudian dirubah dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2000. Keputusan Presiden (Keppres) tersebut berlaku di seluruh wilayah Indonesia untuk jangka waktu tiga tahun dan apabila dipandang perlu setiap tahun dapat ditinjau kembali sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan keadaan.

Berdasar Keppres Nomor 96 Tahun 2000 jo Keppres Nomor 118 Tahun 2000 bidang-bidang usaha tersebut terbagi dalam beberapa kelompok, sebagai berikut :

- a. bidang usaha yang tertutup mutlak bagi penanaman modal;

³⁵ Todung Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hlm. 38. Lihat juga dalam Sumantoro, *Op.Cit.*, hlm.100.

- b. bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal yang dalam modal perusahaan ada kepemilikan WNA dan atau badan hukum asing;
- c. bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan patungan antara modal asing dan modal dalam negeri;
- d. bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan tertentu.

Adapun bidang-bidang usaha tersebut adalah :

- a. Daftar bidang usaha yang tertutup mutlak bagi penanaman modal

Sektor Pertanian :

- (1) Budidaya dan pengolahan ganja dan sejenisnya.

Sektor Kelautan dan Perikanan :

- (1) Pengambilan/pemanfaatan terumbu karang (*sponge*).

Sektor Perindustrian dan Perdagangan :

- (1) Industri kimia yang dapat merusak lingkungan, seperti *penta chlorophenol, Dichloro Diphenyl Trichloro Ethane (DDT), dieldrin, chlordane, carbon tetra chloride, Chloro Flouro Carbon (CFC), Methyl bromide, methyl chloroform, halon*, dan lainnya.
- (2) Industri bahan kimia Skedul-1 Konvensi Senjata Kimia (*sarin, soman, tabun, mustard, levisite, ricine, saxitoxin*).
- (3) Industri senjata dan komponennya.
- (4) Industri *siklamat* dan *sakarín*.

(5) Industri minuman mengandung alkohol (minuman keras, anggur dan minuman mengandung *malt*).

(6) Pengusahaan kasino/perjudian.

Sektor Perhubungan :

(1) Pemanduan Lalu Lintas Udara (*ATS Provider*) serta klasifikasi dan survey statutoria kapal.

(2) Manajemen dan penyelenggaraan Stasiun Monitoring spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit.

Sektor Pertambangan dan Energi :

(1) Penambangan mineral radio aktif.

b. Daftar bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal yang dalam modal perusahaan ada pemilikan WNA dan atau badan hukum asing.

Sektor Kehutanan dan Perkebunan :

(1) Pembenihan plasma nutfah.

(2) Hak Pengusahaan Hutan Alam.

(3) Kontraktor di bidang pembalakan hutan.

Sektor Perhubungan :

(1) Angkutan taksi/bis.

(2) Pelayaran rakyat.

Sektor Perdagangan :

- (1) Jasa perdagangan dan jasa penunjang perdagangan. Kecuali :
perdagangan eceran skala besar (*mall, supermarket, departement store*, pusat pertokoan/perbelanjaan), perdagangan besar (*distributor/wholesaler*, perdagangan ekspor dan impor), jasa pameran/konvensi, jasa sertifikasi mutu, jasa penelitian pasar, jasa pergudangan diluar lini I dan pelabuhan, dan jasa purna jual.

Sektor Penerangan :

- (1) Jasa penyiaran radio dan televisi, jasa siaran radio dan televisi berlangganan, dan media cetak.
 - (2) Usaha perfilman (usaha pembuatan film, usaha jasa teknik film, usaha ekspor film, usaha impor film, usaha pengedar film, dan usaha pertunjukan dan/atau penayangan film).
- c. Daftar bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan patungan antara modal asing dan modal dalam negeri.
- (1) Pembangunan dan pengusaha pelabuhan.
 - (2) Produksi, transmisi dan distribusi tenaga listrik.
 - (3) Pengolahan dan penyediaan air bersih.
 - (4) Kereta api umum.
 - (5) Pembangkit tenaga atom.

(6) Jasa pelayanan medis, meliputi pendirian dan penyelenggaraan rumah sakit, *medical check-up*, laboratorium klinik, pelayanan rehabilitasi mental, jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat, penyewaan peralatan medis, jasa asistensi dalam pertolongan kesehatan dan evakuasi pasien dalam keadaan darurat, jasa manajemen rumahsakit, dan jasa pengetesan, pemeliharaan dan perbaikan peralatan medis.

(7) Telekomunikasi.

(8) Angkutan udara niaga berjadwal/tidak berjadwal.

d. Daftar bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan tertentu.

Sektor Kelautan dan Perikanan :

(1) Pembudidayaan ikan di air tawar.

(a) Terbuka bagi penanaman modal asing untuk jenis labi-labi, nilai gift, sidat, kodok lembu, udang galah, bandeng dan *thillapya sp*;

(b) Bekerjasama dengan perikanan rakyat.

(2) Penangkapan ikan demersal (kakap, kerapu dan jenis lainnya)

- Terbuka selain di wilayah ZEEI Selat Malaka dan ZEEI Laut Arafura.

Sektor Industri :

(1) Industri bubur kertas (*pulp*) dari kayu.

- (a) Bahan baku berasal dari chip impor atau jaminan bahan baku dari Hutan Tanaman Industri (HTI);
 - (b) Selain proses *sulfit* dan atau pemutihan dengan *chlorine* (C12).
- (2) Industri bubur kertas (*pulp*) dari srat selulosa lainnya atau bahan baku lainnya.
- Selain proses *sulfit* dan atau pemutihan dengan *chlorine* (C12).
- (3) Industri pembuatan *Chlor Alkali*.
- Selain menggunakan *mercuri*.
- (4) Pengolahan barang jadi/setengah jadi kayu bakau.
- Bahan baku berasal dari budidaya bakau.
- (5) Industri percetakan uang.
- Wajib mendapatkan ijin operasional dari BOTASUPAL-BAKIN dan mendapat persetujuan dari Bank Indonesia.
- (6) Industri percetakan khusus (perangko, materai, surat berharga bank Indonesia, paspor dan benda-benda pos berperangko)
- Wajib mendapat ijin operasional dari BOTASUPAL-BAKIN.
- (7) Industri pengolahan susu (susu bubuk dan susu kental manis)
- Merupakan pengolahan, tidak hanya sekedar pengepakan ulang (*repacking*)
- (8) Industri kayu lapis dan *rotary veneer*
- hanya untuk Propinsi Irian Jaya (Papua)

(9) Industri kayu gergajian.

(a) Hanya untuk Propinsi Irian Jaya (Papua)

(b) Di luar Propinsi Irian Jaya (Papua) hanya menggunakan bahan baku kayu bulat non hutan alam.

(10) Industri *etil alkohol*

- *Technical grade*, hanya digunakan sebagai bahan kayu dan bahan penolong industri lainnya.

(11) Industri bahan baku untuk bahan peledak (*amonium nitrat*)

- Harus bekerjasama dengan badan usaha yang mendapat rekomendasi Departemen Pertahanan.

(12) Industri bahan peledak dan komponennya untuk keperluan industri (komersial)

(a) Harus bekerjasama dengan badan usaha yang mendapat rekomendasi dari Departemen Pertahanan.

(b) Hanya kegiatan manufakturing, sedangkan penyimpanan dan pendistribusian dilakukan oleh perusahaan yang ditunjuk pemerintah.

(13) Konsultasi perencanaan dan pengawasan ketenagalistrikan.

Terbuka untuk PMA dengan ketentuan :

(a) PLTA dengan kapasitas > 50 MW;

(b) PLTU dengan kapasitas > 100 MW;

(c) PLTP dengan kapasitas > 55 MW;

(d) Gardu induk dengan tegangan > 500 KV;

- (e) Jaringan transmisi tegangan > 55 MW.
- (14) Usaha bidang pembangunan, pemeliharaan, pemasangan, peralatan ketenagalistrikan, pengembangan teknologi yang menunjang penyediaan tenaga listrik dan pengujian instalasi tenaga listrik. Terbuka untuk PMA dengan ketentuan :
 - (a) Gardu induk dengan tegangan > 500 KV;
 - (b) Jaringan transmisi tegangan > 500 KV.
- (15) Jasa pengeboran minyak dan gas bumi. Terbuka untuk PMA dengan ketentuan :
 - (a) Hanya untuk pengeboran lepas pantai;
 - (b) Khusus untuk lokasi di luar kawasan timur Indonesia harus bekerjasama dengan peserta nasional yang bergerak di bidang usaha yang sejenis.
- (16) Usaha pembangkitan tenaga listrik.
 - terbuka untuk lokasi di luar pulau Jawa, Bali dan Madura.

Sektor Perdagangan :

- (1) Restoran.
 - Terbuka untuk PMA dengan ketentuan khusus di daerah/kawasan wisata dan atau terpadu (*integrated*) dengan hotel.

(2) Jasa Ketangkasan.

- Terbuka untuk PMA dengan ketentuan khusus di daerah/kawasan wisata dan atau terpadu (*integrated*) dengan hotel.

Selain daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan tertentu bagi penanaman modal, penentuan dan pemilihan bidang usaha penanaman modal juga harus memperhatikan bidang/jenis usaha yang dicadangkan untuk usaha kecil dan bidang/jenis usaha yang terbuka untuk usaha menengah atau besar dengan syarat kemitraan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 22 Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 57/SK/04 tanggal 20 Juli 2004 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didirikan Dalam Rangka PMDN dan PMA, yang dimaksud dengan *usaha kecil* adalah kegiatan usaha yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil yaitu sebagai berikut :

- a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,- (Dua Ratus Juta Rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (Satu Milyar Rupiah);

- b. Milik Warga Negara Indonesia;
- c. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar;
- d. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

4. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penanaman Modal

Saat ini tingkat investasi mengalami penurunan yang cukup tajam apabila dibandingkan dengan masa sebelum terjadi krisis ekonomi. Penurunan tingkat investasi disebabkan oleh beberapa faktor yang akhirnya dapat mempengaruhi investor dalam menanamkan modal. Faktor-faktor tersebut dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

a. Faktor Internal

~ Prosedur penanaman modal

Pada umumnya para investor mengeluhkan prosedur penanaman modal yang tidak sederhana bahkan dianggap berbelit-belit dan terlalu birokratis. Dengan adanya otonomi daerah yang jika tidak dilaksanakan sesuai dengan konsep dasar pembentukannya akan menjadikan birokrasi menjadi semakin panjang sehingga tidak tercipta birokrasi yang mudah melalui *one gate service* atau *one stop services*.

~ Kondisi politik dan keamanan

Kondisi politik dan keamanan yang tidak menentu menimbulkan rasa khawatir pada diri investor. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka membutuhkan jaminan keamanan terhadap modal dan jiwa mereka.

~ Kualitas dan kemampuan tenaga kerja

Faktor tenaga kerja menjadi salah satu pertimbangan penting karena tenaga kerja sangat terkait dengan kualitas produksi. Tenaga kerja Indonesia saat ini masih kurang memadai apabila dilihat dari segi kualitas/kemampuannya. Begitu pula dengan upah buruh, etos kerja, perilaku dan budaya para tenaga kerja.

~ Aspek perlindungan hukum dan kepastian hukum.

UU Penanaman Modal, baik itu PMA maupun PMDN, dirasa belum menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi para investor dengan baik. Hal ini terjadi karena sering berganti-gantinya peraturan dan kurang sinkronnya satu aturan dengan aturan yang lain.

~ Hak kepemilikan tanah.

Hak kepemilikan tanah ini pada umumnya sangat sulit diperoleh investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia. Adanya ketentuan tersebut karena terdapat kekhawatiran apabila investor asing diberikan hak untuk memiliki tanah maka mereka berpeluang untuk menguasai tanah secara besar-besaran yang ditakutkan dapat merugikan kepentingan nasional. Keadaan ini berbeda dengan di negara seperti China, Thailand dan Philipina yang telah mulai menawarkan berbagai hak atas tanah yang menarik bagi investor.

~ *Country risk*

Tingginya *country risk* di Indonesia diperkirakan merupakan salah satu penyebab menurunnya arus investasi asing ke Indonesia. *Country risk* ini juga menyebabkan terjadinya pelarian modal ke luar negeri.

~ Fasilitas-fasilitas

Perlunya peningkatan fasilitas-fasilitas berupa insentif-insentif sangatlah penting untuk menarik investor. Pemberian kelonggaran dan kemudahan bagi para penanam modal untuk memilih bidang-bidang usaha yang diminati merupakan salah satu bentuk usaha untuk menarik minat investor. Perlu diingat bahwa persaingan untuk menarik investor semakin ketat, dan berbagai negara-negara berkembang pada umumnya banyak menawarkan berbagai insentif. Hal ini mengakibatkan investor akan berdatangan ke wilayah yang memungkinkan untuk memperoleh keuntungan yang lebih baik.

Selain hal-hal tersebut di atas terdapat tantangan lain seperti masih terdapatnya sarana prasarana perekonomian berupa barang-barang publik yang belum memadai serta kurang efisiennya pengelolaan keuangan pemerintah.

b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal yang mempengaruhi investasi di Indonesia secara garis besar berkaitan dengan persaingan iklim investasi sejalan dengan adanya pasar bebas. Soejono³⁶ menyatakan bahwa sebelum investor asing menanamkan modalnya di sebuah negara ada beberapa hal yang pada

³⁶ Soejono dalam N. Rosyidah Rakhmawati, *ibid*, hlm. 49

umumnya harus mereka pelajari lebih dahulu sebelum menentukan sikap untuk menanamkan modalnya tersebut . Setiap PMA umumnya akan dipengaruhi oleh :

- (1) Sistem politik dan ekonomi negara yang bersangkutan;
- (2) Sikap rakyat dan pemerintahnya terhadap orang asing dan modal asing;
- (3) Stabilitas politik, stabilitas ekonomi dan stabilitas keuangan;
- (4) Jumlah dan daya beli masyarakat sebagai calon konsumennya;
- (5) Adanya bahan mentah atau bahan penunjang untuk digunakan dalam pembuatan hasil produksi;
- (6) Adanya tenaga kerja yang terjangkau untuk produksi;
- (7) Tanah untuk tempat usaha, struktur perpajakan, pabean dan bea cukai;
- (8) Perundang-undangan dan hukum yang mendukung jaminan usaha.

Sedangkan N. Rosyidah Rakhmawati³⁷ mengungkapkan bahwa ada 3 faktor eksternal yang mempengaruhi penanaman modal. Ketiga faktor eksternal tersebut adalah :

(a) Interdependensi antar negara

Tidak ada suatu negara di dunia ini yang sanggup memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya sendiri. Perbedaan secara geografis,

³⁷*Ibid*

modal potensi alam, penduduk, kemampuan ilmu pengetahuan dan lain-lain, termasuk untuk memenuhi kebutuhan ekonomi negaranya melalui penanaman modal.

(b) Globalisasi dan liberalisasi ekonomi internasional

Dengan adanya kesepakatan masyarakat internasional untuk melakukan globalisasi dan liberalisasi ekonomi dunia maka sektor penanaman modal menjadi meluas dan nyaris tanpa hambatan. Melalui berbagai komitmen perjanjian ekonomi internasional (seperti GATT, WTO, EU, EFTA, NAFTA, APEC, AFTA dan sebagainya) disepakati untuk tidak saja membentuk kawasan perdagangan bebas namun juga kawasan investasi bebas.

(c) Persaingan antar negara berkembang

Komitmen membentuk kawasan perdagangan dan investasi bebas tersebut semakin menyebabkan persaingan di bidang investasi semakin tinggi, terutama antar negara berkembang yang berlomba mempercantik diri untuk menarik arus investasi asing negara maju agar masuk ke negaranya.

Jika menyimak pada realisasi PMA di Indonesia dalam kurun waktu lebih dari tiga dekade ini, pada dasarnya mengalami pasang surut sesuai dengan kondisi dan ruang lingkup yang mempengaruhinya.³⁸ Berbagai faktor sebagai penentu terjadinya realisasi PMA di Indonesia antara lain :

- (a) Situasi dan kondisi politik dalam negeri yang mempengaruhi keamanan berusaha di dalam negeri;

³⁸ Sri Rejeki Hartono, *Op.Cit.*

- (b) Faktor birokrasi dan kepastian hukum yang menentukan biaya awal produksi;
- (c) Fasilitas yang diberikan dalam berbagai jenis, mulai dari prosedur dan syarat pembebasan berbagai jenis bea dan pajak;
- (d) Prospek perusahaan.

Kondisi umum tersebut diatas masih dipengaruhi oleh berbagai hal lain yang sifatnya sangat dominan yaitu :

- Tersedianya ataupun tidaknya bahan baku
- Tenaga kerja yang kompetitif
- Bidang Usaha dan produk unggulan

Sundoro³⁹ mengungkapkan bahwa terdapat beberapa hal yang menghambat kehadiran investasi di Indonesia, yaitu ;

- Kondisi makro ekonomi di dalam negeri tidak segera membaik;
- Kurangnya keselarasan pada pengelolaan ekonomi makro dan mikro;
- Instabilitas di bidang politik dan keamanan;
- Lambatnya upaya penegakan dan kepastian hukum;
- Tersedatnya penyelesaian UU Penanaman Modal;
- Pola pelayanan satu atap (*one roof service*) ataupun satu pintu (*one stop service*) yang tidak terealisasi;

³⁹ Sundoro, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Promosi Investasi yang Tepat Sasaran bagi Propinsi Jawa Tengah Dalam Era Otonomi Daerah", *Seminar Nasional*, UNNES, Semarang, 23 Maret 2004 serta dalam "Menggali Solusi Tentang Masalah-Masalah Strategis di Propinsi Jawa Tengah", *Central Java Informal Leader Meeting*, Semarang, 5 Mei 2004.

- Kurangnya insentif sebagai perangsang penanaman modal;
- Sarana prasarana penunjang investasi secara kuantitas dan kualitas masih terbatas;
- Dan masalah-masalah lain yang cukup signifikan seperti masalah terorisme internasional, isu hak asasi manusia maupun pencemaran lingkungan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penanaman modal tersebut diatas merupakan tantangan. Berdampingan dengan tantangan tersebut sesungguhnya terdapat berbagai peluang yang kita miliki dan bisa kita manfaatkan. Peluang itu misalnya keterbukaan perekonomian kita, keberhasilan pembangunan yang sudah ada selama ini, perkembangan kualitas sumber daya manusia dan lain-lain. Sehingga tidak heran apabila pemerintah kemudian mencanangkan target-target tertentu untuk investasi di masa yang akan datang.

Terkait dengan hal itu menarik untuk diangkat apa yang dikatakan oleh David Green, Direktur bank Pembangunan Asia (ADB), bahwa ada dua masalah utama penyebab kelambanan investasi luar negeri ke Indonesia yaitu pemerintah dan kapasitas kelembagaan serta masalah infrastruktur. Masalah pemerintah dan kelembagaan, dimaksudkan mencakup: (a) isu-isu keterbukaan dalam peraturan dan ketenagakerjaan; (b) dalam mengawali bisnis izin di Indonesia lebih mahal dan lama; (c) persepsi tentang korupsi yang merupakan hal sangat krusial dan merupakan hambatan serius bagi investor luar negeri; (d) masalah

ketenagakerjaan; (e) Sistem pengadilan yang buruk. Adapun masalah infrastruktur mencakup: (a) komunikasi; (b) transportasi; (c) ketenagalistrikan; (d) air.⁴⁰

5. Peran Tenaga Kerja Dalam Pelaksanaan Penanaman Modal

Pengembangan kualitas sumber daya manusia atau tenaga kerja akhir-akhir ini menjadikan perhatian para tenaga ahli, terutama para pakar ilmu ekonomi. Teori-teori ekonomi tentang investasi dan kapital mulai mengalami perubahan setelah terbukti bahwa sumber daya manusia atau tenaga kerja memainkan peranan paling vital dalam pembangunan ekonomi. Banyak negara industri maupun negara industri baru memusatkan perhatiannya investasi sumber daya manusia karena hal tersebut merupakan faktor yang signifikan. Faktor ini memang bersifat *disembodied*, tetapi pengaruhnya sangat nyata terhadap pembangunan ekonomi.⁴¹

Selama ini untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi selalu ada penekanan terhadap pentingnya akumulasi modal. Penekanan terhadap akumulasi modal ini tidak semata hanya mencakup modal fisik tetapi juga *human capital* (tenaga kerjanya). *Human Capital* atau modal, manusia dalam arti tenaga kerja saat ini memegang peranan yang sangat penting. Sekalipun tingkat teknologi sering dianggap sebagai sumber utama bagi keberlangsungan pertumbuhan yang berkelanjutan, semua tidak akan terlepas dari kemampuan manusia untuk menemukan teknologi baru tersebut dan menggunakannya untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi tersebut.

⁴⁰ *Suara Merdeka*, 7 Juni 2005.

⁴¹ Didik J. Rachbini, *Pembangunan Ekonomi dan Sumber Daya Manusia*, Grasindo, Jakarta, 2001, hlm.95 ed.seq.

Tanpa tenaga kerja dengan kualitas yang memadai mustahil untuk dapat dilakukan proses pembelajaran teknologi yang menyertai investasi itu sendiri. Bacharuddin Jusuf Habibie mengungkapkan bahwa pengembangan sumber daya manusia sebagai kekuatan dan andalan masa depan bangsa hanya dapat tercapai jikalau sistem pengetahuan, pendidikan dan pembudayaan mendapat perhatian utama disamping penciptaan wahana-wahan transfer teknologi.⁴² Selanjutnya diutarakan bahwa sumber daya manusia, sejak lahir sampai dengan meninggal, mengalami proses nilai tambah pribadi yang meliputi :

- *Pembudayaan*, yaitu proses pemberian (transfer) nilai-nilai budaya dan agama kepada seseorang, sehingga yang bersangkutan memiliki perilaku yang siopan, berbudaya, bermoral dan beretik;
- *Pengetahuan*, menjadikan seseorang dapat memiliki budaya bebas berpikir, bebas memilih, bebas mengkritik dan bebas dikritik dalam mencari ilmu;
- *Pendidikan*, adalah suatu proses dimana seseorang dapat memahami dan memiliki dasar ilmu pengetahuan dan teknologi yang ia butuhkan untuk menjadi terampil dalam suatu bidang.

Strategi pembangunan yang mengutamakan sumber daya manusia dan berwawasan pengembangan sumber daya manusia melalui pembudayaan, pengetahuan, pendidikan dan dilengkapi dengan penelitian akan selalu berdampak

⁴² Bacharuddin Jusuf Habibie, "Beberapa Pemikiran Tentang Peran Sumber Daya Manusia Dalam Membangun Masa Depan Bangsa", UGM, Yogyakarta, 10 Pebruari 2004

positif dalam usaha memperkecil pengangguran dan dapat meningkatkan stabilitas, kesejahteraan, ketentraman dan kualitas hidup di bumi Indonesia.

Sebagai perbandingan, keunggulan yang dimiliki oleh negara-negara industri seperti Eropa, Amerika Serikat, Jepang dan beberapa negara penghasil minyak di Timur Tengah serta beberapa negara yang sedang berkembang menjadi negara industri adalah karena masyarakat di negara-negara tersebut dalam pembangunan bangsanya telah dapat berhasil mengandalkan pada keunggulan sumber daya manusia. Mereka memiliki kemampuan untuk secara efisien mengembangkan, menerapkan dan mengendalikan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan produktivitas yang tinggi. Dengan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan penguasaan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi yang baik maka akan dapat menggali dan mengelola sumber daya alam yang ada.⁴³

Dari sini terlihat bahwa efek positif investasi sangat bergantung pada kemampuan yang dimiliki oleh penerima modal (sumber daya manusia) dalam menyerap dan menggunakan pengetahuan untuk membangun perekonomiannya sehingga dapat bermanfaat bagi daerahnya, yang bertumpu pada sumber daya manusianya.

⁴³ *Ibid*

B. Arti Penting Ketenagakerjaan dalam Pelaksanaan Penanaman Modal

1. Tinjauan umum tentang ketenagakerjaan

a. Tenaga kerja dan angkatan kerja

Untuk keperluan analisis ketenagakerjaan, secara garis besar penduduk suatu negara dibedakan menjadi 2 (dua) golongan yaitu tenaga kerja dan bukan tenaga kerja. Yang tergolong sebagai tenaga kerja ialah penduduk yang berumur di dalam batas usia kerja. Batasan usia kerja itu sendiri berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 20 tahun 1999 tentang Pengesahan *International Labour Organization Nomor 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment* menetapkan batas usia minimum untuk diperbolehkan bekerja adalah 15 (limabelas) tahun.

Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menyatakan bahwa :

tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat.

Dari pengertian tersebut jelas bahwa yang dimaksud tenaga kerja adalah setiap orang, baik itu laki-laki maupun perempuan, yang mampu melakukan pekerjaan baik itu di dalam hubungan kerja maupun tidak untuk menghasilkan barang dan atau jasa untuk memenuhi kebutuhannya sendiri (termasuk keluarganya) maupun untuk masyarakat umum.

Ketentuan pasal 1 angka (2) tersebut sedikit berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga

Kerja. Pada pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 menyatakan :

Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan baik di dalam maupun di luar hubungan kerja guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat

Tenaga kerja yang bekerja di dalam maupun di luar hubungan kerja adalah yang menggunakan tenaganya sendiri, baik fisik maupun pikiran. Ciri khas dari hubungan kerja di atas adalah ia (tenaga kerja) bekerja di bawah perintah orang lain dengan menerima upah. Tidak termasuk dalam kategori tenaga kerja jika seseorang itu bekerja atau memanfaatkan tenaganya untuk memenuhi kebutuhannya sendiri.

Payaman J. Simanjuntak⁴⁴ menyatakan bahwa pengertian tenaga kerja atau *man power* adalah mencakup penduduk yang sudah atau sedang bekerja, yang sedang mencari kerja dan sedang melakukan pekerjaan lain seperti sekolah dan mengurus rumah tangga. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi Jawa Tengah dalam Perencanaan Tenaga Kerja Daerah (PTKD) memberikan pengertian tenaga kerja adalah penduduk yang berusia 15 tahun atau lebih, dan tanpa batasan umur maksimum. Kedua pengertian tersebut mempunyai makna yang luas, karena hampir mengena pada setiap orang, dimanapun, kapanpun tanpa ada batasan umur.

Berkaitan dengan umur tenaga kerja ini untuk kepentingan sensus di Indonesia yang dimaksud dalam kategori tenaga kerja adalah dengan menggunakan batasan umur minimal 15 tahun dan maksimal 55 tahun.

⁴⁴ Payaman J. Simanjuntak dalam Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 10

Tenaga kerja itu sendiri oleh Biro Pusat Statistik dengan pendekatan pemanfaatan tenaga kerja dipilah ke dalam 2 kelompok yaitu angkatan kerja (*labour force*) dan bukan angkatan kerja.

Yang dimaksud angkatan kerja adalah tenaga kerja atau penduduk dalam usia kerja yang bekerja, atau mempunyai pekerjaan namun untuk sementara sedang tidak bekerja, dan yang sedang mencari pekerjaan. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi memberikan pembatasan pada umur dari angkatan kerja. Yang dimaksud angkatan kerja di sini adalah penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) yang sudah mampu bekerja dan mau bekerja serta mereka yang sedang mencari pekerjaan.⁴⁵

Sedangkan yang termaksud bukan angkatan kerja (bukan termasuk angkatan kerja) adalah tenaga kerja/penduduk dalam usia kerja yang tidak bekerja dan tidak mempunyai pekerjaan dan sedang tidak mencari pekerjaan; yaitu orang yang kegiatannya bersekolah (pelajar, mahasiswa)⁴⁶, mengurus rumah tangga (termasuk ibu-ibu yang bukan wanita karir) serta penerima pendapatan tapi bukan merupakan imbalan langsung dari jasa kerjanya. Golongan penerima pendapatan ini tidak melakukan aktifitas ekonomi tetapi memperoleh manfaat/pendapatan seperti pensiunan, penerima bunga deposito dan sejenisnya, mereka yang dalam keadaan ketergantungan pada orang lain seperti lanjut usia, penderita cacat yang dependen.

⁴⁵ Bagian Proyek Informasi dan Perencanaan Tenaga Kerja Daerah (IPTKD) Jawa Tengah, *Perencanaan Tenaga Kerja Daerah (PTKD) Tahun 2003-2007*, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Propinsi Jawa Tengah, Semarang, 2002, hlm.35

⁴⁶ Batasan Biro Pusat Statistik mengenai bersekolah ini ialah bersekolah formal dari jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi, termasuk pelajar dan mahasiswa yang sedang libur. Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 1996, hlm. 75

Selanjutnya, angkatan kerja dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok yaitu :

- (1) Pekerja, yaitu orang-orang yang mempunyai pekerjaan, mencakup orang yang mempunyai pekerjaan dan (saat disensus/disurvei) memang sedang bekerja, serta orang yang mempunyai pekerjaan namun untuk sementara waktu kebetulan tidak sedang bekerja. Misal : Petani yang sedang menanti panen, wanita karir yang sedang cuti melahirkan.⁴⁷

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 pada pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Definisi ini lebih menekankan bahwa hanya tenaga kerja yang sudah bekerja saja dan menerima upah/imbalan yang disebut dengan pekerja.

Biro Pusat Statistik mendefinisikan bekerja sebagai melakukan pekerjaan dengan maksud memperoleh upah atau membantu memperoleh pendapatan atau keuntungan dan lamanya bekerja paling sedikit 1 jam secara kontinyu dalam seminggu yang lalu (maksudnya seminggu sebekum pencacahan). Termasuk dalam batasan ini pekerja keluarga tanpa upah yang membantu dalam suatu usaha/kegiatan ekonomi.⁴⁸

Bekerja itu sendiri dibedakan antara yang bekerja penuh dan setengah menganggur. Untuk lebih mudah membedakannya, dikatakan bekerja penuh apabila tenaga kerja yang bersangkutan termfaatkan secara cukup atau optimal. Sedangkan dikatakan setengah menganggur

⁴⁷ Bagian Proyek Informasi dan Perencanaan Tenaga Kerja daerah (IPTKD) Jawa Tengah, *Op.Cit*, hlm. 95

⁴⁸ *Ibid*, hlm.75

apabila ia bekerja tetapi tenaganya kurang termanfaatkan secara optimal diukur dari beberapa komponen, antara lain yaitu :

- (a) Dari segi pendapatan; pendapatannya di bawah ketentuan upah minimum yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
 - (b) Dari segi produktifitas; kemampuan produktifitasnya di bawah standar yang ditetapkan.
 - (c) Dari segi pendidikan dan pekerjaaa; Jenis pendidikan yang dimiliki tidak sesuai dengan jenis pekerjaan yang ditekuni.
 - (d) Dari segi norma kerja; mereka bekerja kurang dari standart yang ada yang menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ditentukan bahwa waktu kerja adalah 7 jam per hari dan atau 40 jam per minggu untuk waktu kerja 6 hari dalam satu minggu. Sedangkan jika waktu kerja 5 hari dalam satu minggu maka waktu kerja tersebut adalah 8 jam per hari dan atau 40 jam per minggu.
- (2) Penganggur, secara umum dapat dikatakan disini bahwa penganggur adalah akibat ketidakseimbangan antara jumlah penawaran tenaga kerja dengan permintaan jumlah tenaga kerja. Pengangguran ini dapat dikelompokan menjadi 2 (dua), yaitu:
- (a) Penganggur terbuka, yaitu orang yang tidak mempunyai pekerjaan, lengkapnya orang yang tidak bekerja dan (masih atau sedang) mencari pekerjaan.⁴⁹

⁴⁹ *Ibid.*

(b) Penganggur tertutup, yaitu tenaga kerja yang bekerja kurang dari 40 jam per minggu atau tidak *full time*.⁵⁰ Penganggur tertutup disebut juga setengah penganggur atau penganggur tidak penuh atau penganggur terselubung. Angkatan kerja yang berada dalam kelompok ini berdasar konsep yang digunakan BPS (Biro Pusat Statistik) dikategorikan dalam kelompok angkatan kerja yang bekerja sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pada point (1).

International Labour Organization (ILO) memberikan memberikan 3 kriteria pengangguran, yaitu :

(1) Pengangguran sukarela.

Kriteria pengangguran ini tidak lazim dikenal di Indonesia.

(2) Setengah pengangguran.

Dikatakan setengah pengangguran jika dalam sehari pekerja bekerja hanya selama 2 sampai 4 jam. Di Indonesia pengangguran ini berdasarkan catatan BPS mencapai 30,2 juta orang. Oleh menteri Tenaga Kerja masa Kabinet Gortong Royong, Jacob Nua Wea, pengukuran pengangguran berdasarkan jam kerja ini kurang tepat. Ukuran yang tepat adalah dari penghasilan yang diperoleh. Asumsinya 2 jam bekerja kalau penghasilannya Rp. 5 juta per minggu maka pekerja tersebut bisa dikatakan berpenghasilan tinggi, jauh diatas upah minimum.

⁵⁰ Bagian Proyek IPTKD, *Op.Cit.*, hlm 3

(3) Pengangguran terbuka

Pengangguran terbuka ini yang menjadi perhatian serius pemerintah, karena setiap tahun menunjukkan angka yang terus meningkat.

b. Lapangan kerja, kesempatan kerja dan pengangguran

Sebaran pekerjaan angkatan kerja sesungguhnya dapat ditinjau dari 3 (tiga) aspek yaitu lapangan pekerjaan, status pekerjaan dan jenis pekerjaan.⁵¹ Berdasarkan aspek lapangan pekerjaan akan dapat dilihat sektor-sektor produksi apa/mana saja yang menjadi sandaran hidup/sumber nafkah bagi para tenaga kerja. Menurut status pekerjaan akan menggambarkan kedudukan tenaga kerja di dalam pekerjaan yang dimiliki atau dilakukannya. Adapun menurut jenis pekerjaan akan menunjukkan kegiatan konkret apa yang dikerjakan oleh tenaga kerja yang bersangkutan.

Di Indonesia, lapangan kerja utama bagi rakyat Indonesia masih bertumpu pada sektor pertanian. Separoh dari jumlah tenaga kerja Indonesia menandalkan hidupnya pada sektor ini sebagai sumber nafkah utama.⁵² Dan sektor ini jika dilihat dari lokasinya sebagian besar berada di pedesaan. Dengan adanya krisis ekonomi dan moneter yang dialami oleh Indonesia tenaga kerja yang bekerja pada sektor pertanian mengalami peningkatan.

Seiring dengan pembangunan ekonomi yang gencar dilaksanakan oleh pemerintah diharapkan dapat memberikan perluasan kesempatan kerja bagi tenaga kerja Indonesia untuk bekerja. Kesempatan kerja ini mengarah kepada semua sektor ekonomi baik di dalam maupun di luar hubungan kerja.

⁵¹ Dumairy, *Op.Cit.*, hlm. 81

⁵² *Ibid.*

Perluasan kesempatan di luar hubungan kerja yang dimaksud di sini adalah dilaksanakan melalui penciptaan kegiatan yang produktif dan berkelanjutan dengan mendayagunakan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan teknologi tepat guna dengan pola pembentukan dan pembinaan tenaga kerja mandiri, penerapan sistem padat karya, penerapan teknologi tepat guna dan pendayaan tenaga kerja sukarela atau pola lain yang dapat mendorong terciptanya perluasan kesempatan kerja.

Yang perlu untuk diperhatikan bahwa karena upaya perluasan kesempatan kerja ini mencakup lintas sektoral, maka harus disusun kebijakan nasional di semua sektor yang dapat menyerap tenaga kerja secara optimal. Hal tersebut penting untuk dilakukan mengingat pertumbuhan angkatan kerja yang sangat cepat akan membawa beban tersendiri bagi perekonomian yakni penciptaan atau perluasan lapangan kerja. Terciptanya lapangan kerja ataupun adanya perluasan lapangan kerja berarti terbukanya kesempatan kerja bagi angkatan kerja. Jika kesempatan kerja tidak mampu menampung semua angkatan kerja baru maka angkatan kerja baru yang tidak tertampung itu akan memperpanjang barisan penganggur yang sudah ada. Penganggur ini merupakan masalah ketenagakerjaan yang sekaligus masalah ekonomi karena pengangguran menyangkut "pemborosan" dalam menggunakan sumber daya manusia. Pemborosan ini terjadi sebagai akibat belum dimanfaatkannya sumber daya manusia ke arah kegiatan yang produktif, sehingga pada akhirnya akan merupakan suatu kerugian besar karena pemborosan tersebut

menjadi beban (*cost*) yang harus ditanggung oleh negara, masyarakat dan individu.

2. Penggunaan Tenaga Kerja dalam Pelaksanaan Penanaman Modal

a. Penggunaan Tenaga Kerja Indonesia

Dalam pelaksanaan penanaman modal, baik itu penanaman modal asing (PMA) maupun penanaman modal dalam negeri (PMDN), pemilik modal mempunyai wewenang sepenuhnya untuk menentukan direksi perusahaan dimana modalnya ditanam. Terhadap perusahaan-perusahaan tersebut baik itu nasional maupun asing wajib menggunakan tenaga kerja Indonesia, kecuali apabila jabatan-jabatan yang diperlukan belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia.⁵³

Walaupun ada kebebasan sebagaimana tersebut di atas berdasarkan pasal 42 ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2003 jika pemberi kerja, dalam hal ini bisa pemilik modal atau orang lain, adalah orang perorang maka ia dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing. Ini berarti bahwa ia hanya dapat menggunakan tenaga kerja Indonesia saja.

b. Penggunaan Tenaga Kerja Asing

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa pemilik modal mempunyai wewenang sepenuhnya untuk menentukan direksi perusahaan dimana modalnya ditanam. Dari ketentuan ini pemilik modal diberi kelonggaran dalam menggunakan tenaga kerja asing. Hal ini tidak terlepas dari posisi

⁵³ Baca Ketentuan pasal 18 dan pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri serta ketentuan pasal 9, pasal 10 dan pasal 11 UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

direksi sebagai pemegang kebijakan dalam mengoperasikan perusahaan dengan strategi tertentu untuk menentukan kriteria-kriteria bagi jabatan yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia.

Selain direksi perusahaan apabila terdapat jabatan-jabatan tertentu yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia dapat digunakan tenaga pimpinan atau tenaga ahli warga negara asing. Jadi pada dasarnya tenaga kerja yang wajib berkewarganegaraan Indonesia (Tenaga Kerja Indonesia/TKI) adalah tenaga kerja yang tidak termasuk ketiga golongan tersebut yaitu direksi, tenaga pimpinan dan tenaga ahli.

Apabila kita cermati pengaturan ini sesungguhnya akan berpengaruh pada proses yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh tenaga kerja Indonesia dalam menimba pengalaman, ketrampilan dan teknologi yang dimiliki oleh tenaga kerja asing.

Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah mewajibkan perusahaan-perusahaan baik itu perusahaan PMA maupun perusahaan PMDN untuk menyelenggarakan atau menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan. Dengan demikian apabila perusahaan-perusahaan tersebut menggunakan tenaga kerja asing maka dalam kurun waktu tertentu dapat secara berangsur-angsur tenaga kerja asing itu dapat diganti oleh tenaga kerja Indonesia. Sebagaimana diungkapkan oleh Sunaryati⁵⁴ bahwa pendidikan dan latihan dimaksudkan agar *capital investment* dan *human investment* sebagai akibat *transfer of technology* berjalan seirama. Sehingga secara berangsur-angsur

⁵⁴ Sunaryati dan Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm.71

kebutuhan akan tenaga kerja yang mempunyai *skill* dan *know how* di bidang usaha modern dapat dipenuhi oleh bangsa kita sendiri.

Sejalan dengan pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing, UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menentukan bahwa tenaga kerja asing dapat bekerja di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.⁵⁵ Ketentuan ini memberikan pemahaman bahwa tidak semua jabatan dapat dipegang oleh tenaga kerja asing dan masa kerjanya pun dibatasi dalam arti tidak bersifat permanen.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 3/MEN/90 tentang Pemberian Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang maka semua perusahaan baik itu PMA maupun PMDN yang hendak menggunakan tenaga kerja asing wajib mengajukan permohonan ijin mempekerjakan tenaga kerja asing. Dalam pengajuan wajib diperhatikan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang yaitu berkaitan dengan pembatasan-pembatasan dalam penggunaan tenaga kerja asing. Berdasarkan Keputusan Presiden tersebut terdapat pekerjaan/jabatan yang bagi tenaga kerja asing terbuka untuk sementara waktu, diijinkan untuk waktu tertentu dan yang tertutup bagi tenaga kerja asing.

⁵⁵ Ketentuan pasal 42 ayat (4) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

C. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan

1. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan Tingkat Nasional

a. Kebijakan Penanaman Modal Tingkat Nasional

(1) Arah Kebijakan Penanaman Modal

Kebijakan penanaman modal di Indonesia untuk jangka menengah harus dilakukan atas dasar visi dan misi sesuai dengan yang telah dicantumkan dalam Peraturan Pemerintah RI nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

Visi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009 adalah :

- (a) terwujudnya kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang aman, bersatu, rukun, dan damai;
- (b) terwujudnya masyarakat bangsa dan negara yang menjunjung tinggi hukum, kesetaraan, dan hak asasi manusia; serta
- (c) terwujudnya perekonomian yang mampu menyediakan kesempatan kerja dan penghidupan yang layak serta memberikan pondasi yang kokoh bagi pembangunan berkelanjutan.

Misi Pembangunan Nasional Tahun 2004-2009 yaitu :

- (a) Mewujudkan Indonesia yang aman dan damai;
- (b) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis;
- (c) Mewujudkan Indonesia yang sejahtera

Adapun arah kebijakan ekonomi yang berkaitan dengan penanaman modal adalah :

- (a) mengurangi biaya transaksi dan praktik ekonomi biaya tinggi baik untuk tahapan memulai (*start up*) maupun tahap operasi suatu bisnis. Inti dari kegiatan ini adalah penuntasan deregulasi (pemangkasan birokrasi) peraturan dan prosedur perizinan dan pengembangan kapasitas lembaga publik pelaksanaannya. Upaya ini akan bermanfaat dalam menekan sekecil-kecilnya *barries to barrries* terutama UKM;
- (b) memperbaiki kebijakan investasi dengan merumuskan cetak biru pengembangan kebijakan investasi ke depan termasuk melakukan revisi terhadap RUU Penanaman Modal sesuai dengan praktek internasional terbaik dan mengutamakan perlakuan non diskriminatif antara investoe asing dan domestik serta antara investor besar dengan investor skala kecil-menengah, merumuskan sistem insentif dalam kebijakan investasi dalam rangka bersaing (dengan negara lain) menarik investor asing, serta merumuskan reformasi kelembagaan penanaman modal sebagai lembaga fasilitasi dan promosi investasi yang berdaya saing. Mengingat permasalahannya yang *cross-sectoral*, kuatnya koordinasi di tingkat kabinet yang terkait akan sangat menentukan.
- (c) Memperbaiki harmonisasi peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah terutama dalam pengembangan (formalisasi) dan operasionalisasi usaha di daerah-daerah dengan mengedepankan prinsip kepastian hukum, deregulasi (simplifikasi) dan efisiensi dalam biaya dan waktu pengurusan.

(2) Program Kebijakan Penanaman Modal

Upaya untuk mendorong peningkatan penanaman modal baik yang berasal dari dalam negeri (PMDN) maupun luar negeri (PMA) terus dilakukan oleh pemerintah. Meskipun demikian masih terdapat kelemahan-kelemahan yang perlu untuk disempurnakan. Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional Tahun 2004-2009 menetapkan program peningkatan iklim investasi dan realisasi investasi serta program peningkatan promosi dan kerjasama investasi. Program yang pertama bertujuan menciptakan iklim investasi yang berdaya saing global. Kegiatan-kegiatan pokok untuk mewujudkan tujuan tersebut adalah :

- (a) penyempurnaan peraturan-peraturan di bidang investasi;
- (b) penyederhanaan prosedur pelayanan penanaman modal;
- (c) pemberian insentif penanaman modal yang lebih menarik;
- (d) konsolidasi perencanaan penanaman modal;
- (e) pemantauan dan evaluasi, serta pengawasan pelaksanaan investasi, baik asing maupun domestik;
- (f) pengembangan sistim informasi penanaman modal di pusat dan daerah; serta
- (g) melakukan kajian kebijakan penanaman modal baik dalam maupun luar negeri.

Adapun program kedua bertujuan membangun citra Indonesia sebagai negara tujuan investasi yang menarik. Untuk mewujudkan tujuan diatas, kegiatan-kegiatan pokok dalam lima tahun kedepan adalah :

- (a) penyiapan potensi sumber daya, sarana, dan prasarana daerah yang terkait dengan investasi;
- (b) fasilitas terwujudnya kerjasama strategis antara usaha besar dengan UKMK;
- (c) promosi investasi yang terkoordinasi baik di dalam maupun di luar negeri;
- (d) revitalisasi kinerja kelembagaan promosi ekspor di luar negeri; dan
- (e) mendorong dan memfasilitasi peningkatan koordinasi dan kerja sama di bidang investasi dengan instansi pemerintah dan dunia usaha baik di dalam maupun di luar negeri.

Selain itu langkah-langkah tersebut perlu didukung oleh langkah-langkah untuk meningkatkan kepercayaan investor luar negeri agar mau menanamkan modalnya ke dalam negeri kita dan mengurangi ekonomi biaya tinggi termasuk mengurangi KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) untuk menarik investor ke Indonesia.

(3) Tujuan Kebijakan Penanaman Modal

Tujuan kebijakan penanaman modal yang dilakukan melalui beberapa program dengan berbagai kegiatan pokok adalah untuk meningkatkan jumlah dan nilai investasi secara signifikan. Sedangkan sasarannya adalah terciptanya

sistim pelayanan investasi efisien dan efektif dan terciptanya kepastian iklim investasi yang kondusif. Adapun indikator kinerja yang dapat digunakan dalam mencapai tujuan tersebut adalah :

- a. meningkatnya jumlah dan nilai penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri;
- b. tersedianya prosedur investasi yang lebih efisien dan efektif;
- c. meningkatnya investasi di berbagai daerah;
- d. menurunnya *Incremental Capital Output Ratio (ICOR)* dalam investasi.

Pada dasarnya dengan berpijak pada makna pembangunan ekonomi menurut GBHN, kebijakan penanaman modal ditujukan dalam rangka pembangunan ekonomi yang berarti pengolahan kekuatan ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil.

b. Kebijakan Ketenagakerjaan Tingkat Nasional

(1) Landasan dan Asas

Pembangunan ketenagakerjaan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945, dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Pembangunan ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pekerja/buruh serta pada saat yang

bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan dunia usaha.

Pembangunan ketenagakerjaan diselenggarakan atas asas keterpaduan melalui koordinasi fungsional lintas sektoral pusat dan daerah. Pada dasarnya perbaikan iklim ketenagakerjaan ini sesuai dengan asas pembangunan nasional, khususnya asas demokrasi Pancasila serta asas adil dan merata. Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan dengan berbagai pihak yaitu antara pemerintah, pengusaha, dan pekerja/buruh. Oleh sebab itu, pembangunan ketenagakerjaan harus dilaksanakan secara terpadu dalam bentuk kerja sama yang saling mendukung.

(2) Arah Kebijakan Ketenagakerjaan

Prioritas dan arah kebijakan pembangunan di bidang ketenagakerjaan adalah peningkatan iklim ketenagakerjaan dengan pengembangan kebijakan pasar tenaga kerja yang fleksibel dan penataan hubungan industrial yang mencerminkan asas keadilan dan kondusif bagi peningkatan produktivitas dan inovasi.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut GBHN 1999-2004 telah memberikan arahan kebijakan yang mengamanatkan bahwa pengembangan ketenagakerjaan secara menyeluruh dan terpadu diarahkan pada peningkatan kompetensi dan kemandirian tenaga kerja, peningkatan pengupahan, penjaminan kesejahteraan, perlindungan tenaga kerja dan kebebasan berserikat. Disamping itu, peningkatan kuantitas dan kualitas penempatan tenaga kerja ke

luar negeri dengan memperhatikan kompetensi, perlindungan tenaga kerja yang dikelola secara terpadu dan mencegah timbulnya eksploitasi tenaga kerja.

Berdasarkan kebijakan tersebut dilaksanakan program-program sebagai berikut :

- (a) program perluasan dan pengembangan kesempatan kerja;
- (b) program peningkatan kualitas dan produktifitas tenaga kerja;
- (c) program perlindungan dan pengembangan lembaga tenaga kerja;

Dalam rangka pembangunan ketenagakerjaan, pemerintah menetapkan kebijakan dan menyusun perencanaan tenaga kerja yang digunakan sebagai pedoman pembangunan ketenagakerjaan yang berkesinambungan. Perencanaan tenaga kerja tersebut disusun atas dasar informasi ketenagakerjaan yang antara lain meliputi :

- (a) penduduk dan angkatan kerja;
- (b) kesempatan kerja;
- (c) pelatihan kerja termasuk kompetensi kerja;
- (d) produktivitas tenaga kerja;
- (e) hubungan industrial;
- (f) kondisi lingkungan kerja;
- (g) pengupahan dan kesejahteraan tenaga kerja; dan
- (h) jaminan sosial tenaga kerja.

Perencanaan tenaga kerja yang disusun dan ditetapkan oleh pemerintah dilakukan melalui pendekatan perencanaan tenaga kerja nasional, daerah dan sektoral. Perencanaan tenaga kerja dimaksud meliputi :

- (a) Perencanaan tenaga kerja makro; yang dimaksud dengan perencanaan tenaga kerja makro adalah proses penyusunan rencana ketenagakerjaan secara sistematis yang memuat pendayagunaan tenaga kerja secara optimal dan produktif guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan sosial, baik secara nasional, daerah, maupun sektoral sehingga dapat membuka kesempatan kerja seluas-luasnya, meningkatkan produktivitas kerja dan meningkatkan kesejahteraan pekerja/buruh.
- (b) Perencanaan tenaga kerja mikro; yang dimaksud perencanaan tenaga mikro adalah proses penyusunan rencana ketenagakerjaan secara sistematis dalam suatu instansi, baik instansi pemerintah maupun swasta dalam rangka meningkatkan pendayagunaan tenaga kerja secara optimal dan produktif untuk mendukung pencapaian kinerja yang tinggi pada instansi atau perusahaan yang bersangkutan.

(3) Tujuan Kebijakan Ketenagakerjaan

Tujuan kebijakan ketenagakerjaan melalui pembangunan ketenagakerjaan adalah untuk menyediakan lapangan kerja dan lapangan usaha bagi setiap angkatan kerja sehingga memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai dengan UUD 1945 pasal 27 ayat (2) dan merupakan ciri dari sistem ekonomi kerakyatan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pasal 4 menentukan bahwa pembangunan ketenagakerjaan bertujuan untuk ;

- (a) memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- (b) mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional;
- (c) memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan; dan
- (d) meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.

Adapun program-program yang berkaitan dengan pembangunan ketenagakerjaan yang ditetapkan dalam GBHN 1999-2004 bertujuan untuk mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran melalui peningkatan jam kerja diberbagai bidang usaha baik di perkotaan maupun di pedesaan dan meningkatnya penerimaan devisa dari pengiriman tenaga kerja Indonesia. Program tersebut juga bertujuan untuk mendorong, memasyarakatkan dan meningkatkan kegiatan pelatihan kerja aspek-aspek yang mempengaruhi peningkatan produktivitas kerja. Pada akhirnya program tersebut bertujuan untuk mewujudkan ketenangan bekerja dan berusaha sehingga tercipta hubungan yang serasi antara pekerja dan pengusaha yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraanpekerja dan keluarganya.

c. Pengaturan Ketenagakerjaan Dalam Kebijakan Penanaman Modal

Dalam UU PMA maupun UU PMDN diatur beberapa pasal berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan. Secara umum undang-undang ini nampak berorientasi pada upaya untuk memberikan kemudahan bagi penanam modal

untuk beroperasi di wilayah Indonesia. Baik dalam UU PMA maupun UU PMDN, keduanya menyatakan bahwa pemilik modal mempunyai kewenangan sepenuhnya untuk menentukan direksi perusahaan-perusahaan dimana modalnya ditanam.⁵⁶ Dari ketentuan tersebut pemilik modal diberi kelonggaran dalam menggunakan tenaga kerja, baik itu tenaga kerja Indonesia maupun tenaga kerja asing. Hal ini dikarenakan direksi sebagai pemegang kebijakan dalam mengoperasikan perusahaan akan menggunakan strategi tertentu untuk menentukan kriteria-kriteria bagi jabatan tertentu.

Jika kriteria-kriteria bagi jabatan tersebut belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia maka akan dipakai tenaga kerja asing yang akibatnya tentu saja akan mengurangi terserapnya tenaga kerja Indonesia. Artinya, ketentuan kriteria jabatan yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia akan berpengaruh pada proses yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh tenaga kerja Indonesia untuk mendapatkan pekerjaan.

Penggunaan strategi untuk menentukan kriteria-kriteria jabatan tertentu sebagaimana diutarakan diatas berdasarkan Undang-Undang Penanaman Modal dimungkinkan. Pasal 19 UU PMDN menyatakan :

Perusahaan-perusahaan, baik nasional maupun asing, wajib menggunakan tenaga ahli bangsa Indonesia, kecuali apabila jabatan-jabatan yang diperlukan belum dapat diisi dengan tenaga kerja bangsa Indonesia, dalam hal mana dapat digunakan tenaga kerja ahli warga negara asing satu dan lain menurut penggunaan tenaga kerja warga negara asing penduduk Indonesia harus memenuhi ketentuan-ketentuan pemerintah.

⁵⁶ Lihat ketentuan pasal 18 UU PMDN dan ketentuan pasal 9 UU PMA

Pasal 10 dan pasal 11 UU PMA juga menyatakan :

Pasal 10 : Perusahaan-perusahaan modal asing wajib memenuhi kebutuhan akan tenaga kerjanya dengan warga negara Indonesia kecuali hal-hal tertentu tersebut dalam pasal 11.

Pasal 11 : Perusahaan-perusahaan modal asing diizinkan mendatangkan atau menggunakan tenaga-tenaga pimpinan dan tenaga-tenaga ahli warga negara asing bagi jabatan-jabatan yang belum dapat diisi dengan tenaga kerja warga negara Indonesia.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut terungkap pula bahwa penggunaan tenaga kerja Indonesia hanya diwajibkan bagi jabatan-jabatan yang tidak termasuk dalam 3 (tiga) golongan yaitu direksi, tenaga pimpinan, dan tenaga ahli. Dengan kata lain bahwa tenaga kerja yang wajib berwarganegaraan Indonesia adalah sebagai tenaga pelaksana.

Selanjutnya pada pasal 20 UU PMDN dinyatakan bahwa perusahaan-perusahaan, baik nasional maupun asing, wajib menyelenggarakan dan/atau menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan bila dipandang perlu oleh pemerintah. Ketentuan ini lebih bermaksud ada upaya peningkatan ketrampilan bagi tenaga kerja. UU PMA pada pasal 12 lebih menegaskan lagi bahwa perusahaan-perusahaan modal asing berkewajiban, menyelenggarakan dan/atau menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan di dalam dan/atau di luar negeri secara teratur dan terarah bagi warga negara Indonesia dengan tujuan agar berangsur-angsur tenaga-tenaga warga negara asing dapat diganti oleh tenaga-tenaga kerja warga negara Indonesia.

Menurut Sunaryati⁵⁷ pendidikan dan latihan dimaksudkan agar *capital investment and human investment* sebagai akibat *transfer of technology* berjalan

⁵⁷ Sunaryati dalam Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm 71

seirama. Sehingga secara berangsur-angsur kebutuhan akan tenaga kerja yang mempunyai *skill* dan *know how* di bidang usaha modern dapat dipenuhi oleh bangsa kita sendiri.

Dari uraian diatas secara umum terkesan bahwa Undang-Undang Penanaman Modal di Indonesia kurang memperhatikan masalah tenaga kerja secara cermat. Padahal tenagakerja sebagai *human capital* yang mempunyai peran besar dalam pembangunan. Didik J. Rachbini mengungkapkan bahwa faktor manusia merupakan faktor yang paling dominan mempengaruhi setiap aspek pembangunan.⁵⁸ Tingkat pembangunan suatu bangsa biasanya sangat berkaitan dengan tingkat investasi sumber daya manusianya baik dilihat dari stok maupun tingkat akumulasinya.⁵⁹

Kurang diperhatikannya masalah ketenagakerjaan dan lebih diberikannya kemudahan bagi penanam modal ini Sunaryati menyatakan bahwa UU PMA hanya merupakan *foreign invesment incentive acts*, dalam arti hanya memberikan insentif dan berbagai fasilitas kepada *Transnational Corporation* (TNC) yang hendak menanamkan modalnya di Indonesia. Sehingga terkesan kurang memperhatikan masalah keternagakerjaan.⁶⁰

Pada sisi lain kewajiban pemerintah untuk mengawasi pelaksanaan ketentuan ketenagakerjaan dalam penanaman modal secara aktif dan efektif kurang berjalan. Ketidaki efektifan dalam pelaksanaan pengawasan tersebut sebagai akibat tidak jelasnya ketentuan pelaksanaannya.

⁵⁸ Didik J. Rachbini, *Pembangunan Ekonomi dan Sumber Daya Manusia*, PT Grasindo, Jakarta, 2001, hlm 113.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm 99

⁶⁰ Sunaryati dalam Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm 70

b. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan Tingkat Daerah

(1) Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

1. Pengertian dan Landasan Otonomi Daerah

Memasuki abad 21 Indonesia tampaknya harus berangkat dari kondisi yang kurang menguntungkan. Krisis ekonomi dan politik yang merambah Indonesia sejak paruh akhir tahun 1997 pada satu sisi telah menggoyahkan gerak roda ekonomi dan politik. Pada sisi lain, krisis ekonomi dan politik di Indonesia telah membuka kesempatan untuk melakukan revitalisasi konsep hubungan negara dan masyarakat dalam kehidupan ekonomi dan politik. Restrukturisasi yang cukup penting yaitu dengan adanya upaya untuk memperluas otonomi daerah.⁶¹ Otonomi Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah membawa pada suatu kecenderungan yang menjanjikan sejumlah harapan sekaligus tantangan bagi pemerintahan daerah untuk meningkatkan kemampuan daerahnya masing-masing.

Otonomi daerah yang dilaksanakan di Republik Indonesia ini telah diatur kerangka landasannya dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, antara lain yaitu :

Pasal 1 ayat (1) : Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.

Pasal 18 ayat (1) : Negara kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten

⁶¹ Syarif Hidayat, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan ke depan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2000, hlm. 131 *ed.seq.*

dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 18 ayat (2) : Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan.

Selanjutnya dalam penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 antara lain dikemukakan bahwa oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah Provinsi dan daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtgemeenschappen*) atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan menurut undang-undang.

Dengan demikian Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah sebagaimana tertuang dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang berkeadilan. Hal ini sesuai dengan amanat UUD 1945 dimana pemerintah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya masing-masing.

Sebagaimana ketentuan dalam pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

2. Asas Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan umum sebagaimana tersebut di atas dilakukan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian asas otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Selain itu melalui otonomi luas daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan secara luas pembagian tugas oleh pemerintah dapat dilaksanakan secara horisontal dan vertikal. Pembagian secara horisontal menimbulkan kesatuan-kesatuan urusan pemerintahan berdasarkan sendi keahlian (seperti departemen) dan pembagian secara vertikal yang menimbulkan kesatuan urusan pemerintahan berdasarkan asas teritorial (sendi kedaerahan).⁶²

Penyelenggaraan pemerintahan berdasar sendi kedaerahan ini dapat berupa/menganut asas antara lain :

⁶² Siti Sutami, *Hukum Administrasi Negara*, BP Undip, Semarang, 1993, hlm.57 *ed.seq.* Baca pula Musanef, *Sistim Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, 1983, hlm.15 *ed.seq.*

- (a) Asas Desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistim Negara Kesatuan republik Indonesia.

Pada desentralisasi ni prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik itu mengenai kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, pembiayaan maupun perangkat pelaksanaan.

- (b) Asas Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam dekonsentrasi ini tanggung jawab tetap ada pada pemerintah baik itu mengenai kebijakan perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Hanya saja pelaksanaannya adalah Gubernur dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintah di daerah.⁶³

- (c) Tugas pembantuan, yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota, desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melakukan tugas tertentu.

Pada tugas pembantuan ini penugasan disertai pembiayaan, sarana prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.⁶⁴

⁶³ Lihat ketentuan pasal 1 huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.

⁶⁴ Lihat ketentuan pasal 1 huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan.

Menurut pasal 20 ayat (2) dan (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi. Sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah digunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan pasal tersebut adalah :

Pasal 20 ayat (2) : Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20 ayat (3) : Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Adapun penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagaimana diatur dalam pasal 20 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut :

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri dari :

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggara negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektifitas.

Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara negara.

Asas kepentingan umum merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 3 UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme, ditambah dengan asas efisiensi dan asas efektifitas.

Perlunya peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar sesama pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang, dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Disini terkandung makna bahwa otonomi daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip otonomi yang seluas-luasnya mempunyai makna bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Prinsip otonomi yang nyata dalam arti bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan *otonomi yang bertanggungjawab* adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk

memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat, menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Selain itu juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan, memberikan standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan dengan itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Urgensi Otonomi Daerah

Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah prinsip otonomi ini perlu untuk dilaksanakan. Keberadaan otonomi dengan sistim desentralisasi ini merupakan suatu spektrum yang luas bahwa hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa campur tangan dan intervensi pihak lain.

Sejalan dengan hal tersebut perlu diperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintah daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang ini memperhatikan kekhususan dan keanekaragaman dalam sistim Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hal itu perlu untuk diperhatikan mengingat Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang sedemikian luas serta penduduk dan budayanya yang majemuk (pluralistis) yang secara konstitusional diberi hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri (otonomi). Secara konstitusional pula berdasarkan pasal 18 UUD 1945 ada hal-hal yang merupakan kawasan daerah yang harus dihormati oleh pemerintah pusat.

Pada negara kesatuan (unitarisme) keperluan otonomi dalam pemerintah daerah untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang pada hakikatnya untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat dalam urusan rumah tangga daerah.

Disamping itu perlu pula diperhatikan peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi agar mampu menjalankan perannya tersebut daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Adapun hak dan kewajiban daerah berdasarkan pasal 21 dan pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

Pasal 21 :

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak :

- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. memilih pimpinan daerah;
- c. mengelola aparatur daerah;
- d. mengelola kekayaan daerah;
- e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lainnya yang sah; dan
- h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 22 :

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban ;

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar kependidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;

- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam pasal 21 dan pasal 22 tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistim pengelolaan keuangan daerah yang dilaksanakan secara efisien. Efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Kewenangan-kewenangan tersebut didesentralisasikan ke daerah seiring dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilakan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab. Daerah dipandang lebih mengetahui mengenai kondisi daerahnya masing-masing berikut masalah-masalah yang ada, potensi, peluang, serta tantangannya. Oleh karena itu pemerintah daerah dengan berbagai produk perundang-undangannya dipandang urgen untuk menangani dan menstabilkan kondisi dan keadaan daerahnya masing-masing, sebab jangkauan pemerintah pusat serta kemampuan pemerintah pusat tidak memungkinkan untuk menangani semuanya secara optimal. Hal ini merupakan salah satu alasan pentingnya otonomi daerah.

Adapun peran pemerintah pusat agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai adalah melakukan

pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan dengan hal itu pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(1) Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan Pada Era Otonomi Daerah

1. Kebijakan Penanaman Modal dan Ketenagakerjaan Pada Era Otonomi Daerah

Pada era otonomi daerah, penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintah pusat ini menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Adapun pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dengan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintah pusat dimaksud meliputi :⁶⁵

⁶⁵ Lihat ketentuan pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

- a. Politik Luar Negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Moneter
- e. Yustisi
- f. Agama

Terdapat pula bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Disamping urusan-urusan tersebut diatas terdapat pula bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya.

Untuk mewujudkan pembangunan, kewenangan yang *concurrent* secara proporsional digunakan kriteria yang meliputi eksternalitas, kauntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut, yaitu ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul.

Kriterian akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah pemerintahan yang lebih

langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin. Jadi penanggungjawabnya ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkannya.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Ketentuan ini berdasarkan perbandingan tingkat daya guna dan hasil guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Artinya apabila suatu bagian urusan penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah pusat maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna bila ditangani oleh pemerintah pusat maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh pemerintah pusat. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

Di luar urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004 serta bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan

lainnya yang berskala nasional menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Selanjutnya urusan-urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan . Urusan wajib merupakan suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan hak dasar warga negara, antara lain :⁶⁶

- a. perlindungan hak konstitusional;
- b. perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Yang dimaksud dengan urusan pilihan dalam ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, potensi unggulan daerah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas terlihat bahwa urusan penanaman modal dan urusan ketenagakerjaan termasuk dalam kewenangan pemerintah daerah. Demikian pula dalam hal pelayanan administrasi maupun pelayanan umum.

2. Penyelenggaraan Penanaman Modal pada Era Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus

⁶⁶ Lihat ketentuan pasal 11 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004

sendiri urusan pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut daerah diberi kewenangan untuk memanfaatkan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangannya.⁶⁷ Ketentuan pasal 21 Undang-Undang tersebut menyatakan :

- Dalam penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai hak :
- a. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya ;
 - b. memilih pemimpin daerah ;
 - c. mengelola aparatur daerah ;
 - d. mengelola kekayaan daerah ;
 - e. memungut pajak daerah dan retribusi daerah ;
 - f. mendapatkan bagian hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah ;
 - g. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah ; dan
 - h. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kemudian pada pasal 4 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa untuk penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai APBD. Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan pemerintahan daerah terdiri dari:

- a. Pendapatan Asli Daerah;
- b. Dana Perimbangan;
- c. Pinjaman Daerah;
- d. Lain-lain pendapatan yang sah.

Berdasarkan ketentuan tersebut untuk melaksanakan pembangunan Pemerintah Daerah diberi keleluasaan penuh dalam mengelola sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya buatan dan sumber daya lainnya

⁶⁷ Lihat ketentuan pasal 17 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

yang ada dalam kewenangannya, termasuk didalamnya keleluasaan untuk mencari sumber pembiayaan anggaran .

Dalam rangka otonomi daerah menuju kemandirian ekonomi maka pengalangan dana melalui upaya-upaya strategis harus terus digali dan diutamakan. Selain itu yang tidak kalah pentingnya adalah kemampuan daerah otonom untuk menarik peluang kalangan industri agar menanamkan modalnya ke daerah . Berkaitan dengan hal tersebut diatas daerah diharapkan mampu menggali potensi sumber daya yang ada di wilayahnya baik itu sumber daya alam, sumber daya buatan, sumber daya manusia maupun sumber daya lainnya yang ada didaerahnya. Hal ini sangat mungkin untuk dilakukan mengingat dengan adanya otonomi daerah ruang gerak daerah menjadi terbuka, ini bermakna bahwa eksploitasi *resources* oleh pemerintah pusat telah hapus, sehingga daerah memiliki kewenangan untuk mengembangkan potensi dan peluang daerah masing-masing. Disamping itu Undang-Undang Pemerintah Daerah menentukan bahwa urusan pelayanan administrasi penanaman modal menjadi urusan wajib pemerintah daerah.⁶⁸ Ketentuan ini akan mengacu pemerintah daerah agar dalam pelaksanaan pelayanan administrasi penanaman modal mengefisienkan pelayanan birokrasi terhadap investor. Harapannya daerah-daerah yang memiliki potensi dan efisiensi dalam pelayanan birokrasi akan menjadi tujuan utama investor untuk menanamkan modalnya . Jadi dalam penyelenggaraan penanaman modal pada era otonomi daerah ini pemerintah daerah memainkan peranan penting dalam mensukseskan kegiatan penanaman modal di daerah, oleh karena itu

⁶⁸ Lihat ketentuan pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

diperlukan strategi berkaitan dengan penanaman modal di tingkat daerah agar tujuan adanya penanaman modal dapat dicapai.

Oleh sebab itu dengan dikeluarkannya UU tentang Pemerintahan Daerah yang mendesentralisasikan sebagian besar fungsi pemerintahan termasuk penanaman modal kepada daerah Kabupaten/Kota, maka dirasakan perlu pengaturan mengenai pembagian kewenangan di bidang penanaman modal yang dapat diselenggarakan oleh semua tingkatan pemerintah, baik pemerintah (pusat), propinsi, kabupaten/kota.⁶⁹

Sejalan dengan hal tersebut guna mengefisienkan pelayanan birokrasi penanaman modal, pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal Dalam Rangka PMA dan PMDN Melalui Sistem Pelayanan satu Atap. Berdasarkan Keppres tersebut kewenangan pelayan, persetujuan, perijinan dan fasilitas dalam rangka PMA dan PMDN dilaksanakan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Kewenangan ini berdasarkan pelimpahan kewenangan dari menteri/kepala lembaga pemerintah non departemen yang membina usaha penanaman modal yang bersangkutan, maupun dari gubernus/bupati/walikota sesuai dengan kewenangan melalui sistem pelayan satu atap. Dalam hal ini BKPM dalam pelaksanaan sistem pelayanan satu atap berkoordinasi dengan instansi yang membina bidang usaha penanaman modal. Untuk menindaklanjuti Keppres tersebut, sebagai pelaksanaan dikeluarkan Keputusan Kepala BKPM Nomor 57/SK/2004 tentang Pedoman dan Tata

⁶⁹ Sri Rejeki Hartono, *loc.cit.*

Cara Permohonan Penanaman Modal yang Didirikan Dalam Rangka PMDN dan PMA.

(3) Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penanaman Modal Dengan Adanya Otonomi Daerah.

Dalam pembangunan ekonomi pergerakan roda perekonomian tidak dapat dilepaskan dari gerak usaha industri yang ada. Jika roda perekonomian sudah mulai bergerak sangatlah mungkin bagi investor untuk semakin aktif menanamkan modalnya pada sektor-sektor industri di daerah. Karena itu upaya pemerintah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi dunia usaha atau industri perlu terus didukung, sehingga pengusaha dapat merasakan fasilitas atau insentif yang diberikan oleh pemerintah daerah yang dapat dimanfaatkannya. Oleh karena itu diperlukan rencana dan tindakan yang tepat oleh pemerintah daerah agar tujuan dan sasaran pemerintah daerah untuk meningkatkan penanaman modal di daerah secara maksimal dapat tercapai.

Untuk menentukan rencana-rencana dan mengambil tindakan-tindakan yang berkaitan dengan penanaman modal pemerintah daerah perlu mengetahui hal-hal yang mempengaruhi kegiatan penanaman modal. Menurut Rosyidah Rakhmawati⁷⁰ beberapa faktor yang dapat mempengaruhi investasi untuk masuk ke daerah, antara lain :

- a. stabilitas politik dan perekonomian yang menunjukkan kestabilan yang mantap baik di tingkat pusat dan daerah;

⁷⁰ Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm 116

- b. kebijakan dan langkah deregulasi dan debirokrasi yang diambil pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menggairahkan iklim investasi;
- c. pembangunan kawasan industri sebagai sebagai pasar yang menopang jelas investasi;
- d. tersedianya sumber daya alam yang melimpah seperti minyak bumi, gas alam, bahan tambang, pertanian, perikanan, hasil hutan, dan sebagainya;
- e. tersedianya sumber daya manusia dengan keahlian dan ketrampilan dengan upah yang kompetitif. Tenaga buruh yang murah namun tidak memiliki ketrampilan bukan lagi menjadi daya tarik investor;
- f. iklim moneter yang stabil;
- g. kelonggaran yang diberikan pemerintah di berbagai bidang. Misalnya penurutan bea masuk, insentif perpajakan dan sebagainya.

Kecuali hal tersebut perlu pula diperhatikan penciptaan dan jaminan kepastian hukum. Pemerintah daerah daerah juga perlu menitikberatkan bidang usaha tertentu yang dapat mendorong penanaman modal dengan prioritas sesuai dengan kebutuhan daerah.

Soedjono Dirjosisworo⁷¹ mengungkapkan bahwa banyak faktor-faktor lain yang akan dipelajari terlebih dulu untuk menentukan sikap dalam

⁷¹ Soedjono Dirjosisworo, *Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal di Indonesia* - cetakan pertama, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm226

menanamkan modal. Penanaman modal terutama penanaman modal asing itu akan dipengaruhi oleh :

- a. sistim politik dan ekonomi negara yang bersangkutan;
- b. sikap rakyat dan pemerintahnya terhadap orang asing dan modal asing;
- c. stabilitas politik, stabilitas ekonomi dan stabilitas keuangan;
- d. jumlah dan daya beli penduduk sebagai calon konsumennya;
- e. adanya bahan mentah atau bahan penunjang untuk digunakan dalam pembuatan hasil produksi;
- f. adanya tenaga buruh yang terjangkau untuk produksi;
- g. tanah untuk tempat usaha;
- h. struktur perpajakan pabean dan cukai;
- i. perundang-undangan dan hukum yang mendukung jaminan usaha.

Menurut Sundoro⁷² terdapat beberapa faktor yang bersifat kedaerahan yang mempengaruhi penanaman modal, yaitu ;

- Pelaksanaan otonomi daerah cenderung menciptakan birokrasi yang lebih panjang;
- Insentif investasi belum banyak diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota;
- Sarana prasarana investasi di daerah masih sangat terbatas;
- Persepsi aparat terhadap investasi masih beragam;
- Munculnya gangguan dari oknum atau lembaga yang dapat mempengaruhi aktifitas usaha seperti halnya masalah buruh, pencemaran, serta persoalan lingkungan.

⁷² Sundoro, *loc.cit.*

Dari uraian diatas terungkap bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi aliran modal yang diharapkan dapat masuk ke daerah. Faktor-faktor tersebut meliputi beberapa aspek yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dalam menentukan kebijakan-kebijakan di bidang penanaman modal.

(4) Manfaat Penanaman Modal Bagi Pembangunan Daerah Otonom

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah republik Indonesia diarahkan sesuai dengan ideologi, falsafah dan kebijakan negara sebagaimana dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Pembangunan dapat tercapai dengan pengembangan ilmu pengetahuan, teknologi dan peran serta masyarakat. Kecuali itu dukungan modal dan sumber daya manusia juga sangat diperlukan. Kebijakan Pembangunan Nasional Republik Indonesia yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004 memberikan prioritas pada percepatan pemulihan ekonomi dan memperkuat landasan pembangunan ekonomi berkelanjutan dan berkeadilan berdasarkan sistim ekonomi kerakyatan.

Pembangunan ekonomi Indonesia saat ini menghadapi 2 (dua) tantangan utama yang terkait dengan proses globalisasi dan desentralisasi. Tantangan pertama adalah meningkatkan daya saing industri nasional melalui peningkatan efisiensi dan pembangunan keunggulan kompetitif yang pada gilirannya memperkuat ketahanan dan pertumbuhan ekonomi.

Tantangan lainnya adalah melaksanakan proses desentralisasi ekonomi secara bertahap agar potensi sumber daya ekonomi di seluruh daerah dapat tergerak secara serempak menjadi kegiatan ekonomi yang meluas yang didukung oleh semakin tumbuhnya prakarsa jiwa wira usaha dan kemampuan berusaha di kalangan masyarakat di daerah. Proses desentralisasi ini harus ditempuh secara hati-hati agar tidak menimbulkan permasalahan yang dapat menghambat pencapaian pembangunan ekonomi nasional secara menyeluruh.

Dengan pelaksanaan otonomi daerah penyebaran pembangunan di daerah merupakan salah satu tujuan pembangunan ekonomi nasional. Penyebaran pembangunan di daerah merupakan momentum yang tepat untuk menggalakan kembali kegiatan penanaman modal. Dalam hal ini pemerintah daerah mempunyai peranan yang sangat penting untuk menciptakan iklim penanaman modal yang kondusif agar aliran penanaman modal dapat lebih meningkat lagi.

Penanaman modal sangat diperlukan untuk pembangunan di daerah mengingat penanaman modal merupakan salah satu strategi dalam bentuk penyediaan lapangan kerja yang mungkin untuk dilaksanakan. Pertimbangannya karena jumlah pengangguran di Indonesia saat ini sudah pada tahap yang mengkhawatirkan. Disamping itu pertambahan angkatan kerja baru semakin meningkat. Peningkatan jumlah pengangguran tentu akan menjadi masalah besar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara apabila tidak segera diatasi. Kondisi ini secara makro dapat diatasi dengan meningkatkan aktifitas ekonomi yang mampu memicu pertumbuhan ekonomi

yang tinggi. Untuk itu penanaman modal di daerah amat dibutuhkan karena diharapkan mampu meningkatkan roda perekonomian di daerah.

Ditinjau dari segi pemberdayaan ekonomi masyarakat, pemerintah daerah harus produktif dalam mengelola dan memanfaatkan berbagai potensi yang dimiliki oleh daerahnya sehingga manfaat penanaman modal dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat benar-benar memberikan makna dan dampak positif yang berarti dapat mendorong pembangunan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat di daerah. Potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya ekonomi dan sumber daya lainnya harus dioptimalkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. disamping itu pola kemitraan yang baik antara pemerintah daerah dengan pengusaha baik itu dari dalam negeri maupun dari luar negeri harus banyak dilakukan untuk mengoptimalkan potensi yang ada. Kreatifitas dan prakarsa masyarakat juga dibutuhkan sebagai bentuk dukungan masyarakat sipil dalam proses pembangunan ekonomi.

Sejalan dengan hal tersebut Yeru Salimianto⁷³ mengungkapkan bahwa otorisasi daerah secara substansial mendekatkan program pembangunan ekonomi ke objeknya yaitu masyarakat. Pembangunan ekonomi mempunyai arti sebagai proses menaikkan pendapatan masyarakat di suatu daerah dalam jangka panjang. Adapun tujuan pembangunan daerah itu sendiri adalah :

- *Kemakmuran*, hal ini tercermin dari tingginya pendapatan masyarakat dengan batasan minimum untuk kebutuhan pokok

⁷³ Yeru Salimianto, "Strategi Kebijakan Investasi di Era Otonomi Daerah", *Seminar Nasional*, UNNES, Semarang, 23 Maret 2004.

seperti pangan, sandang serta papan dan kebutuhan sosial dasar yaitu pendidikan dan kesehatan;

- *Keadilan*, yaitu distribusi pendapatan sesuai dengan kebutuhan (*need standard*), prestasi kerja (*contribution standard*) dan kesesuaian dengan jasanya (*merit standard*);
- *Kesejahteraan*, dengan indikator kesempatan kerja dan cepatnya pertumbuhan pendapatan perkapita.

Dengan demikian manfaat penanaman modal bagi pembangunan daerah otonom pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian daerah yaitu untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah, membuka lapangan kerja dan meningkatkan kesempatan kerja bagi masyarakat. Kecuali itu juga terjadi alih pengetahuan dan teknologi sejalan dengan adanya penanaman modal asing.

(5) Arti Penting Penanaman Modal bagi Penyerapan Tenaga Kerja Sejalan Dengan Pelaksanaan Otonomi Daerah.

Telah diutarakan diatas bahwa salah satu manfaat penanaman modal adalah untuk meningkatkan kesempatan kerja bagi masyarakat. Dengan melihat pada kenyataan yang ada bahwa jumlah pengangguran dari waktu ke waktu semakin meningkat menjadikan penanganan pengangguran ini sebagai masalah klasik yang selalu muncul disamping masalah-masalah yang lain seperti penciptaan lapangan kerja yang terbatas, pertumbuhan angkatan kerja yang cukup tinggi, serta tingkat pendidikan dan ketrampilan yang relatif

masih rendah yang pada akhirnya berdampak pada semakin tingginya jumlah pengangguran.⁷⁴ Kondisi ini harus segera diatasi agar tidak semakin menambah beban pembangunan.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah pengangguran adalah dengan menciptakan lapangan kerja bagi mereka. Terbukanya lapangan kerja baru berarti terbuka pula kesempatan untuk memperoleh pekerjaan.

Perluasan kesempatan kerja perlu lebih dimantapkan melalui usaha-usaha dan langkah-langkah menyeluruh dan terpadu misalnya dengan adanya kebijakan-kebijakan di bidang fiskal, moneter, sektoral dan lain-lain yang lebih diarahkan pada usaha untuk menciptakan lapangan kerja baru termasuk kebijakan di bidang penanaman modal.

Oleh karena itu peningkatan penanaman modal di daerah diharapkan akan mampu membawa perubahan-perubahan di bidang pembangunan dalam arti bahwa penanaman modal ini merupakan variabel penting dalam proses pembangunan ekonomi.

JJ Rostow⁷⁵ mengemukakan bahwa jika suatu negara menginginkan mencapai pertumbuhan ekonomi yang otonom dan berkelanjutan maka negara tersebut harus memiliki tingkat investasi produktif sebesar 100 % dari pendapatan nasionalnya. Jika tidak, pertumbuhan ekonomi yang hendak dicapai tidak akan mampu mengimbangi pertumbuhan penduduk. Hal ini bermakna bahwa untuk menggerakkan pertumbuhan ekonomi suatu daerah

⁷⁴ Bagian Proyek Informasi dan Perencanaan Tenaga Kerja Daerah (IPTKD) Jawa Tengah, *Op.Cit.*, hlm.31

⁷⁵ JJ Rostow dalam Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm 110

harus terus melakukan pembangunan dan untuk melakukan pembangunan paling tidak dibutuhkan ketercukupan modal. Modal tersebut dapat diperoleh melalui investasi yang nantinya dapat menumbuhkan industri di daerah karena pertumbuhan industri akan mampu menggerakkan pertumbuhan ekonomi.

Adanya pertumbuhan industri di daerah tersebut diharapkan terbuka lapangan kerja baru. Dengan demikian akan terbuka kesempatan kerja bagi angkatan kerja yang jumlahnya semakin bertambah sekaligus mengurangi angka pengangguran.

Agar pertumbuhan industri dapat membuka lapangan kerja baru maka sangat diharapkan agar industri tersebut diarahkan pada bidang usaha yang padat karya. Menurut Budi Dharmawan⁷⁶ usaha-usaha di bidang industri yang padat karya (*labour intensive*) antara lain adalah pabrik rokok kretek, pabrik mebel, garment, serta usaha tanaman hortikultura baik itu sayuran maupun buah-buahan.

⁷⁶ Budi Dharmawan, "Peluang Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Jateng", *Central Java informal Meeting*, Semarang. 5 Mei 2004.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini dilakukan di Badan Penanaman Modal Jawa Tengah, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah, KADIN Jawa Tengah, serta 4 (empat) perusahaan yaitu PT Batam Textile Industries, PT Palliser Indonesia, PT Sandang Rakyat Tekstil (Sandratex), dan PT Bitratex Industry. Penelitian dilakukan terhadap data primer yang didukung dengan data sekunder. Fokus penelitian yang dilakukan adalah mengenai implementasi kebijakan penanaman modal dan implikasinya terhadap penyerapan tenaga kerja, harmonisasi kewenangan kebijakan penanaman modal pada era otonomi daerah serta upaya-upaya untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, setelah dilakukan penelitian dapat disajikan hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut :

A. HASIL PENELITIAN

1. Implementasi Kebijakan Penanaman Modal dan Implikasinya Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja.

a. Kebijakan Penanaman Modal

Penanaman modal pada dasarnya merupakan kebutuhan bagi setiap negara karena tidak ada suatu negara manapun yang mampu memenuhi kebutuhannya sendiri secara terus menerus dan dalam jangka panjang. Mengingat suatu investasi ini merupakan suatu kebutuhan, maka setiap negara seharusnya mampu mengelola

investasi secara baik dan tepat. Oleh karena itu diperlukan penanganan secara simultan agar penanaman modal dapat memberikan manfaat yang semaksimal mungkin. Salah satu wujud perhatian akan hal ini adalah dikeluarkannya kebijakan-kebijakan penanaman modal, baik itu penanaman modal asing maupun penanaman modal dalam negeri.

Kebijakan-kebijakan yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan masalah penanaman modal sangat banyak jumlahnya dan bentuknya juga bermacam-macam, mulai dari undang-undang sampai peraturan daerah. Selain kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia atau pengaturan berdasarkan hukum Indonesia terdapat pula pengaturan yang berkaitan dengan pengaturan berdasar hukum internasional.

Kebijakan penanaman modal di Indonesia tidak terlepas dari arah kebijakan pembangunan ekonomi sebagaimana dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004 yang secara garis besar adalah mempercepat pemulihan ekonomi dan mewujudkan landasan pembangunan yang lebih kukuh bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan dan berkeadilan yang berdasarkan pada sistem ekonomi kerakyatan. Arah kebijakan pembangunan ekonomi dalam kaitannya dengan penanaman modal meliputi :

- (1) mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai dengan kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris, sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas;
- (2) mengembangkan kebijakan industri, perdagangan dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah melalui keunggulan kompetitif terutama berbasis keunggulan sumber daya alam dan manusia dengan menghapus segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatan;

- (3) melakukan negosiasi dan kerja sama ekonomi liberal dan multilateral secara proaktif dalam meningkatkan volume serta menarik investasi finansial dan investasi asing langsung tanpa merugikan pengusaha nasional.

Pelaksanaan dari GBHN tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) pada bagian lampiran Bab Peningkatan PMA dan PMDN beserta program yang ditempuhnya menyebutkan :

Berbagai upaya telah dilakukan untuk mendorong investasi baik yang berasal dari dalam maupun luar negeri antara lain melalui penyederhanaan prosedur investasi, desentralisasi beberapa kewenangan penanaman modal, serta peninjauan daftar negatif investasi.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 yang disahkan pada tanggal 19 Januari 2005 menentukan bahwa strategi pembangunan disusun dalam 3 (tiga) Agenda Pembangunan Nasional 2004-2009, yaitu :

- (1) Menciptakan Indonesia yang aman dan damai.
- (2) Mewujudkan Indonesia yang adil dan demokratis.
- (3) Meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Berkaitan dengan agenda yang ketiga yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia disusunlah 5 (lima) sasaran pokok yang salah satu prioritas dan arah kebijakan menyangkut penanaman modal, yaitu peningkatan investasi dan ekspor non migas.

Kebijakan peningkatan investasi dan ekspor non migas diarahkan untuk menghapuskan ekonomi biaya tinggi antara lain dengan menyederhanakan prosedur investasi, termasuk bagi UKM; menciptakan kepastian hukum yang menjamin

kepastian berusaha, termasuk mengurangi tumpang tindih kebijakan antara pusat dan daerah serta antar sektor; menyempurnakan kelembagaan investasi (yang berdaya saing) efisien, transparan, dan non diskriminatif, menyederhanakan administrasi perpajakan dan kepabeanan melalui reformasi perpajakan dan kepabeanan, menciptakan insentif investasi yang tepat sasaran dalam upaya penyebaran investasi yang makin banyak ke luar pulau Jawa terutama Kawasan Timur Indonesia; mendorong pemulihan fungsi intermediasi perbankan; meningkatkan penyediaan infrastruktur, revitalisasi kelembagaan promosi ekspor; meningkatkan pelayanan *support at company level*, pengembangan sarana pembiayaan perdagangan, serta memperkuat kelembagaan pengamanan perdagangan internasional (*safeguard* anti-dumping).

Kebijakan pokok pemerintah berkenaan dengan penanaman modal saat ini dipisahkan antara PMA dan PMDN. Kebijakan PMA dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing (LN 1967 Nomor 1 TLN Nomor 2818 jo LN 1970 Nomor 46 TLN Nomor 2943). Dan untuk PMDN diatur melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (LN 1968 Nomor 33, TLN Nomor 2853 jo LN 1970 Nomor 47 TLN Nomor 2944). Kedua peraturan perundangan ini dimaksudkan untuk membantu upaya-upaya pembangunan yang ditekankan pada pembangunan ekonomi. Pemerintah dalam usahanya untuk meningkatkan investasi dan menciptakan iklim investasi yang kondusif, kemudian mengeluarkan beberapa paket kebijakan terkait dengan penanam modal.

Seiring dengan masuknya Indonesia ke dalam Program Kerjasama dengan *International Monetary Fund* (IMF), yang ditempuh pemerintah Indonesia untuk keluar dari krisis ekonomi yang mengarah pada krisis multidimensi, pada bulan September 2003 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama Dengan *International Monetary Fund* (IMF). Instruksi Presiden ini merupakan serangkaian program reformasi ekonomi yang secara konsisten dipastikan akan mendorong kesinambungan stabilitas ekonomi, penurunan suku bunga dan premi resiko, serta tingkat investasi dan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.⁷⁷

Sasaran dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2003 ini, atau yang sering disebut dengan *White Paper*, adalah :

- (1) memelihara dan memantapkan stabilitas ekonomi makro yang sudah tercapai;
- (2) melanjutkan restrukturisasi perusahaan dan reformasi sektor keuangan;
- (3) meningkatkan investasi, ekspor dan peningkatan lapangan kerja.

Pemerintah juga membentuk tim yang disertai tugas untuk menangani masalah-masalah berkaitan dengan investasi dan ekspor melalui Keputusan Presiden Nomor 87 Tahun 2003 tentang Tim Nasional Peningkatan Investasi dan Ekspor.

Upaya-upaya untuk menggiatkan perekonomian melalui pemulihan iklim investasi yang menarik dan kondusif terus dilakukan oleh pemerintah. Upaya ini dilakukan agar dapat menggairahkan calon investor untuk menanamkan modalnya. Pemerintah kemudian menetapkan beberapa kebijakan lagi dalam penanaman modal

⁷⁷ Andrew Steer, "Jika Diterapkan *White Paper* akan Perbaiki Ekonomi, Peningkatan Kredit, dan Jutaan Hidup Rakyat", *Kompas*, 17 September 2003

yang lebih menekankan pada sisi pelaksanaan di lapangan. Kebijakan tersebut diantaranya adalah melimpahkan wewenang pemberian persetujuan PMDN dan PMA melalui pelayanan satu atap dari Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal kepada Gubernur Kepala Daerah. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Presiden RI Nomor 117 Tahun 1999 tentang Tatacara Penanaman Modal dan Surat Keputusan Menteri Negara dan Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 37/SK/1999 tanggal 6 Oktober 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Persetujuan dan Fasilitas serta Perizinan Pelaksanaan Penanaman Modal kepada Gubernur Kepala Daerah Propinsi jo Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal nomor 38/SK/1999 tanggal 6 Oktober 1999 tentang Pedoman dan Tatacara Permohonan Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing.

Di Indonesia, berdasar ketentuan tersebut untuk mengajukan permohonan penanaman modal baik itu PMDN maupun PMA dapat diklasifikasikan dalam 4 (empat) kelompok, yaitu sebagai berikut :

(1) Pemohonan Penanaman Modal Baru.

Permohonan penanaman modal baru adalah permohonan untuk mendapatkan persetujuan penanaman modal baik penanaman modal dalam rangka PMDN ataupun PMA beserta fasilitasnya yang diajukan oleh calon penanam modal untuk mendirikan dan menjalankan usaha baru.

(2) Permohonan Perluasan Penanaman Modal.

Permohonan perluasan penanaman modal adalah permohonan untuk mendapatkan persetujuan penambahan modal beserta fasilitasnya dalam rangka penambahan kapasitas terpasang yang disetujui dan/atau menambah jenis produksi barang/jasa.

(3) Permohonan Perubahan Penanaman Modal

Permohonan perubahan penanaman modal adalah permohonan persetujuan atas perubahan ketentuan-ketentuan penanaman modal yang telah ditetapkan dalam persetujuan penanaman modal sebelumnya.

(4) Permohonan Perpanjangan Penanaman Modal

Permohonan perpanjangan penanaman modal adalah persetujuan atas perpanjangan izin penanaman modal yang telah ditetapkan dalam persetujuan penanaman modal sebelumnya.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 38/SK/1999 permohonan penanaman modal diajukan kepada Ketua BKPM (Badan Koordinasi Penanam Modal) atau Instansi Penanaman Modal Daerah. Terhadap permohonan yang sudah lengkap dan benar akan diterbitkan persetujuan atas permohonan penanaman modal dalam bentuk Surat Persetujuan Penanaman Modal (SPPM). Ditentukan bahwa persetujuan permohonan penanaman modal tersebut harus diterbitkan selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari sejak permohonan masuk dengan lengkap dan benar. Surat persetujuan yang telah diperoleh tersebut dapat digunakan sebagai dasar untuk menyelesaikan perizinan lain yang mendukung.

Dalam Keppres tersebut diatur mengenai alur pengajuan perizinan yang harus dilakukan bagi investor yang ingin menanamkan modalnya di Indonesia. Hanya saja dalam pelaksanaannya di lapangan, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan tersebut masih kurang mendukung terciptanya iklim investasi yang kondusif serta masih menimbulkan keluhan-keluhan bagi investor. Masih terdapat beberapa kelemahan antara lain mengenai pemberian insentif bagi investasi yang masih kurang konsisten dan transparan, masih rumitnya sistim perizinan usaha yang pada gilirannya akan menciptakan ekonomi biaya tinggi, khususnya bagi perusahaan kecil dan menengah.

Selanjutnya pada tanggal 12 April 2004 Pemerintah mengeluarkan satu kebijakan yang dianggap sangat penting dan mendukung kegiatan penanaman modal di Indonesia, yakni dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam Rangka Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri Melalui Sistem Pelayanan Satu Atap. Diterbitkannya Keputusan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2004 dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dan meningkatkan efektifitas dalam menarik penanaman modal baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri untuk melakukan investasi di Indonesia melalui pelayanan yang cepat dan efisien. Telah ditentukan dalam Keppres tersebut bahwa pelayanan pemberian persetujuan dan perizinan pelaksanaan penanaman modal melalui sistem pelayanan satu atap di BKPM dengan tetap berkoordinasi dengan Pemerintah Daerah.

Penyelenggaraan penanaman modal sebagaimana dimaksud dalam Keppres RI Nomor 29 Tahun 2004 terdiri atas bidang-bidang :

- 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;
- e. pengelolaan sistem informasi penanaman modal.

Pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal dalam rangka PMA dan PMDN dilaksanakan oleh BKPM berdasarkan pelimpahan wewenang dari Menteri/Kepala LPND (lembaga Pemerintah Non Departemen) yang membina bidang-bidang usaha penanaman modal yang bersangkutan melalui sistem pelayanan satu atap. Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya juga dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan perizinan dan fasilitas penanaman modal kepada BKPM melalui sistem pelayanan satu atap. Berkaitan dengan pelimpahan wewenang tersebut Kepala BKPM dalam melaksanakan sistem pelayanan satu atap berkoordinasi dengan instansi yang membina bidang usaha penanaman modal.

Sebagai tindak lanjut dari Keppres RI Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam Rangka PMA dan PMDN Melalui Sistem Pelayanan Satu Atap, diterbitkanlah peraturan pelaksanaan berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan penanaman modal yakni melalui Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 57 Tahun 2004 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA).

Sesuai dengan ketentuan Kepala BKPM Nomor 57 Tahun 2004 tersebut tata cara penanaman modal diatur dan diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) kelompok, yaitu sebagai berikut :

(1) Permohonan Penanaman Modal Baru.

Permohonan penanaman modal baru adalah permohonan untuk mendapatkan persetujuan penanaman modal baik penanaman modal dalam rangka PMDN ataupun PMA beserta fasilitasnya yang diajukan oleh calon penanam modal untuk mendirikan dan menjalankan usaha baru.

(2) Permohonan Perluasan Penanaman Modal.

Permohonan perluasan penanaman modal adalah permohonan untuk mendapatkan persetujuan penambahan modal beserta fasilitasnya dalam rangka penambahan kapasitas terpasang yang disetujui dan/atau menambah jenis produksi barang/jasa.

(3) Permohonan Perubahan Penanaman Modal

Permohonan perubahan penanaman modal adalah permohonan persetujuan atas perubahan ketentuan-ketentuan penanaman modal yang telah ditetapkan dalam persetujuan penanaman modal sebelumnya.

Permohonan penanaman modal tersebut diajukan kepada Kepala BKPM oleh calon penanam modal yang akan melakukan kegiatan penanaman modal dalam rangka PMA maupun PMDN dengan menggunakan model-model blangko permohonan yang telah ditentukan atau form-form yang telah disediakan. Adapun blangko-blangko tersebut adalah :

- Model I/ PMDN : Permohonan Penanaman Modal Baru dalam rangka
PMDN

- Model I/PMA : Permohonan Penanaman Modal Baru dalam rangka PMA
- Model II/PMDN : Permohonan Perluasan Penanaman Modal dalam rangka PMDN
- Model II/PMA : Pemohonan Perluasan Penanaman Modal dalam rangka PMA
- Model III : Perubahan Ketentuan dalam Surat Persetujuan Penanaman Modal
- Model III/A : Permohonan Persetujuan Perubahan Status PMA menjadi PMDN
- Model III/B : Permohonan Persetujuan Perubahan Status PMDN atau non PMDN/PMA menjadi PMA
- Model III/C : Permohonan Perpanjangan Waktu Penyelesaian Proyek PMDN /PMA
- Model III/D : Permohonan Penggabungan Perusahaan (Merger))
- Model IV/A : Permohonan Persetujuan Fasilitas atas Impor Barang Modal, Perubahan/Penambahan Barang Modal
- Model IV/B : Permohonan Persetujuan Fasilitas atas Impor Barang Baku/Penolong Perubahan/Penambahan Barang Baku/ Penolong
- Formulir KPPA : *Application Form for the Establishment of a Representative Office in Indonesia*
- Formulir IUT : Permohonan untuk mendapatkan izin usaha/izin usaha tetap dalam rangka PMDN/PMA

- Formulir IUT : Permohonan untuk mendapatkan izin usaha/izin usaha tetap dalam rangka PMDN/PMA (khusus bagi yang berlokasi di kawasan industri)
- Formulir APIT : Permohonan untuk mendapatkan Angka Pengenal Importir Terbatas atau perubahannya dalam rangka PMDN/PMA
- Formulir RPTKA : Permohonan Pengesahan Rencana Penggunaan TKA
- Formulir IMTA : Permohonan izin untuk memperkerjakan TKA (IMTA) dalam PMDN/PMA

Apabila permohonan penanaman modal tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta persyaratan penanaman modal yang berlaku maka Kepala BKPM akan mengeluarkan Surat Persetujuan Penanaman Modal. Surat Persetujuan Penanaman Modal (SPPM) dalam rangka PMDN maupun PMA ditandatangani oleh Kepala BKPM dan surat ini merupakan persetujuan prinsip/Izin Usaha Sementara sebelum memperoleh Izin Usaha Tetap (IUT). SPPM berlaku untuk 3 (tiga) tahun untuk proyek baru dan 2 (dua) tahun untuk proyek perluasan.

Jika dalam jangka waktu yang telah ditentukan tersebut, sejak tanggal dikeluarkannya SPPM tidak ada realisasi proyek dalam bentuk kegiatan nyata baik dalam bentuk administratif maupun dalam bentuk fisik maka SPPM tersebut akan batal demi hukum (*nietigan rechtswege*).

Suatu keputusan yang dinyatakan batal demi hukum berarti bahwa akibat sesuatu perbuatan yang dilakukan dianggap tidak pernah ada, jadi bagi hukum akibat

perbuatan itu dianggap tidak pernah ada. Keputusan yang batal demi hukum ini menyebabkan bahwa akibat dari keputusan yang batal berlaku surut (mulai saat tanggal dibuatnya keputusan yang dibatalkan) sehingga keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dibuatnya keputusan (tidak sah *ex-tunc*) dan akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan dianggap tidak pernah ada.⁷⁸

Kegiatan nyata dalam bentuk administratif yang dimaksudkan diatas adalah kegiatan memperoleh perizinan berupa :

- a. Izin lokasi atau perjanjian sewa gudang (khusus bidang jasa) atau Surat Izin Pertambangan Daerah (SIPD) atau Kuasa Pertambangan (KP) khusus bidang usaha pertambangan diluar minyak dan gas bumi; dan atau
- b. SP Pabean Barang Modal; dan atau
- c. APIT (Angka Pengenal Importir Terbatas); dan atau
- d. RPTKA (Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing) bagi yang menggunakan TKA; dan atau
- e. IMB (Izin Mendirikan Bangunan); dan atau
- f. Izin Undang-Undang Gangguan (HO).

Dan kegiatan nyata dalam bentuk fisik merupakan kegiatan yang dilakukan untuk:

- a. Di bidang industri, telah ada kegiatan pokok berupa :
 - (1) pengadaan lahan; atau
 - (2) pembangunan gedung/pabrik; atau

⁷⁸ Utrecht tidak setuju dengan istilah batal karena hukum, sebab menimbulkan kesan seolah-oleh kebatalan berlaku dengan sendirinya tanpa perantara hukum atau instansi yang berwenang padahal hakim atau instansi atasan tetap merupakan instansi yang berwenang mengambil keputusan. Siti Sutami, *Hukum Administrasi Negara*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1993, hlm.34. lihat juga dalam S.F. Marbun dan Muh. Mahfud M.D., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, cetakan pertama, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm.83.

- (3) pengimporan mesin dan peralatan.
- b. Di bidang usaha jasa, telah ada kegiatan pokok berupa :
 - (1) pengadaan lahan; atau
 - (2) pengadaan/pembangunan gedung/ruang perkantoran.
- c. Di bidang usaha pertanian, telah ada kegiatan pokok berupa pengadaan lahan.
- d. Di bidang usaha perikanan, telah ada pembelian sebagian kapal ikan.

Permohonan Penanaman modal yang sudah memperoleh Surat Persetujuan (SP) wajib mengajukan permohonan untuk memperoleh perizinan pelaksanaan yang diperlukan untuk pelaksanaan penanaman modal. Perizinan pelaksanaan penanaman modal terdiri dari :

(1) Angka Pengenal Importir Terbatas (APIT)

APIT adalah angka pengenal yang dipegunakan sebagai izin untuk memasukan (impor) barang modal dan bahan baku/penolong untuk pemakaian sendiri dalam proses produksi proyek penanaman modal yang telah disetujui.

(2) Izin Usaha/Izin Usaha Tetap/Izin Perluasan

Izin Usaha/Izin Usaha Tetap adalah izin yang wajib dimiliki oleh perusahaan untuk melaksanakan kegiatan produksi baik produksi barang maupun produksi jasa sebagai pelaksanaan atas Surat Persetujuan penanaman modal yang telah diperoleh perusahaan.

(3) Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA)

RPTKA adalah persetujuan pengesahan rencana jumlah, jabatan dan lama penggunaan TKA dan penerbitan Izin Memperkerjakan TKA (IMTA).

(4) Rekomendasi Visa bagi Penggunaan Tenaga Kerja Asing;

(5) Izin Memperkerjakan Tenaga Kerja Asing

Keputusan tentang IMTA ini adalah izin bagi perusahaan untuk memperkerjakan sejumlah tenaga kerja warga negara asing dalam jumlah, jabatan dan periode tertentu.

(6) Rekomendasi Visa bagi Penggunaan Tenaga Kerja Asing;

(7) Perpanjangan izin memperkerjakan Tenaga Kerja Asing yang bekerja di lebih dari 1 (satu) Provinsi;

(8) Fasilitas pembebasan/keringanan Bea Masuk atas Pengimporan Barang Modal atau Bahan Baku/Penolong dan Fasilitas Fiskal lainnya.

Perizinan-perizinan tersebut diatas diterbitkan oleh BKPM. Kecuali itu juga harus ada beberapa perizinan yang diterbitkan oleh Pemerintah Kota/Kabupaten, yaitu berupa :

(1) Izin Lokasi;

(2) Sertifikat Hak Atas Tanah;

(3) Izin Mendirikan Bangunan (IMB);

(4) Izin Undang-Undang Gangguan/HO.

Bagi penanam modal yang menggunakan TKA perizinan harus dimintakan kepada Menteri Tenaga Kerja⁷⁹, sedangkan perpanjangan izin memperkerjakan TKA yang berada di wilayah kabupaten/kota diterbitkan oleh Pemerintah Provinsi setempat sesuai dengan kewenangannya.

Seorang investor yang akan menanamkan modal di Indonesia, perlu mengetahui bagaimana prosedur atau tata cara permohonan penanaman modal di

⁷⁹ Berdasarkan SK Menakertrans Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendetang

negara tersebut. Pengajuan permohonan penanaman modal dalam rangka PMDN ataupun PMA perlu juga untuk dikaji mengenai penentuan/pemilihan bidang usaha. Penentuan dan pemilihan bidang usaha ini harus memperhatikan atau berdasarkan kepada :

- a. Daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan tertentu bagi penanaman modal;
- a. Petunjuk teknis pelaksanaan penanaman modal;
- b. Bidang/jenis usaha yang dicadangkan untuk usaha kecil dan bidang/jenis usaha yang terbuka untuk usaha menengah atau besar dengan syarat kemitraan;
- c. Ketentuan-ketentuan lain yang diterbitkan oleh pemerintah.

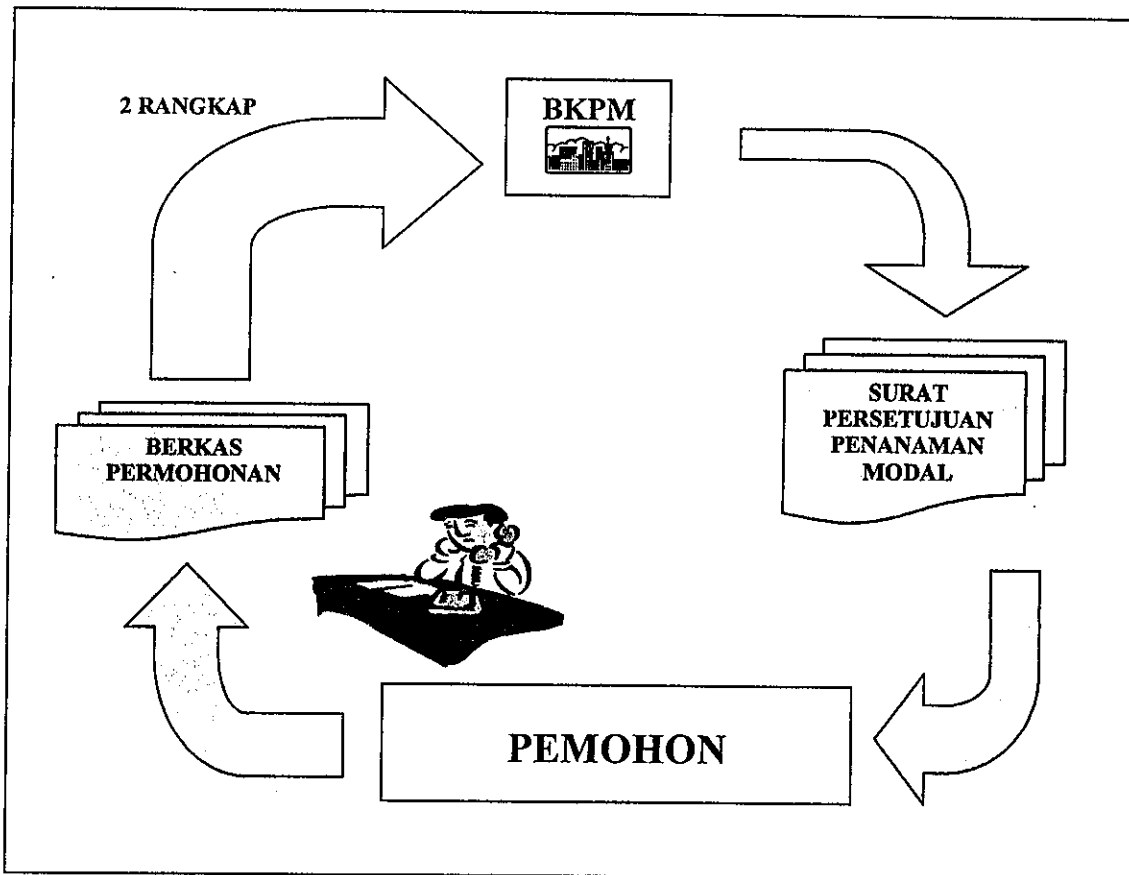
Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 22 Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 57/SK/04 tanggal 20 Juli 2004 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didirikan Dalam Rangka PMDN dan PMA, yang dimaksud dengan *usaha kecil* adalah kegiatan usaha yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil yaitu sebagai berikut :

- a. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,- (Dua Ratus Juta Rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (Satu Milyar Rupiah);
- b. Milik Warga Negara Indonesia;

- c. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar;
- d. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

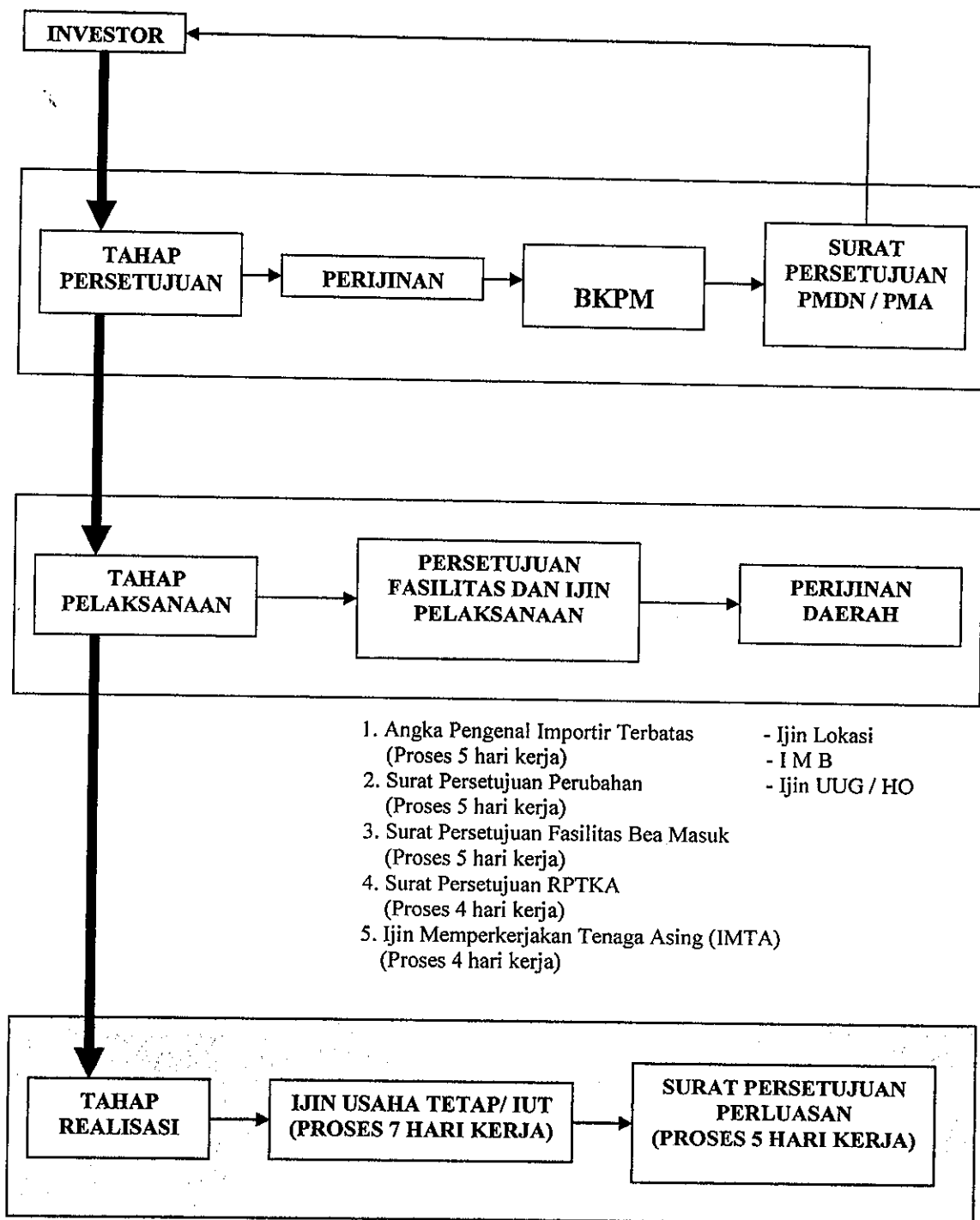
Adapun prosedur/tata cara permohonan penanaman modal berdasarkan SK Kepala BKPM Nomor 57/SK/2004 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal yang Didirikan Dalam Rangka PMDN dan PMA adalah sebagai berikut :

TABEL - 01
TATA CARA PERMOHONAN PERSETUJUAN PENANAMAN MODAL
 (Berdasarkan SK Kepala BKPM No.57/SK/2004)



Alur tata cara permohonan penanaman modal dapat dilihat pada gambar/diagram berikut di bawah ini :

TABEL - 02
ALUR PENYELESAIAN PERIZINAN PERMOHONAN PENANAMAN MODAL
(Berdasarkan SK Kepala BKPM No. 57/SK/2004)



Selain kebijakan mengenai prosedur dan tata cara penanaman modal, tindak lanjut pemerintah sebagai wujud pelaksanaan Keppres RI Nomor 29 Tahun 2004 diterbitkan pula kebijakan tentang pengendalian pelaksanaan penanaman modal. Kebijakan tersebut dituangkan dalam Surat Keputusan Kepala BKPM Nomor 61/SK/2004 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal pada tanggal 20 Juli 2004. Maksud dan tujuan dikeluarkannya SK Kepala BKPM tersebut adalah :

- (1) Mengetahui data perkembangan realisasi penanaman modal.
- (2) Memperoleh informasi masalah-masalah yang dihadapi perusahaan sebagai bahan masukan untuk ;
 - (a) pertimbangan penyelesaian permohonan persetujuan perubahan dan perizinan;
 - (b) penyusunan kebijaksanaan penanaman modal;
 - (c) pembinaan dan pengawasan.
- (3) Membantu pemecahan serta penyelesaian masalah dan hambatan yang dihadapi perusahaan.
- (4) Melakukan pemeriksaan pelaksanaan penanaman modal dan pengguha fasilitas fiskal serta melakukan tindak lanjut atas penyimpangan yang dilakukan perusahaan.

Sedangkan sasaran pengendalian pelaksanaan penanaman modal adalah tercapainya kelancaran dan ketepatan pelaksanaan penanaman modal.

Pengendalian pelaksanaan penanaman modal dilakukan dengan cara :

- (1) Melakukan kompilasi, verifikasi dan evaluasi data pelaksanaan penanaman modal, yang dilaporkan dalam LKPM (Laporan Kegiatan Penanaman Modal) dan dari sumber serta cara lainnya.
- (2) Memberikan bimbingan/pembinaan dan penyuluhan kepada perusahaan PMDN/PMA, mengenai berbagai kebijakan dan ketentuan pelaksanaan penanaman modal.
- (3) Memberikan bantuan pemecahan masalah dan hambatan yang dihadapi oleh perusahaan PMDN/PMA.
- (4) Memberikan arahan dan penjelasan kepada perusahaan PMDN/PMA agar pelaksanaan penanaman modalnya sesuai dengan ketentuan Surat Persetujuan yang telah diperoleh.
- (5) Melakukan penelitian dan evaluasi atas laporan dan informasi tentang penyimpangan pelaksanaan penanaman modal oleh perusahaan serta melakukan tindak lanjut terhadap penyimpangan ketentuan penanaman modal.
- (6) Melakukan pemeriksaan langsung ke lokasi proyek penanaman modal.

Adapun instansi yang melakukan kegiatan tersebut adalah instansi penanaman modal baik secara sendiri maupun bersama-sama/bekerjasama dengan instansi terkait. Untuk penyelenggaraan pengendalian pelaksanaan proyek-proyek penanaman modal di kabupaten/kota dilakukan oleh instansi penanaman modal Kabupaten/kota (IPMK). Pada tingkat provinsi terdapat instansi penanaman modal provinsi (IPMP) yang melakukan koordinasi pengendalian pelaksanaan seluruh proyek PMDN/PMA di wilayahnya. Adapun BKPM melakukan koordinasi pengendalian pelaksanaan proyek PMDN/PMA secara nasional.

Hasil dari pengendalian pelaksanaan penanaman modal akan dituangkan dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan (BAP). BAP ini diperlukan untuk pengajuan permohonan Izin Usaha/Izin Usaha Tetap (IU/IUT), pengenaan sanksi, dan untuk keperluan lainnya.

Untuk dapat dilakukan pemeriksaan terhadap proyek penanaman modal dalam rangka penerbitan IU/IUT, pemohon mengajukan permohonan pemeriksaan kepada IPMP dengan menggunakan form permohonan pemeriksaan proyek penanaman modal yang sudah disediakan.. IPMP kemudian akan mengkoordinasikan dengan Tim Pengawas Penanaman Modal Kabupaten/Kota. Tim pengawas ini beranggotakan wakil-wakil dari dinas/instansi terkait di daerah yaitu sektoral, pelayanan pajak, pelayan bea cukai, pertanahan, tenaga kerja, lingkungan hidup, dan lainnya yang dianggap perlu.

Pemeriksaan proyek dan pembuatan serta penandatanganan BAP dilakukan oleh Tim Pengawas Penanaman Modal Kabupaten/Kota untuk proyek-proyek PMDN/PMA yang berlokasi di daerahnya. Dari hasil pemeriksaan akan dibuat laporan pemeriksaan akan dibuat laporan pemeriksaan dalam bentuk BAP. BAP itu sendiri terdapat 3 (tiga) model, yaitu :

- (1) Pembuatan BAP dalam rangka penerbitan IU/IUT proyek-proyek yang bergerak di bidang/kegiatan usaha kawasan industri, lapangan golf dan perumahan.
- (2) Pembuatan BAP dalam rangka penerbitan IU/IUT proyek-proyek yang bergerak di bidang/kegiatan usaha selain usaha kawasan industri, lapangan golf dan perumahan.

- (3) Pembuatan BAP dalam rangka pencabutan persetujuan penanaman modal karena adanya pelanggaran.

Surat Keputusan Kepala BKPM Nomor 61/SK/2004 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal juga mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan pengendalian penanaman modal yaitu laporan kegiatan penanaman modal, sanksi atas penyelenggaraan ketentuan penanaman modal.

Setiap penanaman modal yang telah mendapat surat Persetujuan dalam rangka PMDN/PMA baik yang masih dalam tahap pembangunan maupun yang telah berproduksi, diwajibkan menyampaikan Laporan Kegiatan Penanaman Modal (LKPM) yang diisi secara lengkap dan benar yang menggambarkan keadaan perusahaan.

Kewajiban penyampaian LKPM dilakukan secara periodik oleh perusahaan PMDN/PMA dengan ketentuan sebagai berikut :

- (1) Bagi perusahaan yang sedang dalam tahap pembangunan/konstruksi atau telah berproduksi namun belum memiliki IU/IUT, laporan disampaikan setiap enam bulan/semester dengan periode Laporan Semester I (1 Januari s.d. 30 Juni) dan Semester II (1 Juli s.d 31 Desember). Laporan ini disampaikan selambat-lambatnya satu bulan setelah akhir semester, yaitu Laporan Semester I disampaikan paling lambat tanggal 31 Juli pada tahun yang bersangkutan dan laporan Semester II paling lambat 31 Januari tahun berikutnya.
- (2) Bagi perusahaan yang telah berproduksi dan memiliki IU/IUT, laporan disampaikan satu kali dalam setahun, dengan periode Laporan Tahunan (1

Januari s.d. 31 Desember) dan penyampaian laporan dilaksanakan paling lambat tanggal 31 Januari tahun berikutnya.

Terhadap laporan tersebut instansi penanaman modal harus melakukan evaluasi kumulatif atas pelaksanaan penanaman modal dalam rangka PMDN/PMA di wilayahnya setahun sekali dan hasil dari evaluasi tersebut akan disampaikan kepada BKPM selambat-lambatnya tanggal 31 Maret tahun berikutnya.

Sanksi Atas Pelanggaran Ketentuan Penanaman Modal akan dikenakan kepada perusahaan PMDN/PMA yang dalam kegiatan proyeknya melakukan beberapa hal sebagai berikut ;

- (1) Tidak memenuhi kewajiban menyampaikan LKPM secara periodik dan/atau;
- (2) Menyalahgunakan fasilitas penanaman modal yang telah diberikan dan/atau;
- (3) Melanggar peraturan perundang-undangan penanaman modal yang berlaku atau ketentuan proyek penanaman modal yang bersangkutan atau ketentuan perizinan yang telah diberikan.

Sanksi yang akan diberikan terhadap perusahaan-perusahaan dimaksud dapat berupa :

- (1) Penolakan pelayanan perizinan.

Sanksi berupa penolakan pelayanan perizinan dikenakan terhadap perusahaan apabila tidak menyampaikan LKPM secara periodik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

- (2) Penghentian sementara kegiatan pembangunan.

Sanksi berupa penghentian sementara kegiatan pembangunan dikenakan terhadap perusahaan yang jenis usahanya wajib dilengkapi dengan AMDAL,

namun perusahaan sudah melakukan kegiatan pembangunan fisik sebelum AMDAL-nya mendapat persetujuan dari instansi yang berwenang.

(3) Penghentian sementara kegiatan produksi.

Sanksi berupa penghentian sementara kegiatan produksi dikenakan terhadap perusahaan apabila terdapat salah satu atau lebih dari hal-hal berikut :

- (a) Proses produksi, bahan baku/penolong yang digunakan ternyata membahayakan keselamatan umum;
- (b) Kegiatan perusahaan menimbulkan pencemaran lingkungan hidup;
- (c) Perusahaan tidak memiliki IUT setelah berproduksi;
- (d) Perusahaan tidak memenuhi kewajiban-kewajiban lainnya dan atau melaksanakan proyek tidak sesuai dengan Surat persetujuan.

(4) Pencabutan sebagian atau seluruh fasilitas yang diberikan.

Sanksi berupa pencabutan sebagian atau seluruh fasilitas, dikenakan terhadap perusahaan apabila melakukan salah satu atau lebih hal-hal sebagai berikut ;

- (a) menyalahgunakan fasilitas yang diberikan;
- (b) tidak melakukan usaha perbaikan dalam kurun waktu yang ditetapkan Bupati/Walikota yang bersangkutan setelah perusahaan terkena sanksi penghentian sementara kegiatan.

(5) Pencabutan SPPM.

Sanksi pencabutan SPPM dikenakan terhadap perusahaan apabila terjadi salah satu atau lebih hal-hal sebagai berikut :

- (a) Perusahaan yang sudah melaksanakan kegiatan penanaman modal dalam bentuk kegiatan nyata, tetapi tidak melanjutkan usahanya;

- (b) Tidak melakukan usaha perbaikan dalam kurun waktu yang ditetapkan Bupati/Walikota bersangkutan setelah terkena sanksi penghentian sementara kegiatannya, dan/atau telah terkena sanksi pencabutan fasilitasnya;
- (c) Ditemukan adanya pelanggaran perizinan;
- (d) Adanya keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap atau karena hal-hal lain menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan penanaman modal terdapat juga beberapa kebijakan bidang lain (di luar penanaman modal) yang berkaitan dengan penanaman modal seperti kebijakan dalam usaha, lingkungan hidup, Hak Atas kekayaan Intelektual (HaKI), Pemerintahan Daerah, pertanahan, ketenagakerjaan, dan penyelesaian sengketa. Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan masalah penanaman modal sangat banyak jumlahnya dan bentuknya juga bermacam-macam, mulai dari undang-undang sampai peraturan daerah. Kebijakan-kebijakan tersebut menyangkut beberapa bidang yang secara umum dapat dikelompokkan ke dalam ketentuan-ketentuan penunjang yang berhubungan dengan hal usaha, lingkungan hidup, hak atas kekayaan intelektual, pemerintahan daerah, bidang usaha, pertanahan, penyelesaian sengketa.

Disamping itu terdapat pula pengaturan berdasar hukum internasional yang tentu saja tidak dapat diabaikan oleh pemerintah Indonesia seperti ketentuan *Trade Related Investment Measures (TRIM)*, *Trade Related Aspects of Intellectual Property*

Right Including Trade in Counterfeit Goods (TRIP), Konvensi Washington 1965, Konvensi New York 1958, Perjanjian Jaminan Investasi (*The Multilateral Investment Guarantee Agreement-MIGA*), Perjanjian Pembebasan Pajak Berganda.

Beberapa kebijakan pemerintah dalam hal penanaman modal tersebut di atas dapat dikelompokkan sebagai berikut :

TABEL – 03
KETENTUAN-KETENTUAN YANG MENGATUR
TENTANG PENANAMAN MODAL

KELOMPOK	BENTUK/NAMA
A. Ketentuan Operasional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999-2004 2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 3. Peraturan Pemerintah RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional Tahun 2004- 2009
B. Ketentuan Pokok	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 jo Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing (LN 1967 No. 1 TLN No. 2818 jo LN Tahun 1970 No. 46 TLN No. 2943) 2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (LN Tahun 1968 No. 33, TLN No. 2853 jo. LN Tahun 1970 No. 47, TLN No. 2944)
C. Ketentuan Lain	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1986 Tentang Jangka Waktu Izin Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah RI Nomor 9 Tahun 1993 2. Peraturan Pemerintah RI Nomor 13 Tahun 1995 tentang Izin Usaha Industri

3. Peraturan Pemerintah RI Nomor 2 Tahun 1996 tentang Kegiatan Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing di Bidang Ekspor Impor, sebagaimana dirubah dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 42 Tahun 1997
4. Peraturan Pemerintah RI Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan
5. Peraturan Pemerintah RI Nomor 34 Tahun 1999 tentang Bea Masuk Anti Dumping dan Bea Masuk Imbalan
6. Peraturan Pemerintah RI Nomor 18 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 1994 tentang Kepemilikan Saham Dalam Rangka Penanaman Modal Asing
7. Peraturan Pemerintah RI Nomor 12 Tahun 2001 tentang Kebijakan Pembebasan PPN Pada Barang Bersifat Strategis
8. Keputusan Presiden 33 Tahun 1981 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden RI Nomor 28 Tahun 2004
9. Keputusan Presiden RI Nomor 121 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden RI Nomor 183 Tahun 1998 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden RI Nomor 37 Tahun 1999
10. Keputusan Presiden RI Nomor 122 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden RI Nomor 26 Tahun 1980 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah (BKPM Daerah) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Keputusan Presiden RI Nomor 116 Tahun 1998
11. Keputusan Presiden RI Nomor 90 Tahun 2000 tentang Kantor Perwakilan Perusahaan Asing (KPPA)
12. Keputusan Presiden RI Nomor 96 Tahun 2000 tentang Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanam Modal, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden RI Nomor 118 Tahun 2000
13. Keputusan Presiden RI Nomor 150 Tahun 2000 tentang Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET)
14. Keputusan Presiden RI Nomor 127 Tahun 2001

	<p>tentang Bidang/Jenis Usaha yang Dicadangkan untuk Usaha Kecil dan Bidang/Jenis Usaha Yang Terbuka untuk Usaha Menengah atau Besar Dengan Syarat Kemitraan</p> <ol style="list-style-type: none"> 15. Keputusan Presiden RI Nomor 87 Tahun 2003 tentang Tim Nasional Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi 16. Keputusan Presiden RI Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal Dalam Rangka Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) Melalui Sistem Pelayanan Satu Atap 17. Keputusan Menteri Negara Penggerak Dana Investasi/Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 15/SK/1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing 18. Keputusan Menteri Negara Penggerak Dana Investasi /Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 22/SK/1996 tentang Pemantauan dan Evaluasi, Pembinaan Dan Pengawasan Penanaman Modal. 19. Keputusan Bersama Menteri Negara Investasi/Kepala BKPM Nomor 22/SK/1998-07/SKB/M/VII/1999 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil Melalui Kemitraan Dalam Rangka Penanaman Modal 20. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 509/MPP/Kep/10/1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri, Izin Perluasan, dan Tanda Daftar Industri 21. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Nomor 550/MPP/Kep/10/1999 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Surat Izin Usaha Perdagangan 22. Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI tentang Angka Pengenal Import 23. Keputusan Kepala Badan Penanaman Modal dan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara Nomor KEP-02/SK/2002 tentang Organisasi Tata Kerja Badan Koordinasi Penanaman Modal, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 42/SK/2003 24. Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 57/SK/2004 tentang Pedoman dan
--	--

	<p>Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA)</p> <p>25. Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 58/SK/2004 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 37/SK/1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Persetujuan dan Fasilitas Serta Perizinan Pelaksanaan Penanaman Modal Kepada Gubernur Kepala Daerah Provinsi</p> <p>26. Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 59/SK/2004 tentang Pencabutan Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 38/SK/1999 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal yang Didirikan Dalam Rangka PMDN dan PMA</p> <p>27. Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal nomor 60/SK/2004 tentang Pencabutan Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 05/SK/1989 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Persetujuan Perubahan Penggunaan Tanah Bagi Proyek-Proyek Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) Kepada Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal daerah (BKPMMD)</p> <p>28. Keputusan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 61/SK/2004 tentang Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal</p> <p>29. Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 25 Tahun 1998 tentang Pelayanan Perijinan Satu Atap di Daerah</p>
D. Ketentuan Penunjang	<p>1. <u>Dalam hal usaha</u></p> <p>a) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian</p> <p>b) Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang</p> <p>c) Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 1992 tentang Perasuransian</p> <p>d) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan <i>Agreement Establishing World Trade Organization</i></p>

- e) Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas
- f) Undang-Undang RI Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil
- g) Undang-Undang RI Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan
- h) Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal
- i) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- j) Undang-undang RI Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- k) Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 1999 Berkaitan dengan Keamanan Produk Makanan dan Minuman
- l) Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang

2. Dalam hal lingkungan hidup

- a) Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
- b) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Alam Hayati
- c) Peraturan Pemerintah RI Nomor 27 Tahun 1999 tentang Analisa Mengenai Dampak Lingkungan

3. Dalam hal berhubungan dengan HaKi

- a) Undang-Undang RI Nomor 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman
- b) Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang
- c) Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri
- d) Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak sirkuit Terpadu
- e) Undang-Undang RI Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten
- f) Undang-Undang RI Nomor 15 Tahun 2001 tentang Merek
- g) Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
- h) Peraturan Pemerintah RI Nomor 16 Tahun 1997

tentang Waralaba

4. Dalam hal berhubungan dengan pemerintah daerah

- a) Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- b) Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat
- c) Peraturan Pemerintah RI Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah
- e) Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1995 tentang Peningkatan Mutu Pelayanan Aparat Pemerintah Kepada Masyarakat
- f) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum sebagaimana telah disempurnakan dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik

5. Dalam hal bidang usaha

- a) Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan
- b) Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
- c) Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- d) Undang-Undang RI Nomor 36 Tahun 2000 tentang Telekomunikasi
- e) Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 2002 tentang Minyak dan Gas Bumi
- f) Peraturan Pemerintah RI Nomor 34 Tahun 2002 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Pemanfaatan Hutan dan Penggunaan Kawasan Hutan

6. Dalam hal ketenagakerjaan

- a) Undang-Undang RI Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- b) Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Sengketa Hubungan Industrial Pancasila
- c) Keputusan Presiden RI Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendetang

7. Dalam hal pertanahan

- a) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
- b) Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun
- c) Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman
- d) Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan
- e) Peraturan Pemerintah RI Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah
- f) Peraturan Pemerintah RI Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, HP
- g) Peraturan Pemerintah RI Nomor 41 Tahun 1996 tentang Kemungkinan WNA yang ingin memiliki tanah dan rumah di Indonesia
- h) Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- i) Keputusan Presiden RI Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria RI Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Atas Tanah dalam Rangka Penanaman Modal
- k) Peraturan Menteri Negara Agraria RI Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi

8. Dalam hal penyelesaian sengketa

- a) Undang-Undang RI Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
- b) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang RI Nomor 14

	<p>Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung</p> <p>c) Undang-Undang RI Nomor 8 tahun 2004 tentang Peradilan Umum</p> <p>d) Undang-Undang RI Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa</p> <p>e) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 1990 tentang Tata Cara Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing</p>
E. Ketentuan Hukum Internasional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketentuan <i>Trade Related Investment Measures</i> (TRIM) 2. Ketentuan <i>Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Including Trade in Counterfeit Goods</i> (TRIP) 3. Ketentuan Konvensi Washington 1965 4. Ketentuan Konvensi New York 1958 5. Ketentuan Perjanjian Jaminan Investasi (<i>The Multilateral Investment Guarantee Agreement - MIGA</i>) 6. Perjanjian Pembebasan Pajak Berganda

Sumber : Data Sekunder setelah diolah

b. Implementasi Kebijakan Penanaman Modal di Perusahaan

Perusahaan yang dijadikan sampel dalam penelitian ini berjumlah 4 (empat) perusahaan, yaitu PT Sandang Rakyat Tekstil (Sandratex), PT Palliser Indonesia, PT Batam Textile Industry dan PT Bitratex Industries.

PT Sandang Rakyat Tekstil (Sandratex) berlokasi di Kelurahan Gayamsari tepatnya di JL. Gajah Nomor 1 Semarang-50161 dengan luas tanah sekitar 6 hektar.. Perusahaan ini didirikan atas inisiatif Budiarto Halim. Inisiatif tersebut kemudian diwujudkan dihadapan Notaris Sie Khwan Djioe dengan Akta Nomor 73 tanggal 24 Mei 1961. Pengesahan dari Menteri Kehakiman diperoleh dengan Surat Keputusan

Nomor J.A.5/117/2 tanggal 7 Nopember 1962 dan didaftarkan dalam buku register di Pengadilan Negeri dengan Nomor 2842 tanggal 5 Desember 1962.

Semula PT Sandratex hanya memiliki satu departemen yaitu departemen weaving atau pertenunan. Kemudian pada Tahun 1968 PT Sandratex mengikuti program pemerintah dalam PMDN Non Fasilitas berdasarkan keputusan UU PMDN guna penambahan modal dalam mengembangkan departemen-departemen lain yaitu departemen *finishing* dan departemen *printing*. Namun dalam perjalanannya kedua departemen ini tidak beroperasi lagi karena dirasa tidak efisien oleh manajemen perusahaan.

PT Sandratex sebagai perusahaan yang bergerak di bidang usaha tekstil dengan IUT Nomor 360/DJAI/IUT/III/Non PMA-PMDN/X/1992. Hasil produksinya dapat berupa produk setengah jadi (kain grey) maupun produk jadi (kain jadi). Sebagian kecil produk setengah jadi dipasarkan ke perusahaan garment dalam negeri yang memiliki departemen *finishing* dan *printing* untuk kemudian diproses lebih lanjut. Pada sebagian besar produk setengah jadi tersebut akan diproses sendiri lebih lanjut menjadi produk jadi dan untuk dipasarkan ke luar negeri dengan tujuan ekspor ke Timur Tengah, AS, Hong Kong dan New Zeland.

Dalam 3 (tiga) tahun terakhir PT Sandratex memproduksi 1.948.378,50 meter pada tahun 2002, 1.400.535 meter pada tahun 2003 dan 1.169.189 meter pada tahun 2004. Jumlah tersebut sesungguhnya dibawah target yang diharapkan perusahaan yaitu 5.000.000 meter per tahun. Untuk mendukung proses produksi tersebut perusahaan membutuhkan daya listrik dari PLN sebesar 555 KVA, selain itu juga dilengkapi dengan genset 1620.

PT Sandratex saat ini memiliki tenaga kerja sebanyak 373 orang yang terdiri dari 263 pekerja harian dan 110 orang pekerja bulanan dengan latar belakang pendidikan yang bervariasi dari SD, SMP, SMA/SMK, dan Perguruan Tinggi.

PT Palliser Indonesia didirikan pada tahun 2000 tepatnya pada tanggal 31 Januari 2000 yang berlokasi di jalan Gebang Sari Raya nomor 10, Kaligawe, Semarang, Jawa Tengah. Perusahaan ini merupakan cabang dari Palliser Furniture Limited yang berpusat di Winnipeg, Manitoba, Kanada, Amerika Utara. Palliser Furniture Limited sendiri berdiri pada tahun 1944 oleh Abraham Art Defehr yang sekaligus sebagai pemegang saham. Jadi penanaman modalnya dilakukan oleh pihak asing yaitu PT Palliser Furniture Limited. Selain di Indonesia, Palliser Limited Furniture juga mempunyai cabang perusahaan yang tersebar di beberapa negara lainnya yaitu palliser Mexico, Palliser Jerman, Palliser Taiwan, Palliser Thailand dan Palliser Kanada. Keseluruhan produknya ditujukan untuk pasar ekspor ke Amerika dan negara sekitarnya.

Bidang usaha PT Palliser Indonesia adalah furniture. Produk tersebut ada yang sudah dirakit mati seperti lemari pakaian, rak televisi, cermin, dan lain-lain. Selain itu juga ada produk yang dirakit *knock down* seperti kursi, meja dan lain-lain. Untuk memproduksinya PT Palliser membutuhkan sekitar 520 tenaga kerja dengan modal sekitar Rp. 10 Milyard.

PT Batam Textile Industry merupakan perusahaan PMA yang berlokasi di desa Langensari, Kecamatan Ungaran, Kabupaten Semarang. Semula perusahaan ini

merupakan perusahaan PMDN, namun dalam perkembangannya atas dasar orientasi ekspor PT Batam Textile Industry berubah menjadi PMA sejak tahun 2000.

Bidang usaha PT Batam Textile Industry adalah industri tekstil dengan memproduksi kain *dyeing*, kain *printing*, benang cotton, benang polyser/cotton, rayon/cotton, kain *grey*, dan kain denim yang diproses dari kain *grey*, kapas, polyster, rayon, dan benang. Dalam 1 (satu) bulan bisa dihasilkan sekitar 3.000.000.000 yard. Hasil tersebut 70 % dipasarkan untuk kebutuhan ekspor serta merek-merek terkenal seperti Nike, GAP, Banana Republic, Tommy Hilfiger, dan lain-lain dan sisanya sekitar 30 % dipasarkan di dalam negeri.

PT Batam Textile Industry memiliki 3 (tiga) unit produksi yanti unit *spinning*, unit *weaving*, unit *processing* yang terdiri dari *dyeing*, *finishing*, dan *printing*, dan unit *garment*. Kecuali itu PT Batam Textile Industry juga memiliki unit pengolahan limbah, baik itu limbah padat maupun limbah cair yang sudah memenuhi persyaratan baku mutu.

Saat ini perusahaan tersebut memiliki 3400 tenaga kerja yang terdiri dari tenaga kerja perempuan sekitar 60 % dan tenaga kerja pria sekitar sekitar 40 % dengan pendidikan rata-rata SMA. Dari jumlah tersebut terdapat 10 (sepuluh) orang tenaga kerja asing.

PT Bitratex Industries merupakan perusahaan modal asing yang bergerak di bidang pemintalan benang. Perusahaan ini berdidid pada tahun 1982 dengan badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas, dengan izin usaha No.537.12045 Tahun 1982

tertanggal 04 Desember 1982 dan telah memiliki Surat Izin Usaha Tetap dari Menteri Perindustrian Nomor 117/DJAI/IUI-2/NONFAS/81.

PT Bitratex Industries berlokasi di jalan Brigjen Sudiarto KM 11 Semarang-50114. Secara administratif, perusahaan ini masuk dalam wilayah kelurahan Penggaron, Kidul, Kecamatan Pedurungan, Kota Semarang, Jawa Tengah. PT Bitratex Industries berpusat di Singapura, dengan modal utama US \$ 15 MLN, dengan aktiva tetap sebesar US \$ 65 MLN, sedangkan jumlah aktiva (netto) sebesar US \$ 55 MLN dan bergerak dalam bidang industri pemintalan benang dengan pangsa ekspor langsung sebesar 60 % ke sejumlah 44 negara di seluruh dunia, antara lain Australia, New Zeland, Canada, Amerika Serikat, dan lain-lain. Sedangkan sisa 60 % hasil produksi yang merupakan hasil kualitas ekspor dipasarkan untuk memenuhi kebutuhan pasar dalam negeri, terutama produk *grey fabrics*, *dyed* dan motif cetak serta garmen yang juga dipasarkan ke luar negeri. Ekspor tidak langsung tersebut sebesar 25 % dari total produksi, sehingga jumlah total ekspor hasil produksi perusahaan ini adalah 85 %.

Areal PT Bitratex Industries seluas 23 hektar, meliputi bangunan pabrik siap pakai seluas 42.000 meter persegi. Pabrik pertama PT Bitratex memiliki kemampuan produksi 67.440 mata pintal dan 1.184 rotor yang juga memproduksi benang katun dan *blended yarn* untuk menambah benang sintetis. Pabrik kedua PT Bitratex Industries memiliki kemampuan berproduksi 24.000 mata pintal, untuk memproduksi benang pintal sintetis seperti rayon, polyester dan acrylie. Bahan dasar seperti rayon dan polyester diperoleh dari produksi dalam negeri, tetapi bahan mentah masih diimpor dari Australia, Amerika, Afrika Barat dan Rusia.

Dari sisi kualitas manajemen, PT Bitratex Industries telah menerima sertifikat ISO 9000 dari PSB Singapura sebagai penghargaan atas kualitas sistem manajemen yang efektif dan konsisten. PT Bitratex juga telah menerima ISO 14000 sebagai perusahaan yang telah mempunyai sistem manajemen lingkungan dengan menjalankan program perlindungan energi, kontrol pembuangan dan kontrol polusi.

Departemen yang ada di PT Bitratex Industries meliputi 5 (lima) departemen, yaitu departemen personalia, departemen produksi, departemen gudang dan material, departemen *engineering* serta *finance* departemen.

Dalam satu tahun, PT Bitratex berproduksi selama 360 hari dengan mempekerjakan pekerja sebanyak 1945 orang pekerja dengan rincian 1932 Warga Negara Indonesia (WNI) dan 22 warga negara asing (WNA), serta terbagi atas 326 pekerja laki-laki dan sejumlah 1606 orang pekerja perempuan. Dari jumlah tersebut, berdasarkan tingkat pendidikannya terbagi atas 202 lulusan SD, 1.158 pekerja lulusan SMP sejumlah 1.458, 458 berpendidikan SMA/SMU. Pekerja yang berlatar belakang pendidikan Diploma III, sebanyak 81 orang yang berpendidikan SMA, lainnya yaitu sejumlah 33 pekerja berpendidikan S-1.

PT Bitratex, dalam rangka menunjang pelaksanaan hubungan industrial, sudah memiliki Serikat Pekerja yang didirikan. Serikat pekerja ini telah didaftarkan dalam 01.2/OP/BW/BHI/1993 tertanggal 6 September. Anggota serikat pekerja perusahaan adalah seluruh pekerja yang bekerja di PT Bitratex Industries.

Perusahaan ini dalam rangka mengembangkan sumber daya manusia, melakukan pelatihan-pelatihan dan ada penjenjangan karir. Selain itu juga memberikan fasilitas dan kesejahteraan kepada seluruh pekerjanya yang meliputi :

Unit Kerja Serikat Pekerja Tekstil, Sandang dan Kulit, makanan diberikan secara Cuma-Cuma satu kali pada waktu jam kerja dan pada shift malam hari (waktu istirahat), program jaminan sosial tenaga kerja (jamsostek), asrama yang sudah lengkap dan dapat menampung sekitar 1200 pekerja wanita dengan subsidi sebesar 50 % bila makan di kantin perusahaan., pakaian kerja minimal 2 (dua) set, transportasi untuk tenaga kerja wanita yang bekerja malam hari, pelayanan poliklinik 24 jam dan pelayanan kesehatan secara Cuma-Cuma dilengkapi dengan ambulance, serta 4 (empat) orang dokter spesialis di bidangnya yang dibantu dengan 4 (orang) perawat. Selain itu juga tersedia ruang ganti pakaian dan kamar mandi, tempat ibadah, fasilitas kesenian olah raga serta fasilitas ketrampilan, koperasi karyawan, Panitia Pembina Keselamatan dan Kesehatan Kerja (P2K3) yang secara khusus bertujuan memberikan penyuluhan K3. perusahaan ini juga memiliki fasilitas Posyandu (Pos Pelayanan Terpadu) dan pelayanan Keluarga Berencana (KB).

Berkaitan dengan kebijakan penanaman modal, Furqon Karim⁸⁰ dari PT Palliser Indonesia mengungkapkan bahwa secara umum kebijakan penanaman modal saat ini sudah menciptakan iklim investasi yang kondusif, hanya saja kebijakan yang berkaitan dengan perizinan disamping terlalu birokrasi dalam prakteknya juga memerlukan biaya yang sangat tinggi dan belum mengakomodasi kepentingan pengusaha.

Hal tersebut juga diungkapkan oleh Suharyo bahwa kebijakan penanaman modal saat ini baik, namun masih terdapat beberapa kendala seperti situasi politik, penegakan hukum, aktifitas LSM, serta perijinan yang sulit. Kebijakan tersebut

⁸⁰ Furqon Karim, HR Manager PT Palliser Indonesia, *Wawancara*, Semarang, 2 Mei 2005

sebaiknya diatur atau dibuat secara menyeluruh dan 1 (satu) suara, baik itu di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁸¹

Lain halnya dengan Tata Kuntjara AP⁸² yang mengungkapkan bahwa kebijakan penanaman modal belum menciptakan iklim investasi yang kondusif, belum mengakomodasi kepentingan pengusaha dan proses perijinannya berbelit-belit.

Kondisi yang tidak menguntungkan dari kebijakan pemerintah ini justru dialami oleh PT Sandratex. Menurut Sidharta⁸³ sejak resesi ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1998, kebijakan-kebijakan pemerintah dirasakan kurang memberikan rangsangan ataupun insentif-insentif yang dapat menumbuhkan kembali perusahaan. Saat ini perusahaan hanya bisa sekedar bertahan hidup dan hal itupun dilakukan dengan susah payah.

Berdasarkan hasil wawancara di 4 (empat) perusahaan, secara umum mengatakan bahwa kebijakan pemerintah dalam hal prosedur dan tata cara permohonan penanaman modal dalam rangka PMDN maupun PMA sudah baik walaupun masih terdapat beberapa kendala yang sebaiknya harus segera diatasi. Seperti yang diungkapkan oleh Furqon Karim bahwa kebijakan pemerintah pusat sangat mendukung iklim investasi usaha, namun kebijakan pemerintah daerah kadang malah menjadi kendala di lapangan.⁸⁴ Tata cara dan prosedur penanaman modal dikatakannya relatif cepat dan mudah. Disamping itu pelayanan birokrasi oleh kantor BPM setempat berkaitan dengan pelaksanaan investasi juga sudah cukup baik. Lebih lanjut diberikan contoh beberapa kendala yang muncul berkaitan dengan kebijakan

⁸¹ Suharyo, HRD Manager PT Batam Textile Industri, *Wawancara*, Semarang, 15 April 2005

⁸² Tata Kuntjara AP, Personal Manager PT Bitratex Industries, *Wawancara*, Semarang, 1 Juni 2005

⁸³ Sidharta, Kepala Bagian Umum dan Personalia PT Sandratex, *Wawancara*, Semarang, 22 Mei 2005

⁸⁴ Furqon Karim, *Op.Cit.*

pemerintah daerah, yaitu mengenai perizinan seperti HO, IMB dan izin-izin lainnya. Disamping terlalu birokratis dalam prakteknya juga memerlukan biaya yang sangat tinggi. Masalah perizinan di bidang keimigrasian juga disinggung oleh Furqon Karim sebagai salah satu kendala dalam pelaksanaan investasi. Hal-hal lain yang kurang mendukung dari kebijakan pemerintah dalam penanaman modal adalah mengenai infrastruktur, seperti penanganan jalan di daerah LIK (misal Terboyo), penanganan rob, kemacetan lalu lintas di Kaligawe, pemberlakuan jam-jam tertentu untuk trailer, yang kesemuanya menimbulkan implikasi biaya yang tidak kecil. Masih menurut Furqon Karim, kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal ini belum mengakomodasi kepentingan pengusaha, khususnya bagi PT Palliser Indonesia.

Pendapat yang sama juga diutarakan oleh Suharyo⁸⁵, kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal baik hanya saja antara pemerintah pusat dan daerah kurang ada koordinasi yang baik. Terdapat kesan bahwa antara pemerintah pusat dan daerah saling berebut investor. Selain itu koordinasi antar departemen terkait juga kurang baik, sehingga terlihat bahwa kebijakan yang dikeluarkan itu tidak satu suara. Mengenai tata cara dan prosedur penanaman modal, Suharyo berpendapat bahwa hal tersebut merupakan tata cara yang harus diikuti oleh semua pihak yang akan melakukan investasi, jadi untuk melakukannya juga jangan setengah-setengah. Kebijakan pemerintah mengenai tata cara dan prosedur penanaman modal ini sudah baik. Kendala muncul justru dalam hal perizinan seperti perizinan yang berkaitan dengan tanah dan limbah.

Otonomi daerah yang diberlakukan saat ini merupakan satu kebijakan yang bagus. Menurutnya, pengusaha mengharapkan terwujudnya iklim yang lebih baik

⁸⁵ Suharyo, *Op.Cit*

dalam kegiatan usaha maupun investasi, namun pada kenyataannya yang terjadi dengan adanya otonomi daerah ini justru lebih banyak memberatkan dunia usaha/perusahaan. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah terkadang tidak *balance* bahkan terkesan bahwa kebijakan tersebut menjadi tumpang tindih. Terhadap persoalan-persoalan yang dianggap memberatkan dunia usaha ini, pemerintah daerah tidak mencarikan solusi yang dapat mengakomodasikan kepentingan investor. Pengusaha hanya diminta masukan tetapi dalam proses pembentukan kebijakan tersebut pengusaha tidak dapat lagi berbuat banyak, sehingga kebijakan yang ada selama ini kurang menyerap aspirasi pengusaha. Sebaiknya DPR sebagai lembaga legislatif yang merupakan wakil dari rakyat semestinya ikut terjun langsung untuk membantu mencarikan solusi yang lebih baik. Dalam hal ini pemerintah sebaiknya segera mengambil langkah-langkah yang baik dan tepat untuk memperbaiki apa yang sudah ada saat ini, mengingat sesungguhnya masih banyak potensi di Indonesia khususnya Jawa Tengah yang dapat menarik minat investor untuk ditangani lebih lanjut, seperti sektor pertanian / agro bisnis, perairan / kelautan, pariwisata dan lain-lain.

Demikian juga yang diungkapkan oleh Tata Kuntjara⁸⁶ bahwa kebijakan penanaman modal sudah cukup baik, namun implementasi di lapangan sering berubah-ubah bahkan tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Tata cara dan prosedur penanaman modal yang harus dipenuhi oleh calon investor sudah lumayan baik dalam arti tidak terlalu rumit. Pelayanan birokrasi dari instansi yang terkait dengan kegiatan

⁸⁶ Tata Kuntjara, *Op.Cit.*

penanaman modal juga cukup baik, tetapi masih ditemui kendala-kendala yaitu dengan lamanya waktu proses dan lain sebagainya.

Berbeda dengan 3 (tiga) responden tersebut, Sidharta dari PT Sandang Rakyat Tekstil (Sandratex) mengungkapkan hal yang sedikit berbeda. Menurut Sidharta⁸⁷ kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal yang bertujuan untuk meningkatkan investasi sudah cukup baik, namun pemerintah justru kurang memberikan perhatian terhadap perusahaan-perusahaan yang berada dalam posisi sulit akibat kebijakan pemerintah di bidang ekonomi secara makro. Perhatian pemerintah sangat diharapkan untuk menghidupkan kembali perusahaan yang saat ini dapat dikatakan hanya sekedar bertahan hidup. Maksudnya bahwa pemerintah jangan hanya berusaha meningkatkan investasi tapi justru mengabaikan perusahaan-perusahaan sudah ada terutama industri-industri kecil dan menengah dan memiliki nilai ekspor serta daya saing yang tinggi di dunia internasional.

Berkaitan dengan ketenagakerjaan, Suharyo mengungkapkan bahwa kebijakan pemerintah di bidang ketenagakerjaan tidak ada permasalahan. Masalah justru muncul dari faktor di luar kebijakan itu sendiri seperti kompetensi tenaga kerja Indonesia, produktifitas tenaga kerja, dan aktifitas LSM yang menggerakkan tenaga kerja. Secara umum, tenaga kerja Indonesia memiliki keunggulan pada sifatnya yang ulet dan pintar, disamping itu upahnya juga murah. Di sisi lain terdapat faktor yang kurang mendukung keunggulan tersebut yaitu budaya dan sifat malas/kurang giat.

Secara garis besar pendapat keempat perusahaan yang dijadikan sampel terkait dengan kebijakan penanaman modal dapat dilihat pada tabel berikut :

⁸⁷ Sidharta, *Op.Cit.*

TABEL – 04

PENDAPAT PERUSAHAAN TENTANG KEBIJAKAN PENANAMAN MODAL

No.	Kebijakan	PT.Palliser	PT.Bitratex	PT.Batamtex	PT.Sandratex
1	Kebijakan penanaman modal secara umum	Baik	Baik	Baik	Cukup baik
2	Perwujudan iklim investasi yang kondusif	Sudah	Belum	Sudah	Cukup
3	Prosedur permohonan penanaman modal	Mudah	Relatif mudah dan cepat	Mudah	Mudah
4	Perijinan : - Waktu - Biaya - Pelayanan birokrasi	Lama Sangat tinggi Terlalu birokratis	Lama Sangat tinggi Cukup baik (tidak rumit)	Lama Tinggi Tidak satu pintu	(tidak memberi tanggapan) (tidak memberi tanggapan) (tidak memberi tanggapan)
5	Harmonisasi kebijakan pemerintah pusat dan daerah	Kurang baik	Kurang baik	Kurang baik (tumpang tindih)	Kurang baik

Sumber : Data Primer setelah diolah

c. Perkembangan Penanaman Modal dan Tenaga Kerja

Kebijakan pemerintah dalam hal persetujuan serta perizinan kegiatan penanaman modal dapat dikatakan sebagai langkah awal yang ditempuh pemerintah untuk melakukan pengkajian terhadap rencana penanaman modal serta menjadikannya sebagai dasar pertimbangan dalam mengeluarkan persetujuan ataupun penolakan atas permohonan yang diajukan. Berkaitan dengan penyerapan tenaga kerja, dari permohonan persetujuan ini pula akan dapat terlihat jumlah tenaga kerja yang terserap dari adanya penanaman modal tersebut

Dari hasil penelitian di kantor BPM Jawa Tengah, berdasarkan jumlah permohonan surat persetujuan penanaman modal baik itu penanaman modal baru dalam rangka PMDN, penanaman modal baru dalam rangka PMA, perluasan penanaman modal serta perubahan penanaman modal dapat diperoleh data perkembangan investasi di Jawa Tengah, tenaga kerja yang terserap dari adanya investasi tersebut, industri-industri yang diminati oleh penanam modal baik itu PMA maupun PMDN.

Berdasar data yang diperoleh tersebut, terlihat bahwa tingkat investasi di Jawa Tengah sejak tahun 1998 mengalami kecenderungan menurun. Baru dalam dua tahun terakhir ini tingkat investasi di Jawa Tengah mengalami sedikit kenaikan. Demikian pula dengan realisasi nilai investasinya. Sektor-sektor industri yang diminati penanam modal juga beragam, walaupun masih terdapat sektor-sektor usaha tertentu yang belum tersentuh (Lihat Tabel – 05). Dilihat dari jumlah tenaga kerja yang terserap dengan adanya investasi tersebut terlihat telah terjadi kenaikan pada tahun 2002 dan tahun 2003. namun pada tahun 2004 terjadi penurunan kembali baik pada penyerapan tenaga kerja melalui PMDN maupun PMA. Sampai dengan bulan Juni 2005 (satu semester pertama) jumlah penyerapan melalui PMA mengalami penurunan namun pada PMDN jumlah tersebut naik 100 % lebih dari jumlah tahun 2004 yaitu dari 10.407 orang menjadi 11.508 orang.

Dari jumlah permohonan penanaman modal yang diajukan di kantor Badan Penanaman Modal Jawa Tengah, baik itu permohonan penanaman modal baru, perluasan penanaman modal maupun perubahan penanaman modal, diperoleh data mengenai perkembangan PMA dan PMDN di Jawa Tengah dari Tahun 1997-2005

berikut jumlah proyek dan penyerapan tenaga kerjanya sebagai berikut pada tabel – 05 :

TABEL - 05
PERKEMBANGAN PMA/PMDN DI JAWA TENGAH TAHUN 1997 – 2005

Tahun	PMA				PMDN			
	Proyek	Nilai (\$ USA)	TKI	TKA	Proyek	Nilai (Rp)	TKI	TKA
1997	26	2,221,516,899.19	3.825	141	58	7.406.630.814.479,00	57.700	261
1998	46	3,072,199,262.68	18.677	311	20	2.482.396.427.000,00	7.202	72
1999	72	127,845,393.55	20.085	424	26	1.308.709.116.573,00	10.623	62
2000	56	72,072,435.43	17.042	271	34	2.451.203.432.171,00	18.356	102
2001	57	96,681,990.00	9.576	250	26	2.912.197.970.000,00	19.779	78
2002	44	91,765,000.00	13.897	214	14	1.541.259.610.000,00	2.906	21
2003	57	80,018,358.00	20.560	229	21	3.607.653.588.597,00	24.004	105
2004	46	3,086,867,970.86	8.701	186	17	5.608.617.363.807,00	10.407	32
2005 (s/d Juni)	22	29,480,827.83	2207	42	8	438.914.109.000,00	11.508	3

Sumber : Perkembangan PMA / PMDN Jawa Tengah Tahun 1997 – 2005
(BPM Jawa Tengah)

Sektor-sektor industri yang banyak diminati oleh penanaman modal (PMA dan PMDN) serta penyerapan tenaga kerja pada sektor-sektor industri tersebut dapat dilihat pada tabel – 06 dan tabel – 07 berikut :

TABEL - 06
SEKTOR INDUSTRI YANG DIMINATI INVESTOR DI JAWA TENGAH
BERDASARKAN JUMLAH PROYEK TAHUN 2003-2005

Sektor Industri	Jumlah Proyek PMA			Jumlah Proyek PMDN		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Tanaman Pangan	2	-	-	-	-	-
Perkebunan	-	-	-	-	-	-
Peternakan	-	-	-	-	-	-
Perikanan	-	2	-	-	1	-
Kehutanan	-	-	-	-	-	-
Pertambangan	-	1	-	-	-	1
Industri makanan	4	5	2	3	-	1
Industri tekstil	5	4	3	4	2	3
Industri kayu	25	17	5	2	4	1
Industri kertas	1	-	1	-	1	1
Industri farmasi	-	-	-	-	-	-
Industri kimia	1	2	2	4	2	-
Industri mineral non logam	1	-	-	-	-	-
Industri logam dasar	-	-	-	-	-	-
Industri barang logam	1	-	1	2	-	-
Industri lainnya	2	4	-	-	-	-
Listrik, gas, dan air minum	-	-	-	-	1	-
Konstruksi/bangunan	1	-	-	2	2	1
Perdagangan	7	2	5	1	-	-
Hotel dan restoran	1	3	1	-	2	-
Pengangkutan	-	-	-	-	-	-
Perumahan, kaw.industri	-	-	-	1	1	-
Perkantoran	-	-	-	-	-	-
Jasa lainnya	6	6	2	-	1	-

Sumber : Perkembangan PMA/PMDN Jawa Tengah Tahun 2003-2005 (BPM Jawa Tengah)

TABEL - 07
PENYERAPAN TENAGA KERJA BERDASARKAN SEKTOR INDUSTRI DARI
PENANAMAN MODAL TAHUN 2003 – 2005

Sektor Industri	Jumlah TKI			Jumlah TKA		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
Tanaman Pangan	2073	-	-	10	-	-
Perkebunan	-	-	-	-	-	-
Peternakan	-	-2	-	-	-	-
Perikanan	-	1334	-	-	2	-
Kehutanan	-	-	-	-	-	-
Pertambangan	-	710	33	-	11	-
Industri makanan	1478	356	7108	15	14	8
Industri tekstil	5935	10608	4487	54	38	18
Industri kayu	4800	2551	1201	74	76	13
Industri kertas	3133	100	154	12	-	2
Industri farmasi	-	-	-	-	-	-
Industri kimia	354	521	1385	5	-4	-
Industri mineral non logam	58	80	-	1	-	-
Industri logam dasar	-	-	-	-	-	-
Industri barang logam	100	-	-4	2	-	1
Industri lainnya	1305	1392	-	15	17	-1
Listrik, gas, dan air minum	-	62	-	-	-	-
Konstruksi/bangunan	2	156	50	-	-	-
Perdagangan	1208	25	-861	25	12	-
Hotel dan restoran	6	923	110	1	10	-
Pengangkutan	-	-	-	-	-	-
Perumahan, kaw. industri	-	19	-	-	-	-
Perkantoran	-	-	-	-	-	-
Jasa lainnya	108	373	56	15	10	2

Sumber : Perkembangan PMA/PMDN Jawa Tengah Tahun 2003-2005 (BPM Jawa Tengah)

Sisi lain yang perlu untuk diketahui adalah perkembangan atau kondisi ketenagakerjaan yang ada di Jawa Tengah. Dari hasil penelitian diperoleh data tentang jumlah penduduk berikut laju pertumbuhannya, jumlah angkatan kerja, dan pengangguran yang berturut-turut dapat dilihat pada tabel 08 sampai dengan tabel 12.

Jumlah penduduk Jawa Tengah dari tahun ke tahun terus mengalami penambahan. Perubahan penambahan penduduk terjadi sebagai akibat menurunnya laju pertumbuhan penduduk, perubahan komposisi struktur umur, jenis kelamin dan persebarannya. Terjadinya perubahan penduduk ini merupakan akibat perubahan fertilitas dan mortalitas yang semakin menurun dan mobilitas (migrasi) penduduk yang semakin meningkat. Kendala yang muncul dan mengikuti adalah bertambahnya angkatan kerja yang tidak tertampung seluruhnya dalam lapangan kerja karena sempitnya lapangan kerja yang sekaligus mengurangi kesempatan kerja bagi mereka.

TABEL - 08
PERKEMBANGAN PENDUDUK JATENG TAHUN 1980 – 2000

UMUR	1980 (1971-1980)		1990 (1981-1990)		1995 (1991-1995)		2000 (1996-2000)	
	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%	Absolut	%
< 15	10.088.593	39,77	10.074.610	35,33	9.578.005	32,30	8.947.266	28,93
15 – 64	14.375.674	56,67	17.112.294	60,01	18.456.193	62,24	20.153.436	65,17
> 65	903.077	3,56	1.328.833	4,66	1.619.068	5,46	1.823.462	5,90
Jumlah	25.367.344	100	28.515.737	100	29.653.266	100	30.856.825	100
Laju pertumbuhan		1,65		1,18		0,78		0,84

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah

Berdasar dua tabel tersebut diatas terlihat bahwa perkembangan jumlah penduduk dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Dari keseluruhan jumlah tersebut angka yang paling tinggi ada pada usia kerja yaitu antara umur 15 tahun sampai dengan 64 tahun. Sebagian besar angkatan kerja yang ada itu berpendidikan sampai dengan sekolah dasar saja (mencapai 74,88 %). Secara keseluruhan jumlah angkatan kerja di Jawa Tengah dapat dilihat pada tabel – 09 dibawah ini.

TABEL - 09
JUMLAH ANGKATAN KERJA DI JATENG
MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN

PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN	1995 (1991-1995)		2000 (1996-2000)	
	JUMLAH	%	JUMLAH	%
≤ SD	10.422.728	74,88	12.198.524	73,41
SLTP UMUM	1.262.122	9,07	1.620.489	9,75
SLTP KEJURUAN	144.659	1,04	168.707	1,02
SLTA UMUM	942.091	6,77	1.268.306	7,63
SLTA KEJURUAN	785.087	5,64	960.918	5,78
D-I/DIII/ AKADEMI	194.249	1,40	213.810	1,29
PERGURUAN TINGGI	168.186	1,21	186.349	1,12
JUMLAH	13.919.111	100	16.617.304	100

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah

Dengan tidak tersedianya lapangan kerja yang cukup dalam perhitungan per 5 (lima) tahun dapat diketahui jumlah angka pengangguran di Jawa Tengah yang juga mengalami peningkatan seperti halnya terlihat pada tabel – 10.

TABEL - 10
ANGKA PENGANGGURAN JAWA TENGAH

JENIS PENGANGGURAN	1995 (1991-1995)	2000 (1996-2000)
PENGANGGURAN TERBUKA	733.000	853.000
SETENGAH PENGANGGUR	4.630.415	5.535.761

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah

Berpijak pada kondisi tersebut Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah membuat proyeksi jumlah angkatan kerja sebagaimana dapat kita lihat pada tabel-11.

TABEL - 11
PROYEKSI JUMLAH ANGGKATAN KERJA
PROVINSI JAWA TENGAH

TAHUN	JUMLAH (orang)
2003	22.940.821
2004	23.134.176
2005	23.525.790
2006	24.125.675
2007	24.740.857

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
Provinsi Jawa Tengah

Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Jawa Tengah melalui beberapa kebijakan menetapkan target untuk menangani pengangguran yang dari waktu ke waktu semakin bertambah. Dengan target tersebut diharapkan jumlah pengangguran dapat ditekan sehingga dapat menekan jumlah pengangguran yang semakin bertambah

akibat bertambahnya angkatan kerja baru yang belum seluruhnya tertampung dalam lapangan kerja.

TABEL - 12
PROYEKSI JUMLAH PENGANGGURAN, TARGET PENEMPATAN DAN
PROYEKSI PENGANGGUR YANG BELUM TERTANGANI

TAHUN	PROYEKSI JUMLAH PENGANGGURAN	TARGET PENANGANAN	PROYEKSI PENGANGGUR YANG BELUM TERTANGANI
2004	908.999	58.064	850.935
2005	935.992	67.890	868.102
2006	963.869	94.591	869.279
2007	992.663	150.862	841.801
2008	1.022.406	210.080	812.326

Sumber : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah

2. Harmonisasi Kewenangan Kebijakan Penanaman Modal Pada Era Otonomi Daerah

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, lembaga pemerintahan baik pusat maupun daerah pada dasarnya memiliki wewenang masing-masing. Hal ini sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan yang dianut dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pembagian kewenangan pada era otonomi daerah tersebut terdiri atas kewenangan pemerintah (pusat), kewenangan pemerintah propinsi, dan kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing tingkat pemerintah ini merupakan dasar pijakan untuk membuat suatu kebijakan.

a. Kewenangan Pemerintah Pusat Pada Era Otonomi Daerah

Dengan berlakunya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berarti juga mencabut UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan pemerintah (pusat) tidak mengalami perubahan. Ketentuan Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa yang termasuk urusan pemerintah (pusat) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan politik luar negeri yang dimaksud adalah dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.

Urusan pertahanan, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.

Urusan keamanan, yang dimaksudkan misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

Urusan yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga permasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang,

peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.

Urusan moneter dan fiskal nasional, yaitu kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

Sedangkan yang dimaksud urusan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah kepada daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuh kembangkan kehidupan beragama.

Penyelenggaraan 6 (enam) urusan pemerintahan tersebut di atas dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau Wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa. Sedangkan untuk urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar 6 (enam) urusan pemerintahan tersebut, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintah, melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan

pemerintahan. Penyelenggaraan urusan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

Urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang termasuk dalam kewenangan pemerintah (pusat) sebagaimana tersebut di atas merupakan kewenangan pemerintah daerah. Urusan pemerintah daerah ini terbagi atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib merupakan urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain :

- a. perlindungan hak konstitusional;
- b. perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI;
- c. pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

Sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan konsisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Jika kita lihat kembali ketentuan pasal 7 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, wewenang pemerintah (pusat) mencakup wewenang dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Kewenangan bidang lain yang dimaksudkan di sini adalah tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga

perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Wewenang pemerintah tersebut kemudian diperinci dalam 25 (dua puluh lima) bidang yang meliputi bidang pertanian, bidang kelautan, bidang pertambangan dan energi, bidang kehutanan dan perkebunan, bidang perindustrian dan perdagangan, bidang perkoperasian, bidang penanaman modal, bidang kepariwisataan, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang pertanahan, bidang permukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, bidang pengembangan otonomi daerah, bidang perimbangan keuangan, bidang kependudukan, bidang olah raga, bidang hukum dan perundang-undangan, dan bidang penerangan.

Selain itu, sesuai Pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom, pemerintah (pusat) juga memiliki kewenangan di bidang :

- (1) Penetapan kebijakan untuk mendukung pembangunan secara makro
- (2) .Penetapan pedoman untuk menentukan standar pelayanan minimal dalam bidang yang wajib dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
- (3) Penetapan kriteria penentuan dan fungsi ruang kawasan lahan dalam rangka penyusunan tata ruang.
- (4) Penyusunan rencana nasional secara makro.

- (5) Penetapan persyaratan akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi tenaga profesional/ahli serta persyaratan jabatan.
- (6) Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi.
- (7) Penetapan pedoman pengelolaan dan perlindungan sumber daya alam.
- (8) Pengelolaan dan penyelenggaraan perlindungan sumber daya alam di wilayah laut di luar dua belas mil.
- (9) Pengaturan penerapan perjanjian, atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara.
- (10) Penetapan standar pemberian izin oleh daerah.
- (11) Pengaturan ekspor impor dan pelaksanaan perkarantinaaan.
- (12) Penanggulangan wabah dan bencana yang berskala nasional.
- (13) Penetapan arah dan prioritas riset dan teknologi termasuk penelitian dan pengembangan teknologi strategis dan beresiko tinggi.
- (14) Penetapan kebijakan sistem informasi nasional.
- (15) Penetapan persyaratan kualifikasi usaha jasa.
- (16) Pengaturan sistem lembaga perekonomian negara.

b. Kewenangan Daerah Provinsi Pada Era Otonomi Daerah

Kewenangan daerah provinsi menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dibedakan antara urusan wajib dan urusan yang bersifat pilihan. Berdasarkan ketentuan Pasal 13 ayat (1), kewenangan provinsi yang termasuk urusan wajib meliputi :

- (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- (2) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;

Yang dimaksud ketertiban umum dan ketentraman umum dan ketentraman masyarakat di sini adalah termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat.

- (4) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- (5) penanganan bidang kesehatan;
- (6) penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- (7) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- (9) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- (10) pengendalian lingkungan hidup;
- (11) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- (12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- (14) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- (16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Adapun urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

Wewenang provinsi sebagai daerah otonom ini juga tidak berbeda jauh dengan pengaturan sebelumnya. Sesuai dengan ketentuan pasal 9 UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah wewenang provinsi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta kewenangan dalam bidang tertentu lainnya, wewenang yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Kewenangan sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.

Pada PP Nomor 25 Tahun 2000 Pasal 3 ayat (2) menegaskan bahwa yang dimaksud dengan kewenangan dalam bidang tertentu lainnya pada provinsi sebagai daerah otonom meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang menyangkut wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman serta perencanaan tata ruang provinsi.

Pasal 3 ayat (5) PP Nomor 25 Tahun 2000 mempertegas batas kewenangan daerah provinsi dalam 20 (dua puluh), meliputi bidang pertanian, bidang kelautan, bidang pertambangan dan energi, bidang kelautan dan perhubungan, bidang perindustrian

dan perdagangan, bidang perkoperasian, bidang penanaman modal, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang pemukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, bidang pengembangan otonomi daerah, bidang perimbangan keuangan, bidang hukum dan perundang-undangan.

c. Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota Pada Era Otonomi Daerah.

Berdasarkan dalam ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mencabut UU Nomor 22 Tahun 1999, kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota dibedakan antara urusan yang bersifat wajib dan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota yang meliputi :

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyelenggaraan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan bidang pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;

9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata.

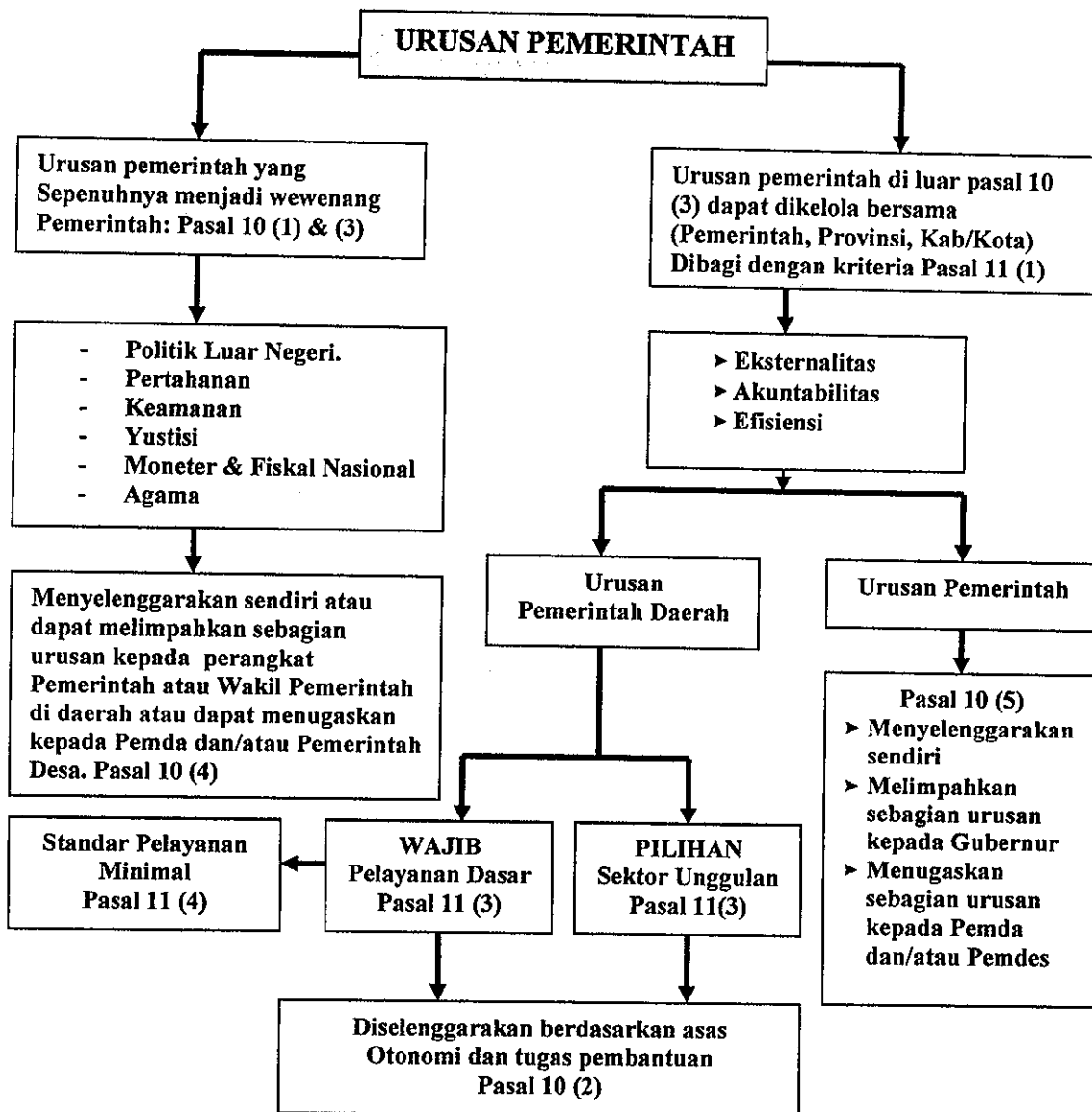
Adapun kewenangan kabupaten/kota sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 11 meliputi :

1. Seluruh kewenangan pemerintah, selain kewenangan pemerintah pusat dan provinsi;
2. Bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten/kota, adalah sebelas bidang yaitu meliputi bidang pekerjaan umum, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang pertanian, bidang perhubungan, bidang industri dan perdagangan, bidang penanaman modal, bidang lingkungan hidup, bidang pertanahan, bidang koperasi dan bidang tenaga kerja.

Selanjutnya kewenangan kabupaten/kota tersebut berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, dirinci sebagai berikut bidang pertanian, bidang kelautan, bidang pertambangan dan energi, bidang kehuatan dan perkebunan, bidang perindustrian dan perdagangan, bidang perkoperasian, bidang kepariwisataan, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang pemukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang kependudukan, bidang olah raga, bidang penanaman modal,

Dari uraian diatas terlihat adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Pembagian urusan tersebut dapat digambarkan dalam tabel – 13 diagram sebagai berikut :

TABEL - 13
PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN



d. Kebijakan Penanaman Modal Berdasarkan Kewenangan Pemerintah (Pusat), Provinsi dan Kabupaten/Kota Pada Era Otonomi Daerah.

Pemerintah daerah, sebagaimana diungkapkan oleh Luluk⁸⁸, diberi kewenangan di bidang penanaman modal. Hal itu sesuai dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 14 huruf n. Urusan penanaman modal ini merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yaitu untuk memberikan pelayanan administrasi pananaman modal. Kecuali itu pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah dapat memberikan insentif atau kemudahan kepada masyarakat/investor. Pemberian insentif tersebut harus diatur dalam peraturan daerah masing-masing dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan dan perencanaan penanaman modal. Kewenangan ini meliputi identifikasi potensi sumber daya daerah yang hasilnya disajikan dalam bentuk peta investasi daerah serta petunjuk tentang sumber daya alam, sumber daya manusia dan kelembagaan, identifikasi dan penyusunan daftar pengusaha kecil, menengah dan besar untuk calon mitra usaha termasuk dalam rangka kemitraan, penyusunan program pengembangan penanaman modal daerah kabupaten/kota dalam bentuk rencana strategis daerah sesuai dengan program pembangunan daerah, penetapan bidang usaha unggulan/prioritas sesuai dengan potensi dan daya dukung daerah dalam bentuk daftar bidang usaha unggulan/prioritas, penyiapan usulan bidang-bidang usaha yang tertutup mutlak untuk penanaman modal, tertutup untuk PMA, penyusunan profil proyek penanaman modal bidang usaha unggulan/prioritas, penyusunan profil

⁸⁸ Luluk, Staf BPM Jawa Tengah Bidang Pengawasan dan Pengkajian, *Wawancara*, Semarang, 5 Mei 2005

investasi proyek kemitraan, penetapan kebijakan pemberian insentif khusus sesuai dengan kewenangan kabupaten/kota, pelaksanaan pelatihan dan penyuluhan teknis dan bisnis bagi usaha kecil dan menengah serta penyelenggaraan kewenangan lain di bidang kebijakan dan perencanaan pengembangan penanaman modal yang belum ditetapkan sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat dan provinsi.

Kecuali itu pemerintah daerah kabupaten/kota juga diberikan kewenangan dalam hal promosi dan kerja sama internasional penanaman modal. Dalam hal ini meliputi penyelenggaraan promosi penanaman modal daerah, pelayanan perizinan penanaman modal dan pengendalian pelaksanaan penanaman modal di daerah kabupaten/kota.

Lebih lanjut Luluk mengungkapkan bahwa kewenangan kepada provinsi sebagai payung pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, diberikan sepanjang tidak atau belum dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Sebagaimana pengaturan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 13 yang menyatakan bahwa pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota menjadi urusan wajib dari pemerintah daerah provinsi. Urusan ini meliputi kegiatan melakukan kerja sama dalam bidang penanaman modal dengan kabupaten/kota.

Adapun pemerintah pusat mempunyai kewenangan dalam pemberian ijin dan pengendalian penanaman modal untuk usaha berteknologi strategis yang mempunyai derajat kecanggihan tinggi dan beresiko tinggi dalam penerapannya meliputi persenjataan, nuklir, dan rekayasa genetik

3. Upaya-upaya untuk mewujudkan kebijakan penanaman modal yang mendukung peningkatan penyerapan tenaga kerja.

a. Program Kebijakan Penanaman Modal

Perkembangan perekonomian di Indonesia tidak terlepas dari berbagai faktor, termasuk faktor dari luar negeri. Adanya keterbukaan sistem perekonomian Indonesia mengakibatkan perkembangan perekonomian di dalam negeri sangat dipengaruhi oleh dan tergantung pada fluktuasi perekonomian global.

Saat ini pemerintah telah menargetkan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Untuk mewujudkannya diperlukan dukungan investasi baik dari pemerintah maupun sektor swasta. Investasi swasta sebagai pendorong akselerasi pemulihan ekonomi perlu ditingkatkan keberadaannya, mengingat laju pengeluaran investasi pemerintah semakin menurun.

Masih banyak permasalahan yang menghadang dan memiliki korelasi laju pertumbuhan investasi baik yang dapat menumbuhkan minat investasi maupun yang menghambat kehadiran investasi. Untuk menumbuhkan minat investasi dan mengurangi hambatan yang ada diperlukan strategi-strategi baik berupa kebijakan-kebijakan atau tindakan-tindakan-tindakan yaitu :

1. Kerja sama yang baik dengan instansi terkait serta kabupaten/kota;
2. Tersedianya tenaga kerja yang trampil serta didukung adanya sertifikasi lembaga ketenagakerjaan ataupun lembaga pendidikan ketrampilan;
3. Infrastruktur yang memadai untuk mendukung usaha termasuk didalamnya sistem komunikasi dan perhubungan yang baik dan lancar, sistem perbankan, asuransi, jasa konsultasi dan pendidikan;

4. Sistem pelayanan perizinan penanaman modal yang cepat, tepat dan mudah, serta adanya keseragaman prosedur dan mekanisme perizinan di kabupaten/kota (*one stop service*);
5. Sistem keamanan penanaman modal di daerah yang tangguh, dengan cara mengurangi dan mengantisipasi dampak gangguan stabilitas politik di tingkat nasional;
6. Adanya jaminan kepastian hukum dan konsistensi kebijakan penanaman modal di tingkat nasional dan daerah yang berpengaruh positif pada iklim penanaman modal di daerah;
7. Ketersediaan lokasi / kawasan industri yang strategis, lengkap dengan fasilitas yang diperlukan, dan akrab lingkungan;
8. Dukungan aparat pemerintah yang profesional yang memahami akan pentingnya investasi;
9. Tersedianya insentif yang sesuai dengan keperluan investor;
10. Ketersediaan informasi, baik dalam hal peluang investasi, profil investasi, potensi daerah, layanan perijinan, promosi, maupun sarana pendukung lainnya yang berkaitan dengan penanaman modal;
11. Dukungan dari peran serta kabupaten / kota dalam penciptaan iklim investasi yang kondusif;
12. Tersedianya sarana prasarana penunjang investasi yang memadai.

Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah provinsi Jawa Tengah dalam upayanya untuk meningkatkan investasi telah menetapkan beberapa kebijakan

meliputi kebijakan internal/jangka pendek dan kebijakan eksternal/jangka panjang.

Kebijakan-kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

- Kebijakan Internal/Jangka Pendek

1. Mendorong penciptaan iklim usaha investasi yang kondusif
 - a. Mendorong adanya pemantapan keamanan dan kenyamanan investasi Jawa Tengah. (Sosialisasi pentingnya investasi);
 - b. Mendorong adanya kepastian hukum dan konsistensi kebijaksanaan investasi;
 - c. Pemantapan kestabilan politik di Jawa Tengah.
2. Peningkatan daya saing investasi Jawa Tengah
 - a. Meningkatkan pelayanan investasi dengan cepat, tepat dan akurat serta melaksanakan *one stop service*;
 - b. Mengubah pola berpikir regulator menjadi fasilitator/*regularly body market drive servicing agency*;
 - c. Pemberian insentif / kemudahan yang diharapkan investor;
 - d. Menghapus / mengurangi pungutan yang tidak perlu;
 - e. Tersedianya tenaga trampil dan bertanggungjawab dalam bidang investasi;
 - f. Mengusahakan ketersediaan badan baku yang diperlukan investor;
 - g. Pelayanan "pra dan pasca investasi" :
 - (1) Tersedianya *investment service centre*
 - (2) Tim *task force* penanaman modal
 - (3) Kotak pos penanaman modal.

- h. Mengembangkan sistem teknologi informasi investasi;
 - i. Tersedianya lokasi maupun kawasan industri
 - j. Pemberdayaan lembaga-lembaga / aparaturnya yang menangani investasi;
 - k. Mendorong tersedianya infrastruktur penunjang investasi (jalan, listrik, jaringan telepon, perbankan, asuransi, dan lain-lain)
 - l. Menyiapkan kajian tentang peluang investasi (*business plan investment, profil investasi, potensi investasi*)
3. Melaksanakan promosi investasi dan misi investasi di dalam dan di luar negeri
- a. Informasi potensi investasi.
 - b. Menawarkan peluang investasi yang menguntungkan investor.
 - c. Info profil investasi.
 - d. Info daya saing investasi.
4. Peningkatan realisasi investasi di Jawa Tengah.
5. Memanfaatkan relokasi investasi industri di Jawa Tengah.
- Kebijakan Eksternal/Jangka Panjang
- 1. Kerja sama pengembangan investasi dengan lembaga-lembaga nasional / internasional.
 - 2. Mendorong penyebaran investasi.
 - 3. Pelaksanaan yang konsisten terhadap penerapan otonomi daerah di bidang investasi.

4. Mendorong peberdayaan lembaga-lembaga yang menangani investasi di kabupaten/kota.
5. Mendorong upaya kerja sama inter provinsi / kota di dalam / di luar negeri.

b. Program Kebijakan Ketenagakerjaan

Permasalahan ketenagakerjaan yang dihadapi oleh Jawa Tengah sangatlah kompleks dengan adanya pertumbuhan angkatan kerja yang masih tinggi ditambah dengan tingkat pendidikan dan ketrampilannya yang masih rendah serta penciptaan lapangan kerja yang terbatas. Untuk mengatasi/mengurangi permasalahan tersebut, maka pemerintah provinsi Jawa Tengah perlu mengadakan pembangunan sumber daya manusia semaksimal mungkin yang dimanifestasikan dalam usaha yang bertahap dan terencana., yang meliputi pengembangan, penggunaan, pengendalian dan peningkatan kualitas hidup tenaga kerja.

Berdasarkan hal di atas, maka kebijakan dalam bidang ketenagakerjaan pada tahun 2003 – 2007 yang ditempuh antara lain :

1. Pemanfaatan jumlah angkatan kerja yang besar sebagai kekuatan pembangunan perlu dilakukan, dengan peningkatan usaha-usaha pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia untuk mendukung pembangunan di Jawa Tengah.
2. Perluasan kesempatan kerja perlu lebih dimantapkan melalui usaha-usaha dan langkah-langkah yang menyeluruh dan terpadu. Misalnya dengan adanya kebijakan fiskal, moneter ataupun sektoral lebih diarahkan untuk menciptakan kesempatan kerja baru sesuai dengan pertumbuhan angkatan kerja, sehingga akan

dapat mengurangi jumlah pengangguran maupun setengah penganggur yang ada, khususnya pada sektor pertanian, perdagangan dan jasa.

3. Penentuan skala prioritas investasi dan pemilihan teknologi tepat guna terutama teknologi padat karya yang mudah diserap, diterapkan dan dipelihara serta sebanyak mungkin menggunakan bahan-bahan lokal.
4. Perlu adanya upaya peningkatan kualitas tenaga kerja khususnya mengenai tingkat upah, kesejahteraan, pemerataan pendapatan dan lingkungan kerja.
5. Peningkatkan koordinasi fungsional antar instansi/lembaga baik secara vertikal maupun horisontal untuk lebih mengefektifkan program-program pemecahan permasalahan ketenagakerjaan, baik dalam rangka penciptaan lapangan kerja baru, pendidikan dan pelatihan tenaga kerja serta pengawasan dan perlindungan tenaga kerja agar tidak tumpang tindih antara satu dan lainnya.
6. Perlunya pendataan tentang ketenagakerjaan secara berkala dan berkesinambungan dengan melibatkan berbagai instansi sektoral.

Dari berbagai kebijaksanaan di atas maka strategi yang ditempuh diantaranya adalah :

1. Pemberdayaan dan peningkatan kualitas tenaga kerja.

Menciptakan program-program pelatihan yang tepat bagi penganggur atau pencari kerja yang sesuai dengan kebutuhan pasar kerja serta menciptakan angkatan kerja yang produktif dan berkualitas serta memberikan modal pelatihan ketrampilan bagi tenaga kerja yang baru memasuki pasar kerja dan peningkatan pendidikan ketrampilan bagi tenaga kerja yang sudah bekerja.

2. Peningkatan pelatihan di Lembaga Pelatihan Perusahaan/Swasta (LLP/LLS) serta BLK dan Unit Pelatihan Keliling dengan meningkatkan pembinaan, fasilitasi dan akreditasi.
3. Memperluas dan menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi jumlah penganggur dan setengah penganggur dengan mendorong tumbuh kembangnya berusaha di sektor informal/usaha mandiri atau pada perusahaan padat karya.
4. Peningkatan sistem informasi pasar kerja yang menyangkut lintas wilayah maupun sektoral, sehingga dapat mempercepat pengisian lowongan kerja yang tersedia, termasuk didalamnya meningkatkan pelayanan penempatan TKI ke luar negeri.
5. Pengaturan dan penempatan tenaga kerja melalui mekanisme Antar Kerja Lokal (AKL), Antar Kerja Daerah (AKAD), Transmigrasi, Antar Kerja Khusus (AKSUS) dan Antar Kerja Antar Negara (AKAN).
6. Peningkatan koordinasi antar instansi/lembaga melalui pembentukan Dewan Ketenagakerjaa.

Guna menjabarkan strategi di atas, rencana program kerja yang dilakukan oleh Dinas Tenaga Kerja dan transmigrasi Provinsi Jawa Tengah adalah :

1. Program Peningkatan Kualitas dan Produktifitas Tenaga Kerja.

Kegiatan tersebut meliputi :

- a. Pelatihan ketrampilan bagi pencari kerja dan pekerja.
- b. Pemagangan.
- c. Peningkatan dan pemasyarakatan produktifitas tenaga kerja.

- d. Pemanfaatan lembaga pelatihan, pemasyarakatan, kegiatan pelatihan dan pengembangan jejaring pelatih.
2. Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja.
- a. Pembinaan dan pengembangan usaha mandiri, sektor informal dan ekonomi produktif.
 - b. Penempatan tenaga kerja melalui AKL, AKAN, AKSUS naupun AKAN
 - c. Pengembangan Bursa Kerja Khusus serta Informasi Pasar Kerja.
 - d. Pemberian Kredit lunak berskala kecil dan menengah.
 - e. Pemantapan perencanaan ketenagakerjaan antar instansi/lembaga melalui diaktikannya kembali Komisi Informasi dan Perencanaan Tenaga Kerja pada Dewan Ketenagakerjaan Daerah.
3. Program Perlindungan dan Pengembangan Hubungan Industrial. Kegiatan ini meliputi :
- a. Pemasyarakatan dan pembudayaan perlindungan hubungan industrial tenaga kerja.
 - b. Peningkatan kesejahteraan pekerja.
 - c. Penetapan dan pengawasan pelaksanaan upah minimum.

Pada saat ini, banyak pihak mengukur keberhasilan pembangunan, berdasarkan kinerja keberhasilan mengurangi pengangguran dan seberapa banyak kesempatan kerja dapat diciptakan. Oleh sebab itu, pengurangan pengangguran dan penanganan kemiskinan merupakan prioritas utama pembangunan di Jawa Tengah. Bahkan Gubernur Jawa Tengah menekankan untuk melakukan akselerasi program penanganan pengangguran yang terukur untuk mendorong percepatan peningkatan

kinerja. Tujuan akselerasi program penanganan pengangguran adalah penurunan signifikan angka pengangguran setiap tahun, melebihi tingkat pertumbuhan angkatan kerja.

Menyikapi hal tersebut, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah melakukan penyusunan program dimaksud, berdasarkan kondisi aktual ketenagakerjaan dengan membuat proyeksi kondisi angka pengangguran serta mempertimbangkan berbagai faktor lingkungan yang mempengaruhi. Akselerasi program dimaksud merupakan kerangka acuan pelaksanaan kegiatan internal (Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Provinsi Jawa Tengah), maupun sektor pembangunan lain yang terkait dengan kepentingan penanganan pengangguran. Dengan demikian diharapkan sumber daya dapat diorganisasikan dan dialokasikan lebih efektif dan efisien. Pencapaian tujuan dapat dikendalikan dan terukur sesuai dengan kebutuhan.

Parameter keberhasilan program ini diukur berdasarkan keberhasilan pencapaian target penanganan pengangguran, yang dipresentasikan dari jumlah penempatan tenaga kerja yang dapat dilakukan.

Untuk mencapai tujuan akselerasi diperlukan strategi dengan mempertimbangkan alokasi sumber-sumber daya dan membandingkan kinerja dan prakiraan. Berdasarkan hal tersebut, ditetapkan strategi-strategi, sebagai berikut :

1. Meningkatkan kinerja penempatan tenaga kerja di dalam dan di luar negeri;
2. Mengembangkan dan memperluas kesempatan kerja;
3. Meningkatkan kompetensi, produktivitas, daya saing dan kemandirian tenaga kerja;

4. Membangun hubungan industrial lebih dinamis dan intensifikasi pengawasan ketenagakerjaan untuk mencegah PHK (Pemutusan Hubungan Kerja).

Implementasi strategi penanganan pengangguran tersebut dilakukan dengan menyusun program-program dan kegiatan pendukung. Penyusunan program tersebut, berorientasi pada peningkatan penempatan tenaga kerja, pencegahan PHK. Secara garis besar program-program penanganan pengangguran dikelompokkan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu :

1. Kelompok program yang berdampak langsung terhadap pengurangan angka pengangguran.
2. Kelompok program pendukung untuk mencegah bertambahnya angka pengangguran.

Kelompok program yang berdampak langsung terhadap pengurangan pengangguran, terdiri dari Program Peningkatan Penempatan Tenaga Kerja, Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja, dan Program Peningkatan Daya Saing dan Kemandirian Tenaga Kerja

1. Program Peningkatan Penempatan Tenaga Kerja

Program ini diarahkan untuk meningkatkan kinerja penempatan tenaga kerja dengan memanfaatkan secara optimal kesempatan kerja yang tersedia di dalam dan di luar negeri. Kegiatan yang dirancang untuk mendukung antara lain adalah :

- Peningkatan penempatan TKI ke luar negeri;
- Peningkatan penempatan AKAD dan AKL;

- Penempatan dan pengerahan transmigrasi;
- Informasi pasar kerja dan bursa kerja.

2. Program Perluasan dan Pengembangan Kesempatan Kerja

Program ini diarahkan untuk memperluas kesempatan kerja yang tersedia. Sasaran program adalah mendorong tenaga kerja untuk menciptakan lapangan kerja bagi dirinya sendiri dan bagi tenaga kerja di lingkungannya. Kegiatan yang dirancang untuk mendukung program ini, antara lain :

- a) TKS-BUTSI/TKS (sarjana masuk desa), sebagai akselerator dan motivator pembangunan;
- b) Tenaga Kerja Mandiri Profesional;
- c) Pendayagunaan Tenaga Kerja Teknologi Padat Karya;
- d) Wirausaha Baru;
- e) Gramen bank;
- f) Pembinaan Usaha Mandiri;
- g) Pembinaan Sektor Informal;
- h) Pembinaan Ekonomi Produktif;
- i) Pelatihan Pasca Penempatan TKI;
- j) Penempatan Pasca Magang Jepang.

3. Program Peningkatan Daya Saing dan Kemandirian Tenaga Kerja

Program ini diarahkan untuk meningkatkan kompetensi tenaga kerja agar lowongan kerja yang tersedia dapat terpenuhi secara maksimal. Mendorong penempatan tenaga kerja melalui peningkatan prosentase penempatan lulusan

pelatihan, uji kompetensi, sertifikasi dan standarisasi lembaga pelatihan.

Kegiatan yang dirancang untuk mendukung program ini, antara lain adalah :

- a) Pelatihan dan Peningkatan Produktivitas Tenaga Kerja;
- b) Uji Kompetensi dan Sertifikasi Tenaga Kerja;
- c) Optimalisasi dan Peningkatan Sumber Daya Pelatihan.

Adapun kelompok program pendukung untuk mencegah bertambahnya angka pengangguran, terdiri dari Program Pengembangan Hubungan Industrial dan Program Intensifikasi Pengawasan Ketenagakerjaan.

1. Program Pengembangan Hubungan Industrial

Program ini diarahkan untuk mendorong terciptanya kondisi yang mendukung terciptanya pengembangan usaha dan mengurangi potensi terjadinya PHK.

Kegiatan untuk mendukung program dimaksud antara lain adalah :

- a) Peningkatan Kesejahteraan Pekerja;
- b) Pengembangan Hubungan Industrial.

2. Program Perlindungan dan Pengawasan Ketenagakerjaan

Program ini diarahkan untuk meminimalkan pelanggaran peraturan dan undang-undang ketenagakerjaan, mendorong terciptanya kesehatan dan keselamatan kerja di perusahaan, mendeteksi secara dini kemungkinan PHK, dan mencegah kecelakaan kerja.

Kegiatan untuk mendukung program tersebut, antara lain adalah :

- a) Penanggulangan Kasus-Kasus Ketenagakerjaan;
- b) Intensifikasi Pengawasan TKI;

- c) Bimbingan Teknis Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja;
- d) Bimbingan Teknis Operator dan Teknisi Alat Kerja;
- e) Pelatihan Keselamatan Kerja dan Hyperkes.

B. PEMBAHASAN

1. Implementasi Kebijakan Penanaman Modal dan Implikasinya Terhadap Penyerapan Tenaga Kerja

Penanaman modal berkembang sejalan dengan kebutuhan suatu negara dalam melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Kegiatan penanaman modal juga terjadi sebagai konsekuensi berkembangnya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Upaya pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya rangkaian investasi yang dilaksanakan secara bertahap. Pada setiap tahap diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan tahap berikutnya. Dengan demikian penanaman modal memiliki arti penting bagi pembangunan ekonomi yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian nasional yaitu untuk meningkatkan kesempatan kerja, meraih teknologi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Mengingat investasi ini memiliki arti yang sangat penting bahkan merupakan suatu kebutuhan, maka setiap negara harus mampu mengelolanya secara baik dan tepat. Oleh karena itu diperlukan penanganan secara simultan agar setiap penanaman modal dapat memberikan manfaat semaksimal mungkin. Salah satu wujud akan hal ini adalah

dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan penanaman modal, baik itu PMDN maupun PMA.

Kebijakan-kebijakan tersebut apabila diinventarisasikan dapat dikelompokkan dalam 5 (lima) kelompok yaitu :

1. Kebijakan yang merupakan latar belakang peraturan perundang-undangan di bidang penanaman modal.

Kebijakan ini merupakan ketentuan operasional yang melatarbelakangi kebijakan penanaman modal sebagaimana diatur dalam TAP MPR RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN, UU RI Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000-2004 dan PP RI Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional Tahun 2004-2009.

2. Kebijakan yang langsung mengatur penanaman modal.

Kebijakan ini merupakan ketentuan pokok penanaman modal yang diatur melalui UU RI Nomor 12 Tahun 1967 jo UU RI Nomor 11 Tahun 1970 tentang PMA dan UU RI Nomor 6 Tahun 1968 jo UU RI Nomor 12 Tahun 1970 tentang PMDN.

3. Kebijakan yang mengatur materi yang menjadi subjek dari kegiatan penanaman modal.

Kebijakan ini merupakan ketentuan-ketentuan yang menyangkut substansi kegiatan/pelaksanaan penanaman modal. Berdasarkan hasil penelitian terdapat 29 peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan substansi kegiatan/pelaksanaan penanaman modal.

4. Kebijakan yang secara langsung ataupun tidak langsung menunjang dan memberi fasilitas pada penyelenggaraan penanaman modal.

Kebijakan yang termasuk dalam ketentuan penunjang ini meliputi antara lain kebijakan dalam bidang hal usaha (12 macam), dalam hal lingkungan hidup (3 macam), dalam hal HaKI (8 macam), dalam hal yang berhubungan dengan otonomi daerah (7 macam), dalam hal bidang usaha (6 macam), dalam hal ketenagakerjaan (3 macam), dalam hal pertanahan (11 macam), dan dalam hal penyelesaian sengketa (5 macam).

5. Ketentuan-ketentuan hukum internasional yang berkaitan dengan kegiatan penanaman modal

A Hoogerwerf berpendapat bahwa kebijaksanaan merupakan usaha untuk mencapai tujuan tertentu, dengan sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.⁸⁹ Berpijak pada pendapat A. Hoogerwerf maka tidaklah heran jika sesungguhnya kebijakan-kebijakan penanaman modal tersebut diambil juga untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional Indonesia. Kebijakan-kebijakan tersebut dilaksanakan sebagai upaya untuk mendorong peningkatan penanaman modal, baik itu PMDN maupun PMA.

Sebagai suatu sarana untuk mewujudkan tujuan menurut pemikiran Amara Raksasataya⁹⁰ kebijaksanaan sebagai suatu strategi dan taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Sejalan dengan pemikiran tersebut menetapkan strategi dan taktik melalui 2 program, yaitu :

1. Program yang bertujuan untuk menciptakan iklim investasi yang berdaya saing global.

Kegiatan-kegiatan pokok dalam program ini meliputi :

- (a) penyempurnaan peraturan-peraturan di bidang investasi;

⁸⁹ A. Hoogerwerf dalam Bambang Sunggono, *Op.Cit.*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 11

⁹⁰ *Ibid*, hlm 21

- (b) penyederhanaan prosedur pelayanan penanaman modal;
 - (c) pemberian insentif penanaman modal yang lebih menarik;
 - (d) konsolidasi perencanaan penanaman modal;
 - (e) pemantauan dan evaluasi, serta pengawasan pelaksanaan investasi, baik asing maupun domestik;
 - (f) pengembangan sistim informasi penanaman modal di pusat dan daerah; serta melakukan kajian kebijakan penanaman modal baik dalam maupun luar negeri.
2. Program yang bertujuan membangun citra Indonesia sebagai negara tujuan investasi yang menarik.

Kegiatan-kegiatan pokok yang dilakukan pada lima tahun ke depan adalah:

- (a) penyiapan potensi sumber daya, sarana, dan prasarana daerah yang terkait dengan investasi;
- (b) fasilitas terwujudnya kerjasama strategis antara usaha besar dengan UKMK;
- (c) promosi investasi yang terkoordinasi baik di dalam maupun di luar negeri;
- (d) revitalisasi kinerja kelembagaan promosi ekspor di luar negeri; dan
- (e) mendorong dan memfasilitasi peningkatan koordinasi dan kerja sama di bidang investasi dengan instansi pemerintah dan dunia usaha baik di dalam maupun di luar negeri.

Selain itu langkah-langkah tersebut perlu didukung oleh langkah-langkah untuk meningkatkan kepercayaan investor luar negeri agar mau menanamkan modalnya ke dalam negeri kita dan mengurangi ekonomi biaya tinggi termasuk mengurangi KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme) untuk menarik investor ke Indonesia.

Sesungguhnya tujuan kebijakan penanaman modal yang dilakukan melalui beberapa program dengan berbagai kegiatan pokok adalah untuk meningkatkan jumlah dan nilai investasi secara signifikan. Sedangkan sasarannya adalah terciptanya sistim pelayanan investasi efisien dan efektif dan terciptanya kepastian iklim investasi yang kondusif. Adapun indikator kinerja yang dapat digunakan dalam mencapai tujuan tersebut adalah :

- a. meningkatnya jumlah dan nilai penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri;
- b. tersedianya prosedur investasi yang lebih efisien dan efektif;
- c. meningkatnya investasi di berbagai daerah;
- d. menurunnya *Incremental Capital Output Ratio (ICOR)* dalam investasi.

Kebijakan-kebijakaan penanaman modal sebagaimana disebutkan di atas yang paling banyak mendapat sorotan dan dirasakan sangat penting yang berkaitan dengan penanaman modal adalah :

- a. Pelimpahan wewenang.
- b. Pemberian persetujuan.
- c. Fasilitas dan perijinan pelaksanaan kegiatan penanaman modal (baik itu PMDN maupun PMA).

Bertitik tolak pada indikator kinerja dalam pencapaian tujuan penanaman modal yaitu tersedianya prosedur penanaman modal yang lebih efisien dan efektif maka sesungguhnya pemberian persetujuan, fasilitas dan perizinan penanaman modal itu tidak terlepas dari masalah prosedur permohonan dan perizinan penanaman modal. Pada intinya ketiga hal tersebut terkait dengan masalah prosedur permohonan dan perijinan penanaman modal. Prosedur penanaman modal yang ada oleh beberapa kalangan dianggap berbelit-belit, tidak sederhana dan terlaku birokratis.

Secara garis besar dalam prosedur penanaman seorang calon penanam modal yang akan mengadakan usaha dalam rangka PMDN maupun PMA sebagaimana diatur dalam UU No. 6 Tahun 1968 jo UU No.12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dan UU Nomor 1 Tahun 1967 jo UU Nomor 11 Tahun 1970 tentang PMA, terlebih dahulu harus mempelajari daftar bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal. Perlu ditekankan disini bahwa penanaman modal di Indonesia dalam rangka PMA harus memperhatikan ketentuan Daftar Negatif Investasi yang berlaku di seluruh Indonesia. Ketentuan tersebut penting sebagai wujud komitmen bahwa pemerintah dalam menggunakan dan memanfaatkan modal asing adalah sesuai dengan kebutuhan bagi pembangunan nasional. Dengan demikian tidak semua bidang boleh dimasuki oleh PMA.

Tujuan ditetapkannya daftar bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal ini dimaksudkan untuk menentukan bahwa penanaman modal harus memperhatikan kepentingan nasional karena terkait dengan ketertiban umum, menguasai hajat hidup orang banyak, menyangkut masalah pertahanan dan keamanan serta perlindungan terhadap usaha kecil menengah.

Sesuai dengan ketentuan Keppres RI Nomor 118 Tahun 2000 bidang-bidang usaha tersebut terdiri dari :

- a. bidang usaha yang tertutup mutlak bagi penanaman modal yang meliputi beberapa bidang pada sektor pertanian (1 bidang), sektor kelautan dan perikanan (1 bidang), sektor perindustrian dan perdagangan (6 bidang), sektor perhubungan (2 bidang), sektor pertambangan dan energi (1 bidang);
- b. bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal yang dalam modal perusahaan ada pemilikan WNA dan atau badan hukum asing yang meliputi beberapa bidang pada sektor kehutanan dan perkebunan (3 bidang), sektor perhubungan (2 bidang), sektor perdagangan (1 bidang), sektor penerangan (2 bidang);
- c. bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan patungan antara modal asing dan modal dalam negeri meliputi 8 bidang;
- d. bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan tertentu yang meliputi beberapa bidang pada sektor kelautan dan perikanan (2 bidang), sektor industri (16 bidang), sektor perdagangan (2 bidang).

Hanya saja jika dicermati penetapan bidang-bidang usaha sebagai diatur dalam Keppres RI Nomor 118 Tahun 2000 masih secara garis besar sehingga perlu disusun suatu *negative list* yang lebih mendetail. Kecuali itu perlu penyusunan daftar skala prioritas bagi PMDN dan PMA yang disesuaikan dengan kondisi serta kebutuhan riil masing-masing daerah. Hal ini mengingat kebutuhan riil itu tidak sama antara masing-masing daerah dengan daerah lainnya. Maksudnya disini bahwa dalam penyusunan daftar skala prioritas dibutuhkan fleksibilitas.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Todung Mulya Lubis serta Sumantoro bahwa apabila kita sudah secara tegas menentukan PMA dan PMDN maka kita juga harus mampu menyusun suatu *negative list* yang lebih mendetail dan diperbaiki setiap tahun. Penyusunan *negative list* ini bisa dikaitkan dengan penyusunan Daftar Skala Prioritas bagi PMA dan PMDN dan mestinya harus disesuaikan dengan kebutuhan kita yang riil. Harus diingat juga bahwa kebutuhan riil itu tidak sama dari satu daerah dengan daerah lain, jadi butuh fleksibilitas dalam penyusunan Daftar Skala Prioritas.⁹¹

Penetapan *negatif list* dan daftar skala prioritas ini merupakan suatu taktik/strategi yang diambil pemerintah agar penanaman modal dapat memberikan manfaat bagi masyarakat. Dalam hal ini pemerintah dalam kapasitasnya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan mengatur kegiatan penanaman modal untuk mencapai tujuan pembangunan nasional. Seperti yang diungkapkan Amara R. tersebut di atas yang memandang kebijakan sebagai suatu strategi dan taktik yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan.

Selain daftar bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal investor perlu juga untuk mengetahui bidang atau jenis usaha yang dicadangkan untuk usaha kecil dan yang terbuka untuk usaha menengah atau usaha besar dengan syarat kemitraan.

Pengaturan ini atas dasar pemikiran bahwa usaha kecil di satu pihak perlu dilindungi dari ancaman persaingan, tetapi di lain pihak perlu diberdayakan dengan memberikan peluang usaha agar mampu mewujudkan peran sertanya dalam pembangunan secara optimal. Untuk itu pemerintah memandang perlu untuk menetapkan bidang/jenis usaha yang terbuka untuk usaha menengah atau usaha besar dengan syarat kemitraan

⁹¹ Todung Mulya Lubis, *Op.Cit.*, Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hlm. 38. Lihat juga dalam Sumantoro, *Op.Cit.*, hlm.100.

Ketentuan ini merupakan langkah yang tepat. UKM, yang di Jawa Tengah jumlahnya mencapai 30 % dari jumlah UKM di seluruh Indonesia dan sebagian besar merupakan *home industry*, pada masa krisis ekonomi mampu bertahan dan bangkit. UKM ini menyerap banyak tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang tidak terlalu tinggi tetapi memiliki ketrampilan yang cukup memadai.

Menurut UU Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha kecil, dalam pembangunan nasional, usaha kecil sebagai bagian integral dunia usaha yang merupakan kegiatan ekonomi kerakyatan mempunyai kedudukan, potensi dan peran yang strategis untuk mewujudkan struktur perekonomian nasional yang makin berkembang berdasarkan demokrasi ekonomi.

Undang-undang ini ditetapkan dengan maksud untuk memberdayakan usaha kecil mencakup berbagai aspek pemberdayaan namun tidak mencakup aspek internalnya. Di dalam UU tersebut diatur segi-segi yang mencakup penumbuhan iklim usaha yang kondusif, pembinaan dan pengembangan, pembiayaan dan penjaminan, kemitraan, koordinasi dan pengendalian. Pengaturan pada Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 1995 berbunyi :

“Pemerintah menumbuhkan iklim usaha bagi usaha kecil melalui penetapan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan meliputi aspek : (a) pendanaan; (b) persaingan; (c) prasarana; (d) informasi; (e) kemitraan; (f) perizinan usaha; (g) perlindungan”

selanjutnya pada Pasal 12 disebutkan bahwa :

“Pemerintah menumbuhkan iklim usaha dalam aspek perizinan usaha sebagaimana pasal 6 ayat (1) huruf (f) dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk : (a) menyederhanakan tata cara dan jenis jenis perizinan dengan mengupayakan terwujudnya sistem pelayanan satu atap; (b) memberikan kemudahan persyaratan untuk memperoleh perizinan”.

Selanjutnya berdasar PP Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan, dalam rangka memberdayakan usaha kecil agar dapat tumbuh dan berkembang guna memantapkan struktur perekonomian nasional yang semakin seimbang berdasarkan demokrasi ekonomi serta meningkatkan kemandirian dan daya saing perekonomian nasional dipandang perlu untuk mengatur kemitraan antara usaha besar menengah dengan usaha kecil. Kemitraan ini diselenggarakan melalui pola-pola yang sesuai dengan sifat dan tujuan usaha yang dimitrankan dengan diberikan peluang kemitraan yang seluas-luasnya kepada usaha kecil oleh pemerintah dan dunia usaha. Kemitraan usaha besar dan usaha kecil dapat berupa sub kontrak, kerja sama pemasaran, penyediaan lokasi usaha, ataupun penerimaan pasokan dari usaha kecil.

Setelah mengadakan penelitian yang cukup mengenai bidang usaha yang terbuka untuk PMDN/PMA, bidang usaha yang dicadangkan untuk usaha kecil, menengah dan besar dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan penanaman modal, calon penanam modal mengajukan permohonan kepada Kepala BKPM dengan menggunakan prosedur/tata cara yang ditetapkan oleh Kepala BKPM, yaitu berdasarkan Keputusan Kepala BKPM Nomor 57/SK/04 tanggal 30 Juli 2004 tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing.

Apabila permohonan tersebut telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan dimaksud serta persyaratan penanaman modal yang berlaku, Kepala BKPM mengeluarkan Surat Persetujuan Penanaman Modal (SP PM) sesuai dengan jenis permohonannya. SP PM ini berlaku sebagai persetujuan prinsip artinya SP PM ini

merupakan persetujuan prinsip/Izin Usaha Sementara sampai dengan memperoleh Izin Usaha/Izin Usaha Tetap dan atau sebagai persetujuan Prinsip Fasilitas Fiskal.

SPPM berlaku 3 tahun untuk proyek baru dan 2 tahun untuk proyek perluasan. Jika dalam jangka waktu yang telah ditentukan sejak tanggal dikeluarkannya SPPM tidak ada realisasi proyek berupa kegiatan nyata dalam bentuk administratif, yaitu memperoleh perijinan-perijinan, dan kegiatan nyata dalam bentuk fisik seperti pengadaan lahan, gedung dan sebagainya maka SPPM tersebut menjadi batal demi hukum.

Jadi apabila disimak kembali prosedur penanaman modal berdasarkan Keputusan Kepala BKPM RI Nomor 57/K/2004 hanya melalui 4 tahap yaitu tahap persiapan, tahap permohonan persetujuan, tahap pelaksanaan, dan tahap realisasi. Untuk menyelesaikan 4 tahap tersebut dibutuhkan waktu tidak lebih dari 10 hari sejak permohonan diajukan secara lengkap dan benar. Pelayanan permohonan atas penanaman modal ini akan lebih bagus lagi bila didukung dengan sistem pelayanan satu atap yang efektif dan efisien. Berdasarkan Keppres RI Nomor 29 Tahun 2004 diatur tentang penyelenggaraan penanaman modal dalam rangka PMDN dan PMA melalui sistem pelayanan satu atap. Pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal dimaksud dilaksanakan oleh BKPM, berdasarkan pelimpahan kewenangan dari Menteri/Kepala LPND yang membina bidang-bidang usaha penanaman modal yang bersangkutan melalui sistem pelayanan satu atap. Gubernur/Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan, perizinan, dan fasilitas penanaman modal kepada BKPM melalui sistem pelayanan satu atap. Keppres ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dalam menarik investor guna melakukan investasi di

Indonesia melalui penyederhanaan sistem pelayanan penyelenggaraan penanaman modal terutama PMA.

Namun dalam implementasinya masih terdapat keluhan-keluhan dari pengusaha terkait dengan kebijakan tersebut. Sebagaimana yang diungkapkan Furqon Karim⁹² dari PT Palliser Indonesia mengungkapkan bahwa secara umum kebijakan penanaman modal saat ini sudah menciptakan iklim investasi yang kondusif, hanya saja kebijakan yang berkaitan dengan perizinan disamping terlalu birokrasi dalam prakteknya juga memerlukan biaya yang sangat tinggi dan belum mengakomodasi kepentingan pengusaha.

Hal tersebut juga diungkapkan oleh Suharyo bahwa kebijakan penanaman modal saat ini baik, namun masih terdapat beberapa kendala seperti situasi politik, penegakan hukum, aktifitas LSM, serta perijinan yang sulit. Kebijakan tersebut sebaiknya diatur atau dibuat secara menyeluruh dan 1 (satu) suara, baik itu di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁹³

Lain halnya dengan Tata Kuntjara AP⁹⁴ yang mengungkapkan bahwa kebijakan penanaman modal belum menciptakan iklim investasi yang kondusif, belum mengakomodasi kepentingan pengusaha dan proses perijinannya berbelit-belit.

Berdasarkan hasil wawancara di 4 (empat) perusahaan yang dijadikan sampel, secara umum mengatakan bahwa kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal sudah baik. Mengenai prosedur dan tata cara permohonan penanaman modal dalam rangka PMDN maupun PMA mudah dan cepat, namun terdapat beberapa kendala yang sebaiknya harus segera diatasi menyangkut lamanya proses perijinan, tingginya biaya

⁹² Furqon Karim, *Op.Cit.*

⁹³ Suharyo, *Op.Cit.*

⁹⁴ Tata Kuntjara AP, *Op.Cit.*

perijinan dan pelayanan birokrasi. Seperti yang diungkapkan oleh Furqon Karim bahwa tata cara dan prosedur penanaman modal dikatakannya relatif cepat dan mudah. Disamping itu pelayanan birokrasi oleh kantor BPM setempat berkaitan dengan pelaksanaan investasi juga sudah cukup baik. Lebih lanjut diberikan contoh beberapa kendala yang muncul berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah, yaitu mengenai perizinan seperti HO, IMB dan izin-izin lainnya. Disamping terlalu birokratis dalam prakteknya juga memerlukan biaya yang sangat tinggi. Masalah perizinan di bidang keimigrasian juga disinggung oleh Furqon Karim sebagai salah satu kendala dalam pelaksanaan investasi. Hal-hal lain yang kurang mendukung dari kebijakan pemerintah dalam penanaman modal adalah mengenai infrastruktur, seperti penanganan jalan di daerah LIK (misal Terboyo), penanganan rob, kemacetan lalu lintas di Kaligawe, pemberlakuan jam-jam tertentu untuk trailer, yang kesemuanya menimbulkan implikasi biaya yang tidak kecil. Masih menurut Furqon Karim, kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal ini belum mengakomodasi kepentingan pengusaha, khususnya bagi PT Palliser Indonesia.

Ketika disinggung tentang harmonisasi kebijakan pemerintah pusat dan daerah tentang penanaman modal Furqon Karim mengatakan bahwa kebijakan pemerintah pusat sangat mendukung iklim investasi usaha, namun kebijakan pemerintah daerah kadang malah menjadi kendala di lapangan.⁹⁵

Pendapat yang sama juga diutarakan oleh Suharyo⁹⁶, kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal baik hanya saja antara pemerintah pusat dan daerah kurang ada koordinasi yang baik. Terdapat kesan bahwa antara pemerintah pusat dan daerah saling

⁹⁵ Furqon Karim, *Op.Cit.*

⁹⁶ Suharyo, *Op.Cit*

berebut investor. Selain itu koordinasi antar departemen terkait juga kurang baik, sehingga terlihat bahwa kebijakan yang dikeluarkan itu tidak satu suara. Mengenai tata cara dan prosedur penanaman modal, Suharyo berpendapat bahwa hal tersebut merupakan tata cara yang harus diikuti oleh semua pihak yang akan melakukan investasi, jadi untuk melakukannya juga jangan setengah-setengah. Kebijakan pemerintah mengenai tata cara dan prosedur penanaman modal ini sudah baik. Kendala muncul justru dalam hal perizinan seperti perizinan yang berkaitan dengan tanah dan limbah.

Demikian juga yang diungkapkan oleh Tata Kuntjara⁹⁷ bahwa kebijakan penanaman modal sudah cukup baik, namun implementasi di lapangan sering berubah-ubah bahkan tidak sesuai dengan peraturan yang ada. Tata cara dan prosedur penanaman modal yang harus dipenuhi oleh calon investor sudah lumayan baik dalam arti tidak terlalu rumit. Pelayanan birokrasi dari instansi yang terkait dengan kegiatan penanaman modal juga cukup baik, tetapi masih ditemui kendala-kendala yaitu dengan lamanya waktu proses dan lain sebagainya.

Berbeda dengan 3 (tiga) responden tersebut, Sidharta dari PT Sandang Rakyat Tekstil (Sandratex) mengungkapkan bahwa prosedur penanaman modal di Indonesia tergolong mudah namun Sidharta tidak memberikan tanggapan tentang proses perijinan dalam rangka penanaman modal dengan alasan bahwa mengenai proses perijinan tersebut sekarang tidak terlalu mengikuti. Keadaan ini terjadi karena saat ini PT Sandang Rakyat Tekstil (Sandratex) tidak melakukan kegiatan usaha secara aktif. Apa yang dilakukan hanya untuk sekedar bertahan hidup. Menurut Sidharta⁹⁸ kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal yang bertujuan untuk meningkatkan investasi sudah cukup baik,

⁹⁷ Tata Kuntjara, *Op.Cit.*

⁹⁸ Sidharta, *Op.Cit.*

namun pemerintah justru kurang memberikan perhatian terhadap perusahaan-perusahaan yang berada dalam posisi sulit akibat kebijakan pemerintah di bidang ekonomi secara makro. Perhatian pemerintah sangat diharapkan untuk menghidupkan kembali perusahaan yang saat ini dapat dikatakan hanya sekedar bertahan hidup. Maksudnya bahwa pemerintah jangan hanya berusaha meningkatkan investasi tapi justru mengabaikan perusahaan-perusahaan sudah ada terutama industri-industri kecil dan menengah dan memiliki nilai ekspor serta daya saing yang tinggi di dunia internasional.

Selanjutnya kendala muncul dalam hal sistem pelayanan satu atap ini sebagaimana diatur dalam Keppres RI Nomor 29 Tahun 1999 yang belum ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah kabupaten/kota secara keseluruhan. Pemerintah kabupaten/kota cenderung memodifikasi apa yang sudah ada, sehingga belum merupakan suatu langkah terobosan yang dapat lebih memangkas jalur birokrasi tanpa mengesampingkan kaidah-kaidah hukum yang berlaku. Panjangnya rantai birokrasi berarti memperpanjang langkah calon investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Birokrasi ini terkait dengan pelayanan publik. Pelayanan publik yang dimaksud adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasar Keputusan Men.PAN Nomor 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Cara Pelayanan Umum sebagaimana telah disempurnakan dengan Keputusan Men.PAN Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman umum penyelenggaraan Pelayanan Publik, hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat yang merupakan perwujudan kewajiban aparatur pemerintah sebagai abdi masyarakat. Asas-asas pelayanan publik meliputi

transparansi, akuntabilitas, kondisional, partisipatif, adanya kesamaan hak serta keseimbangan antara hak dan kewajiban. Kepmen tersebut mengelompokkan pelayanan publik menjadi tiga kelompok yaitu : (1) kelompok pelayanan administratif; (2) kelompok pelayanan barang; dan (3) kelompok pelayanan jasa.

Adapun prinsip-prinsip dalam dalam pelayanan publik meliputi : (1) kesederhanaan; (2) kejelasan; (3) kepastian waktu; (4) akurasi; (5) keamanan; (6) tanggungjawab; (7) kelengkapan sarana dan prasarana; (8) kemudahan akses; (9) kedisiplinan, kesopanan dan keramahan; serta (10) kenyamanan.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik haruslah memiliki standar pelayanan dan harus dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib diketahui oleh pemberi atau penerima layanan. Standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi prosedur pelayanan, waktu penyelesaian, biaya pelayanan, produk pelayanan, sarana prasarana, maupun kompetensi petugas pemberi pelayanan.

Kendala birokrasi ini perlu segera diatasi mengingat bagi calon investor waktu (jangka waktu) permohonan penanaman modal merupakan salah satu faktor yang dijadikan pertimbangan dalam melakukan penanaman modal. Disamping jangka waktu juga ada faktor lain yang terkait yaitu faktor biaya. Terdapat kecenderungan bahwa faktor waktu lebih utama dari pada faktor biaya, artinya bahwa biaya akan menjadi masalah yang tidak teramat penting manakala akan diperoleh kepastian waktu/kapan persetujuan permohonan itu dapat diperoleh. Setidaknya dengan kepastian waktu tersebut investor akan lebih mudah dalam pembuatan anggaran perusahaan.

Adanya ketidakjelasan lamanya waktu pengurusan perijinan, biaya, dan lokasi atau dinas yang bermacam-macam serta adanya perubahan peraturan yang membingungkan pengguna jasa atau dunia usaha untuk mendapatkan ijin usahanya, atau tingkat kesulitan memproses ijin usaha dan memenuhi persyaratan penanaman modal ini juga merupakan faktor yang menghambat investasi. Hal ini mengandung makna bahwa semakin ringkas birokrasi pengurusan perijinan penanaman modal maka semakin mudah pula bagi penanam modal dalam memahami prosedur permohonan dan perijinan penanaman modal.

Perlu dipahami disini bahwa Keppres RI Nomor 29 Tahun 2000 mengatur tentang sistem pelayanan satu atap dalam rangka penyelenggaraan penanaman modal baik itu PMDN maupun PMA. Hal ini bermakna bahwa pola pelayanan publik terpadu satu atap diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan ditangani melalui berbagai pintu. Pola pelayanan publik satu atap berbeda dengan pola pelayanan publik terpadu satu pintu. Pada pola pelayanan publik terpadu satu pintu diselenggarakan di satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Mengingat prosedur permohonan dan perijinan penanaman modal mempunyai keterkaitan proses maka sebaiknya pola pelayanan publik tersebut tidak dengan pola terpadu satu atap tetapi dengan pola terpadu satu pintu. hal ini sekaligus menghindari terjadinya kesimpangsiuran proses perijinan serta pengaturan yang tumpang tindih. Guna mewujudkan kondisi dimaksud diperlukan kesiapan baik itu dari segi sumber daya manusia maupun sarana dan prasarananya.

Saat ini baru empat kabupaten/kota yang menyelenggarakan sistem pelayanan satu atap yaitu kabupaten Kudus, kabupaten Purbalingga, kabupaten Karanganyar, dan kabupaten Sragen. Dengan memiliki sistem pelayanan satu atap masalah kejelasan prosedur, waktu serta biaya perizinan yang dibutuhkan untuk proses pengurusan perizinan relatif lebih baik dan tersosialisasi. Dengan sosialisasi ini tercermin keberanian daerah dalam memberikan kepastian hukum terkait dengan pemberian perizinan yang secara transparan mensosialisasikan estimasi waktu dan biaya perizinan. Ketepatan waktu dan biaya perizinan serta budaya *rent-seeking* akan lebih mudah dinilai karena pelanggan dapat membandingkan waktu serta biaya yang tersosialisasi dengan kenyataannya. Bahkan dapat juga dibandingkan prosedur, waktu dan biaya perizinan di masing-masing daerah yang tidak sama. Pembentukan sistem pelayanan satu atap atau *one stop service* ada yang dalam bentuk satu kantor tersendiri, ada juga yang membuatnya hanya menjadi unit pelayanan kecil saja.

Perlu dicermati, dengan adanya restrukturisasi dalam tata organisasi daerah berkaitan dengan instansi yang kemudian diserahi untuk menangani pelayanan kegiatan penanaman modal, dapat berimbas pada kekuasaan dan kewenangan daerah, yaitu dengan melimpahkan beberapa kewenangan pada dinas atau instansi tertentu. Masalah yang mungkin terjadi dalam hal pelimpahan kewenangan ini adalah resistensi dari dinas-dinas atau instansi-instansi yang semula menangani perizinan tertentu, terutama untuk dinas-dinas atau instansi-instansi "basah". Resistensi yang tinggi akan menghambat terwujudnya iklim investasi yang kondusif.

Selama ini kebijakan-kebijakan penanaman modal yang ditempuh pemerintah dalam rangka usahanya untuk menarik minat dan meningkatkan penanaman modal serta

menciptakan iklim investasi yang kondusif. Kebijakan-kebijakan tersebut dilakukan mengingat penanaman modal mempunyai implikasi terhadap perluasan kesempatan kerja. Salah satu hal penting dan harus diperhatikan terkait dengan pelaksanaan kegiatan penanaman modal (baik PMDN maupun PMA), haruslah sejalan dengan arah kebijakan serta tujuan pembangunan nasional. Jadi kegiatan penanaman modal dilakukan tidak semata-mata dengan motivasi hanya untuk mencari atau mendapatkan keuntungan semata tetapi kegiatan investasi harus diarahkan untuk menunjang usaha-usaha pembangunan.

Kegiatan penanaman modal diharapkan dapat meningkatkan produksi nasional serta menggali ekonomi potensiil menjadi ekonomi riil. Dengan demikian kegiatan penanaman modal akan memberikan rangsangan bagi tumbuh berkembangnya dunia usaha (sektor riil) yang disertai munculnya industri-industri baru, baik yang berskala besar, sedang maupun kecil. Berkembangnya dunia usaha dan tumbuhnya industri-industri baru akan memberikan tambahan lapangan pekerjaan untuk menampung tenaga kerja yang juga bermakna terbukanya kesempatan kerja tenaga kerja dan pengangguran terbuka yang jumlahnya cenderung meningkat.

Jadi penanaman modal ini memiliki arti yang penting dalam penyerapan tenaga kerja, karena dengan adanya penanaman modal (PMDN maupun PMA) akan meningkatkan atau menghidupkan kembali sektor riil yang membuka lapangan kerja baru sehingga dapat menampung tenaga kerja yang tersedia serta mengurangi pengangguran. Supaya kondisi yang diharapkan terwujud maka penanaman modal perlu diarahkan agar dapat memberikan lapangan kerja bagi tenaga kerja lokal (tenaga kerja Indonesia), membuka lapangan kerja baru serta tidak mendorong pada kegiatan ekonomi yang padat modal yang dapat menyaingi kegiatan yang dilaksanakan secara padat karya.

Dari hasil penelitian di BPM Jawa Tengah terlihat bahwa perkembangan PMA mengalami penurunan. Pada tahun 1998 nilai investasi PMA mencapai \$ 3,072,199,262.68 USA. Tahun 1999 investasi PMA mengalami penurunan yang cukup drastis yaitu hanya sebesar \$ 127,845,393.55 USA. Jumlah ini terus mengalami penurunan sampai dengan \$ 80,018,358.00 USA pada tahun 2003. Tahun 2004 nilai investasi PMA meningkat fantastis yaitu sebesar \$ 3,086,867,970.86 USA atau sekitar 3.757,70 %. Hanya saja pada tahun 2005 semester pertama nilai investasi PMA baru mencapai \$ 29,480,827.83 USA. Kenaikan yang fantastis pada tahun 2004 menjadikan nilai investasi justru lebih tinggi dari pada nilai investasi PMA pada awal krisis ekonomi, dengan selisih sebesar 14,668,708,18 \$ USA. Namun jika melihat nilai investasi pada semester pertama tahun 2005, jumlah tersebut masih sangat jauh untuk dapat mencapainya kembali. Peningkatan nilai investasi PMA di Jawa Tengah pada tahun 2004 disebabkan adanya persetujuan PMA untuk usaha pemurnian dan pengilangan minyak bumi di kabupaten Cilacap sebesar Rp. 27,21 trilyun (sekitar 97,3%). Sedangkan sisanya (sebanyak 2,6 %) merupakan persetujuan proyek untuk bidang usaha industri kayu, jasa lainnya, makanan, tekstil, hotel dan restoran, serta industri perikanan yang tersebar di seluruh wilayah yang tersebut di wilayah kota Semarang, kabupaten Jepara, kabupaten Semarang, kota Surakarta serta kabupaten Purbalingga.

Adapun untuk PMDN penurunan nilai investasi justru terjadi pada tahun 1997 dan 1998. Pada tahun 1997 nilai investasi PMDN mencapai Rp. 7.406.814.479,00 dan pada tahun 1998 menurun menjadi Rp.2.482.396.427.000,00. Antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2003 nilai investasi PMDN mengalami fluktuasi yang tidak begitu tajam. Nilai investasi dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2003 berturut-turut adalah :

Rp 1.308.709.116.573,00 (tahun1999), Rp.2.451.203.432.171,00 (tahun 2000), Rp.2.912.197.970.000,00 (tahun 2001), Rp.1.541.259.610.000,00 (tahun 2002), dan Rp.3.607.653.58.597,00 (tahun 2003). Nilai investasi PMDN naik menjadi Rp. 5.608.617.363.807,00 pada tahun 2004. Jumlah tersebut naik 55,46 % dari tahun sebelumnya. Pada tahun 2005 sampai dengan semester pertama (Juni 2005) nilai investasi PMDN baru mencapai Rp. 438.914.109.000,00.

Berdasarkan uraian tersebut di atas terlihat bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang penanaman modal yang diambil sejak krisis ekonomi 1998 sampai dengan tahun 2003 belum mampu mendongkrak nilai investasi, bahkan nilai investasi PMA mengalami penurunan. Salah satu faktor yang mempengaruhi adalah faktor birokrasi yang memang masih memerlukan perhatian khusus mengingat birokrasi ini dianggap berbelit-belit sehingga membutuhkan waktu yang cukup lama dengan prosedur yang tidak sederhana. Apalagi dengan adanya otonomi daerah yang bila tidak dilaksanakan sesuai dengan konsep dasar pembentukannya justru akan menjadikan birokrasi tersebut menjadi semakin panjang sehingga tidak tercipta birokrasi yang mudah, cepat dan murah melalui *one stop service*.

Mengenai pelayanan melalui *one stop service* ini nampaknya masih ada penafsiran yang berbeda-beda, yakni apakah lembaga tersebut berarti lembaga satu atap satu pintu (*one stop service*) ataukah satu atap banyak pintu (*one roof servive*). Untuk menjelaskan hal ini kita harus melihat kembali pada ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam Rangka PMA dan PMDN Melalui Sistem Pelayanan Satu Atap. Disini berarti bahwa pola pelayanan terpadu satu atap yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis

pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan ditangani melalui berbagai pintu. hal ini berbeda dengan pelayanan satu pintu yang merupakan pola pelayanan terpadu yang diselenggarakan pada satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu.

Disamping itu aspek perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi investor juga dirasa belum cukup baik. Hal ini terjadi karena sering berganti-gantinya peraturan perundang-undangan yang berlaku disamping itu juga sistem pengadilan yang dianggap buruk..

Terdapat faktor lain yang juga berpengaruh di luar kebijakan itu sendiri. Faktor-faktor tersebut antara lain faktor politik dan keamanan yang tidak menentu yang menimbulkan rasa khawatir pada diri investor. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka membutuhkan jaminan keamanan terhadap modal dan jiwa mereka. Tingginya *country risk* di Indonesia diperkirakan merupakan salah satu penyebab menurunnya arus investasi asing. *Country risk* juga merupakan salah satu penyebab terjadinya pelarian modal asing di Indonesia ke luar negeri.

Persaingan antar negara berkembang untuk menarik investasi asing disinyalir juga menjadi pemicu menurunnya investasi asing. Sebagaimana kita ketahui adanya komitmen membentuk kawasan perdagangan dan investasi yang bebas semakin menyebabkan persaingan di bidang investasi menjadi semakin tinggi, terutama antar negara berkembang seakan berlomba mempercantik diri untuk menarik arus investasi asing negara maju agar masuk ke negaranya.

Masalah pemerintahan dan kelembagaan juga menjadi pertimbangan investor asing yang ingin menanamkan modalnya ke Indonesia. Dalam hal ini menyangkut isu-isu

keterbukaan dalam peraturan dan ketenagakerjaan, persepsi tentang korupsi yang merupakan masalah sangat krusial yang menjadikan hambatan serius bagi investor luar negeri.

Faktor infrastruktur yang mencakup komunikasi, transportasi, ketenagalistrikan dan air tentu juga akan diperhatikan oleh calon investor ketika akan menanamkan modalnya di suatu negara, termasuk di Indonesia. Kondisi yang ada di Indonesia, faktor infrastruktur ini bisa dikatakan masih belum baik sehingga dapat menjadikan kendala masuknya PMA.

Jika dikelompokkan faktor-faktor yang mempengaruhi penanaman modal dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

a. Faktor Internal

~ Prosedur penanaman modal

Pada umumnya para investor mengeluhkan prosedur penanaman modal yang tidak sederhana bahkan dianggap berbelit-belit dan terlalu birokratis. Dengan adanya otonomi daerah yang jika tidak dilaksanakan sesuai dengan konsep dasar pembentukannya akan menjadikan birokrasi menjadi semakin panjang sehingga tidak tercipta birokrasi yang mudah melalui *one gate service* atau *one stop services*.

~ Kondisi politik dan keamanan

Kondisi politik dan keamanan yang tidak menentu menimbulkan rasa khawatir pada diri investor. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka membutuhkan jaminan keamanan terhadap modal dan jiwa mereka.

~ Kualitas dan kemampuan tenaga kerja

Faktor tenaga kerja menjadi salah satu pertimbangan penting karena tenaga kerja sangat terkait dengan kualitas produksi. Tenaga kerja Indonesia saat ini masih kurang memadai apabila dilihat dari segi kualitas/kemampuannya. Begitu pula dengan upah buruh, etos kerja, perilaku dan budaya para tenaga kerja.

~ Aspek perlindungan hukum dan kepastian hukum.

UU Penanaman Modal, baik itu PMA maupun PMDN, dirasa belum menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi para investor dengan baik. Hal ini terjadi karena sering berganti-gantinya peraturan dan kurang sinkronnya satu aturan dengan aturan yang lain.

~ Hak kepemilikan tanah.

Hak kepemilikan tanah ini pada umumnya sangat sulit diperoleh investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia. Adanya ketentuan tersebut karena terdapat kekhawatiran apabila investor asing diberikan hak untuk memiliki tanah maka mereka berpeluang untuk menguasai tanah secara besar-besaran yang ditakutkan dapat merugikan kepentingan nasional. Keadaan ini berbeda dengan di negara seperti China, Thailand dan Philipina yang telah mulai menawarkan berbagai hak atas tanah yang menarik bagi investor.

~ *Country risk*

Tingginya *country risk* di Indonesia diperkirakan merupakan salah satu penyebab menurunnya arus investasi asing ke Indonesia. *Country risk* ini juga menyebabkan terjadinya pelarian modal ke luar negeri.

~ Fasilitas-fasilitas

Perlunya peningkatan fasilitas-fasilitas berupa insentif-insentif sangatlah penting untuk menarik investor. Pemberian kelonggaran dan kemudahan bagi para penanam modal untuk memilih bu\idang-bidang usaha yang diminati merupakan salah satu bentuk usaha untuk menarik minat investor. Perlu diingat bahwa persaingan untuk menarik investor semakin ketat, dan berbagai negara-negara berkembang pada umumnya banyak menawarkan berbagai insentif. Hal ini mengakibatkan investor akan berdatangan ke wilayah yang memungkinkan untuk memperoleh keuntungan yang lebih baik.

Selain hal-hal tersebut di atas terdapat tantangan lain seperti masih terdapatnya sarana prasarana perekonomian berupa barang-barang publik yang belum memadai serta kurang efisiennya pengelolaan keuangan pemerintah.

b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal yang mempengaruhi investasi di Indonesia secara garis besar berkaitan dengan persaingan iklim investasi sejalan dengan adanya pasar bebas. Soejono⁹⁹ menyatakan bahwa sebelum investor asing menanamkan modalnya di sebuah negara ada beberapa hal yang pada umumnya harus mereka pelajari lebih dahulu sebelum menentukan sikap untuk menanamkan modalnya tersebut . Setiap PMA umumnya akan dipengaruhi oleh :

(1) Sistem politik dan ekonomi negara yang bersangkutan;

⁹⁹ Soejono dalam N. Rosyidah Rakhmawati, *ibid*, hlm. 49

- (2) Sikap rakyat dan pemerintahnya terhadap orang asing dan modal asing;
- (3) Stabilitas politik, stabilitas ekonomi dan stabilitas keuangan;
- (4) Jumlah dan daya beli masyarakat sebagai calon konsumennya;
- (5) Adanya bahan mentah atau bahan penunjang untuk digunakan dalam pembuatan hasil produksi;
- (6) Adanya tenaga kerja yang terjangkau untuk produksi;
- (7) Tanah untuk tempat usaha, struktur perpajakan, pabean dan bea cukai;
- (8) Perundang-undangn dan hukum yang mendukung jaminan usaha.

Sedangkan N. Rosyidah Rakhmawati¹⁰⁰ mengungkapkan bahwa ada 3 faktor eksternal yang mempengaruhi penanaman modal. Ketiga faktor eksternal tersebut adalah :

(a) Interdependensi antar negara

Tidak ada suatu negara di dunia ini yang sanggup memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya sendiri. Perbedaan secara geografis, modal potensi alam, penduduk, kemampuan ilmu pengetahuan dan lain-lain, termasuk untuk memenuhi kebutuhan ekonomi negaranya melalui penanaman modal.

(b) Globalisasi dan liberalisasi ekonomi internasional

Dengan adanya kesepakatan masyarakat internasional untuk melakukan globalisasi dan liberalisasi ekonomi dunia maka sektor penanaman modal menjadi meluas dan nyaris tanpa hambatan.

¹⁰⁰ *Ibid*

Melalui berbagai komitmen perjanjian ekonomi internasional (seperti GATT, WTO, EU, EFTA, NAFTA, APEC, AFTA dan sebagainya) disepakati untuk tidak saja membentuk kawasan perdagangan bebas namun juga kawasan investasi bebas.

(c) Persaingan antar negara berkembang

Komitmen membentuk kawasan perdagangan dan investasi bebas tersebut semakin menyebabkan persaingan di bidang investasi semakin tinggi, terutama antar negara berkembang yang berlomba mempercantik diri untuk menarik arus investasi asing negara maju agar masuk ke negaranya.

Menurut Sri Redjeki Hartono¹⁰¹ berbagai faktor sebagai penentu terjadinya realisasi PMA di Indonesia antara lain :

- (a) Situasi dan kondisi politik dalam negeri yang mempengaruhi keamanan berusaha di dalam negeri;
- (b) Faktor birokrasi dan kepastian hukum yang menentukan biaya awal produksi;
- (c) Fasilitas yang diberikan dalam berbagai jenis, mulai dari prosedur dan syarat pembebasan berbagai jenis bea dan pajak;
- (d) Prospek perusahaan.

Kondisi umum tersebut diatas masih dipengaruhi oleh berbagai hal lain yang sifatnya sangat dominan yaitu :

- Tersedianya ataupun tidaknya bahan baku
- Tenaga kerja yang kompetitif

¹⁰¹ Sri Rejeki Hartono, *Op.Cit.*

- Bidang Usaha dan produk unggulan

Sedangkan Sundoro¹⁰² mengungkapkan bahwa terdapat beberapa hal yang menghambat kehadiran investasi di Indonesia, yaitu ;

- Kondisi makro ekonomi di dalam negeri tidak segera membaik;
- Kurangnya keselarasan pada pengelolaan ekonomi makro dan mikro;
- Instabilitas di bidang politik dan keamanan;
- Lambatnya upaya penegakan dan kepastian hukum;
- Tersedatnya penyelesaian UU Penanaman Modal;
- Pola pelayanan satu atap (*one roof service*) ataupun satu pintu (*one stop service*) yang tidak terealisasi;
- Kurangnya insentif sebagai perangsang penanaman modal;
- Sarana prasarana penunjang investasi secara kuantitas dan kualitas masih terbatas;
- Dan masalah-masalah lain yang cukup signifikan seperti masalah terorisme internasional, isu hak asasi manusia maupun pencemaran lingkungan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi penanaman modal tersebut diatas merupakan tantangan. Berdampingan dengan tantangan tersebut sesungguhnya terdapat berbagai peluang yang kita miliki dan bisa kita manfaatkan. Peluang itu misalnya keterbukaan perekonomian kita, keberhasilan pembangunan yang sudah

¹⁰² Sundoro, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Promosi Investasi yang Tepat Sasaran bagi Propinsi Jawa Tengah Dalam Era Otonomi Daerah", *Seminar Nasional*, UNNES, Semarang, 23 Maret 2004 serta dalam "Menggali Solusi Tentang Masalah-Masalah Strategis di Propinsi Jawa Tengah", *Central Java Informal Leader Meeting*, Semarang, 5 Mei 2004.

ada selama ini, perkembangan kualitas sumber daya manusia dan lain-lain. Sehingga tidak heran apabila pemerintah kemudian mencanangkan target-target tertentu untuk investasi di masa yang akan datang.

Terkait dengan hal itu David Green, Direktur bank Pembangunan Asia (ADB) menyatakan bahwa ada dua masalah utama penyebab kelambanan investasi luar negeri ke Indonesia yaitu pemerintah dan kapasitas kelembagaan serta masalah infrastruktur. Masalah pemerintah dan kelembagaan, dimaksudkan mencakup: (a) isu-isu keterbukaan dalam peraturan dan ketenagakerjaan; (b) dalam mengawali bisnis izin di Indonesia lebih mahal dan lama; (c) persepsi tentang korupsi yang merupakan hal sangat krusial dan merupakan hambatan serius bagi investor luar negeri; (d) masalah ketenagakerjaan; (e) Sistem pengadilan yang buruk. Adapun masalah infrastruktur mencakup: (a) komunikasi; (b) transportasi; (c) ketenagalistrikan; (d) air.¹⁰³

Jika nilai investasi PMA cenderung mengalami penurunan nilai investasi untuk PMDN justru tidak begitu mengalami pergerakan yang mencolok. Kenaikan dan penurunan nilai investasi PMDN tidak sedrastis penurunan dan kenaikan nilai investasi pada PMA. Pada tahun 1997 nilai investasi sebesar Rp. 7.406.630.814.479,00. Pada tahun 1998 jumlah tersebut turun hingga Rp. 2.482.396.427.000,00. Tahun 1999 jumlah tersebut turun setengahnya menjadi Rp. 1.308.709.116.573,00. dua tahun berturut-turut nilai investasi bertahan dalam jumlah Rp. 2.451.203.432.171,00 (tahun 2000) dan Rp. 2.912.197.970.000,00 (tahun 2001). Kemudian tahun 2002 nilainya sebesar Rp. 1.541.259.610,00. Selanjutnya jumlah tersebut mengalami kenaikan pada dua tahun

¹⁰³ *Suara Merdeka*, 7 Juni 2005.

terakhir yaitu sebesar Rp. 3.607.653.588.597,00 pada tahun 2003 dan sejumlah Rp. 5.608.617.363.807,00. Akhir semester pertama bulan Juni jumlah investasi PMDN sebanyak 438.914.000,00.

Dari nilai investasi PMA jumlah tenaga kerja Indonesia yang terserap tidak menurun seperti halnya nilai investasinya. Dari sejumlah 3.825 orang pada tahun 1997 berturut-turut mengalami kenaikan menjadi 18.677 orang pada tahun 1998, 20.085 orang pada tahun 1999, dan 17.042 orang pada tahun 2000. Tahun 2001 jumlah tersebut mengalami penurunan menjadi 9.576 orang, kemudian naik lagi pada tahun 2002 menjadi 13.897 orang dan pada tahun 2003 sejumlah 20.560 orang tenaga kerja Indonesia. Tahun 2004 penyerapan tenaga kerja Indonesia melalui PMA mencapai 8.701 orang. Sungguh suatu penurunan yang memerlukan perhatian khusus mengingat penurunannya mencapai -57,25 %.. Kemudian pada tahun 2005 semester satu bulan Juni 2005 penyerapan TKI hanya sebesar 2.207 orang. Penyerapan tenaga kerja asing melalui PMA jumlahnya memang lebih kecil dari pada penyerapan tenaga kerja Indonesia yaitu sebanyak 141 orang pada tahun 1997. Pada tahun 2005 jumlah penyerapan tenaga kerja asing baru mencapai sebanyak 42 orang menjadi sebanyak 229 orang. Dalam rentang waktu antara tahun 1997 sampai dengan tahun 2005 penyerapan tenaga kerja asing mengalami kenaikan dan penurunan dalam jumlah yang tidak begitu mencolok. Jumlah tertinggi terjadi pada tahun 1999 yaitu sebanyak 424 orang tenaga kerja asing, sedangkan jumlah terendah pada tahun 1997 yaitu 141 orang. Pada tahun 1998 sebanyak 311 orang, tahun 1999 naik menjadi 424 orang kemudian turun lagi menjadi 271 orang (tahun 2000), dan 250 orang pada tahun 2001. Tahun 2002 jumlah tersebut sedikit menurun menjadi 214 orang, tahun 2003 sebanyak 229 orang, tahun 2004 hanya sejumlah 186 orang dan pada

bulan Juni (akhir semester pertama tahun 2005) baru mencapai 42 orang. Menarik untuk dicermati. Di saat nilai investasi PMA mengalami kenaikan yang cukup fantastis pada tahun 2004, namun penerapan TKI nya justru mengalami penurunan yang sangat signifikan.

Lain halnya dengan penyerapan tenaga kerja asing maupun tenaga kerja Indonesia melalui PMDN. Penyerapan tenaga kerja Indonesia melalui PMDN justru mengalami pasang surut yang cukup berarti. Sejak tahun 1997 jumlah penyerapan tenaga kerja Indonesia melalui PMDN berturut-turut sampai dengan tahun 2003 adalah sebagai berikut 57.700 (tahun 1997); 7.202 (tahun 1998); 10.623 (tahun 1999); 18.356 (tahun 2000); 19.779 (tahun 2001); 2.906 (tahun 2002) dan 24.004 (tahun 2003). Pada tahun 2004 penyerapan TKI melalui PMDN turun menjadi 10.407 orang, namun pada semester pertama tahun 2005 penyerapan TKI melalui PMDN sudah mencapai 11.508 orang atau mengalami kenaikan sekitar 110 %. Demikian juga dengan penyerapan tenaga kerja asing melalui PMDN yang berturut-turut dapat diungkapkan disini yaitu sebanyak 261 (tahun 1997); 72 (tahun 1998); 62 (tahun 1999); 102 (tahun 2000); 78 (tahun 2001); 21 (tahun 2002) dan 105 (tahun 2003). Pada tahun 2004 penyerapan TKA melalui PMDN turun menjadi 32 orang dan pada akhir semester pertama tahun 2005 (bulan Juni 2005) baru sebanyak 3 orang.

Jika dicermati prosentase jumlah penyerapan tenaga kerja asing dari jumlah tenaga kerja Indonesia yang terserap melalui PMA lebih besar daripada PMDN. Penyerapan tenaga kerja asing melalui PMDN rata-rata tidak lebih dari 0,6 % sedangkan penyerapan tenaga kerja asing melalui PMA mencapai nilai rata-rata di atas 2 %. Walaupun nilai investasi PMDN lebih kecil daripada nilai investasi PMA namun jumlah

total tenaga kerja Indonesia yang terserap sebanyak 162.485 orang. Jumlah ini lebih besar dari pada penyerapan tenaga kerja Indonesia melalui PMA yang berjumlah sebesar 114.507 orang.

Jumlah TKA yang lebih kecil dari TKI sesungguhnya tidak terlepas dari kebijakan pemerintah dalam mengatur penggunaan TKI dan TKA untuk pelaksanaan kegiatan penanaman modal. Dalam pelaksanaan penanaman modal, baik itu penanaman modal asing (PMA) maupun penanaman modal dalam negeri (PMDN), pemilik modal mempunyai wewenang sepenuhnya untuk menentukan direksi perusahaan dimana modalnya ditanam. Terhadap perusahaan-perusahaan tersebut baik itu nasional maupun asing wajib menggunakan tenaga kerja Indonesia, kecuali apabila jabatan-jabatan yang diperlukan belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia.¹⁰⁴

Kewenangan yang diberikan kepada direksi perusahaan ini sesungguhnya tidak terlepas dari posisi direksi sebagai pemegang kebijakan dalam mengoperasikan perusahaan dengan strategi tertentu untuk menentukan kriteria-kriteria bagi jabatan yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia.

Selain direksi perusahaan apabila terdapat jabatan-jabatan tertentu yang belum dapat diisi oleh tenaga kerja Indonesia dapat digunakan tenaga pimpinan atau tenaga ahli warga negara asing. Jadi pada dasarnya tenaga kerja yang wajib berkewarganegaraan Indonesia (Tenaga Kerja Indonesia/TKI) adalah tenaga kerja yang tidak termasuk ketiga golongan tersebut yaitu direksi, tenaga pimpinan dan tenaga ahli.

¹⁰⁴ Baca Ketentuan pasal 18 dan pasal 19 UU Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri serta ketentuan pasal 9, pasal 10 dan pasal 11 UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

Apabila kita cermati pengaturan ini sesungguhnya akan berpengaruh pada proses yang seharusnya dapat dimanfaatkan oleh tenaga kerja Indonesia dalam menimba pengalaman, ketrampilan dan teknologi yang dimiliki oleh tenaga kerja asing.

Berkaitan dengan hal tersebut pemerintah mewajibkan perusahaan-perusahaan baik itu perusahaan PMA maupun perusahaan PMDN untuk menyelenggarakan atau menyediakan fasilitas-fasilitas latihan dan pendidikan. Dengan demikian apabila perusahaan-perusahaan tersebut menggunakan tenaga kerja asing maka dalam kurun waktu tertentu dapat secara berangsur-angsur tenaga kerja asing itu dapat diganti oleh tenaga kerja Indonesia. Sebagaimana diungkapkan oleh Sunaryati¹⁰⁵ bahwa pendidikan dan latihan dimaksudkan agar *capital investment* dan *human investment* sebagai akibat *transfer of technology* berjalan seirama. Sehingga secara berangsur-angsur kebutuhan akan tenaga kerja yang mempunyai *skill* dan *know how* di bidang usaha modern dapat dipenuhi oleh bangsa kita sendiri.

Tanpa tenaga kerja dengan kualitas yang memadai mustahil untuk dapat dilakukan proses pembelajaran teknologi yang menyertai investasi itu sendiri. Bacharuddin Jusuf Habibie mengungkapkan bahwa pengembangan sumber daya manusia sebagai kekuatan dan andalan masa depan bangsa hanya dapat tercapai jikalau sistem pengetahuan, pendidikan dan kebudayaan mendapat perhatian utama disamping penciptaan wahana-wahan transfer teknologi.¹⁰⁶ Selanjutnya diutarakan bahwa sumber daya manusia, sejak lahir sampai dengan meninggal, mengalami proses nilai tambah pribadi yang meliputi :

¹⁰⁵ Sunaryati dan Rosyidah Rakhmawati, *Op.Cit.*, hlm.71

¹⁰⁶ Bacharuddin Jusuf Habibie, "Beberapa Pemikiran Tentang Peran Sumber Daya Manusia Dalam Membangun Masa Depan Bangsa", UGM, Yogyakarta, 10 Pebruari 2004

- *Pembudayaan*, yaitu proses pemberian (transfer) nilai-nilai budaya dan agama kepada seseorang, sehingga yang bersangkutan memiliki perilaku yang sopan, berbudaya, bermoral dan beretik;
- *Pengetahuan*, menjadikan seseorang dapat memiliki budaya bebas berpikir, bebas memilih, bebas mengkritik dan bebas dikritik dalam mencari ilmu;
- *Pendidikan*, adalah suatu proses dimana seseorang dapat memahami dan memiliki dasar ilmu pengetahuan dan teknologi yang ia butuhkan untuk menjadi terampil dalam suatu bidang.

Strategi pembangunan yang mengutamakan sumber daya manusia dan berwawasan pengembangan sumber daya manusia melalui pembudayaan, pengetahuan, pendidikan dan dilengkapi dengan penelitian akan selalu berdampak positif dalam usaha memperkecil pengangguran dan dapat meningkatkan stabilitas, kesejahteraan, ketentraman dan kualitas hidup di bumi Indonesia.

Sejalan dengan pengaturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing, UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan menentukan bahwa tenaga kerja asing dapat bekerja di Indonesia hanya dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu.¹⁰⁷ Ketentuan ini memberikan pemahaman bahwa tidak semua jabatan dapat dipegang oleh tenaga kerja asing dan masa kerjanya pun dibatasi dalam arti tidak bersifat permanen.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 3/MEN/90 tentang Pemberian Ijin Mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendetang maka semua perusahaan baik itu PMA maupun PMDN yang hendak menggunakan

¹⁰⁷ Ketentuan pasal 42 ayat (4) UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

tenaga kerja asing wajib mengajukan permohonan ijin memperkerjakan tenaga kerja asing. Dalam pemngajuan wajib diperhatikan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1995 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Warga Negara Asing Pendatang yaitu berkaitan dengan pembatasan-pembatasan dalam penggunaan tenaga kerja asing. Berdasarkan Keputusan Presiden tersebut terdapat pekerjaan/jabatan yang bagi tenaga kerja asing terbuka untuk sementara waktu, diijinkan untuk waktu tertentu dan yang tertutup bagi tenaga kerja asing.

Angka penyerapan sebagaimana yang diuraikan sebelumnya sangat berbeda jauh dengan jumlah angkatan kerja yang tersedia. Berdasar data dari Dinas Tenaga Kerja Daerah Jawa Tengah jumlah angkatan kerja tahun 1995 sebanyak 13.919.111 orang dan pada tahun 2000 menjadi sebanyak 16.617.304 orang. Berarti penyerapan tenaga kerja Indonesia melalui PMA maupn PMDN hanya sebesar 1,47 %. Jumlah tersebut belum terhitung dengan jumlah pengangguran terbuka yang tersisa yaitu sebanyak 853.000 orang pada tahun 2000. perlu diingat bahwa proyeksi jumlah angkatan kerja akan naik setiap tahunnya, demikian juga terhadap proyeksi angka pengangguran.

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan penanaman modal yang diambil oleh pemerintah selama ini belum secara maksimal dapat menyerap tenaga kerja Indonesia yang tersedia yang sekaligus mengurangi jumlah pengangguran. PMA yang selama ini mendapat porsi perhatian yang lebih dari pada PMDN justru menyumbangkan jumlah nilai penyerapan yang lebih kecil dari pada PMDN. Hanya saja walaupun nilai investasi PMA mengalami penurunan namun penyerapan TKI melalui PMA tidak demikian. Terdapat kecenderungan naik pada dua tahun dan turun pada dua tahun berikutnya, hal ini terjadi pada periode tahun 1997 sampai dengan tahun 2003.

Pada tahun 2004 terjadi penurunan yang dratis sampai dengan semester pertama tahun 2005. Sedangkan untuk PMDN selain nilai investasinya mengalami kenaikan jumlah penyerapannya secara mayoritas mengalami kenaikan.

2. Harmonisasi Kewenangan Kebijakan Penanaman Modal Pada Era Otonomi

Daerah

Undang-Undang Otonomi Daerah telah memberikan kewenangan sendiri-sendiri bagi pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Hal ini sesuai dengan asas penyelenggaraan pemerintahan negara dan daerah dimana lembaga pemerintahan baik pusat maupun daerah pada dasarnya memiliki wewenang masing-masing.

Prajudi Atmosudirdjo mengungkapkan bahwa kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu, maupun kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun kekuasaan pemerintah. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan merupakan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), misalnya wewenang menandatangani suatu surat keputusan oleh seorang pejabat atas nama menteri, sehingga disebut delegasi wewenang. S.F. Marbun menyebut hal ini sebagai pemberian mandat, dimana tanggungjawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (menteri sebagai *mandans*). Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh UU yang berlaku untuk melakukan hubungan-

hubungan hukum. Adapun kekuasaan, secara sosiologis, adalah kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik dengan suka rela maupun dengan terpaksa. Kekuasaan pada dasarnya memiliki sifat netral dan baik atau buruknya tergantung kepada cara dan tujuan penggunaannya. Sumber kekuasaan dapat berasal dari kekuatan, uang, kejujuran, kharisma, moral atau senjata.¹⁰⁸

Wewenang pemerintah pusat berdasar UU Otonomi daerah disebutkan mencakup bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Selain itu, pemerintah memiliki pula kewenangan di bidang kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Wewenang pemerintah tersebut selanjutnya diperinci dalam 25 (dua puluh lima) bidang yaitu bidang pertanian, bidang kelautan, bidang pertambangan, bidang kehutanan dan perkebunan, bidang perindustrian dan perdagangan, bidang perkoperasian, bidang penanaman modal, bidang kepariwisataan, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang sosial, bidang panataan ruang, bidang pertanahan, bidang pemukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang politik dalam negeri dan adminitrasi publik, bidang pengembangan otonomi daerah, bidang perimbangan keuangan, bidang kependudukan, bidang olah raga, bidang hukum dan perundang-undangan, serta bidang penerangan.

¹⁰⁸ Prajudi Atmosudirjo dalam S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 153 *ed.seq.*

Selain itu pemerintah juga memiliki kewenangan dalam 16 (enam belas) bidang lainnya sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4) PP Nomor 25 Tahun 2000.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa sesungguhnya wewenang pemerintah pusat dengan berlakunya UU Otonomi Daerah tetap memiliki aspek yang luas, wewenang yang dimiliki pemerintah pusat dengan adanya UU tersebut diperluas dengan adanya PP Nomor 25 Tahun 2000.

Selanjutnya dalam UU Otonomi Daerah untuk wewenang daerah provinsi disebutkan mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas daerah kabupaten dan daerah kota serta kewenangan dalam bidang tertentu lainnya, wewenang yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Kewenangan sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan daerah kota. Kewenangan dalam bidang tertentu lainnya pada provinsi sebagai daerah otonom meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman serta perencanaan tata ruang provinsi. Kewenangan daerah provinsi tersebut dipertegas batas kewenangannya dalam 20 (dua puluh) bidang yaitu meliputi bidang pertanian, bidang kelautan, bidang pertambangan dan energi, bidang kelautan dan perhubungan, bidang perindustrian dan perdagangan, bidang perkoperasian, bidang penanaman modal, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang pemukiman, bidang pekerjaan umum, bidang

perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, bidang pengembangan otonomi daerah, bidang perimbangan keuangan, serta bidang hukum dan perundang-undangan.

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa wewenang provinsi sebagai daerah otonom juga mengalami perluasan dalam PP Nomor 25 Tahun 2000. Selain itu daerah provinsi juga berkedudukan sebagai aparat dekonsentrasi sehingga kedudukan daerah provinsi lebih strategis. Hal ini mengingat dalam dekonsentrasi terjadi pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah atau perangkat pusat di daerah disertai dengan pembiayaan. Pelaksanaan asas ini diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi. Dalam konteks UU Otonomi Daerah menempatkan provinsi sebagai wilayah administrasi sekaligus sebagai daerah otonom sehingga Gubernur selain berfungsi sebagai kepala daerah otonom pada asas desentralisasi, ia juga sebagai kepala wilayah administrasi pada asas dekonsentrasi. Pada dekonsentrasi ini besaran dan isinya memiliki sifat dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan republik Indonesia. Disamping itu juga meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas masyarakat serta kesadaran nasional. Oleh sebab itu provinsi menduduki posisi yang strategis mengingat provinsi memegang peranan yang sangat penting sebagai unsur perekat Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedudukan provinsi sebagai daerah otonom dan daerah administrasi berbeda dengan kedudukan daerah kabupaten/kota yang hanya semata-mata sebagai daerah otonom. Pengaturan ini berarti bahwa antara provinsi dengan kabupaten/kota ada

keterkaitan satu sama lain. Keterkaitan ini baik dalam arti status kewilayahan maupun dalam sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan, karena kabupaten/kota penyusunannya dilandasi oleh wilayah negara yang diikat sebagai wilayah provinsi.. dekonsentrasi ini juga dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum. Dengan dekonsentrasi pula diharapkan terpelihara komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara, keserasian pelaksanaan pembangunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adapun wewenang daerah kabupaten/kota sesuai dengan UU Otonomi Daerah meliputi seluruh kewenangan pemerintahan selain kewenangan pemerintah pusat dan provinsi serta bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah/kota yaitu bidang pekerjaan umum, bidang kesehatan, bidang pendidikan dan kebudayaan, bidang pertanian, bidang perhubungan, bidang industri dan perdagangan, bidang penanaman modal, bidang lingkungan hidup, bidang pertanahan, bidang koperasi, dan bidang tenaga kerja.

Dari uraian tersebut di atas terlihat bahwa dengan berlakunya UU Otonomi Daerah sesungguhnya wewenang pemerintah pusat dan juga pemerintah provinsi memiliki aspek yang demikian luas. PP Nomor 25 Tahun 1999 mengatur kewenangan tersebut. Dengan demikian mengenai kewenangan-kewenangan pemerintah pusat dan daerah provinsi sebagai daerah otonom sekaligus sebagai daerah administrasi terlihat secara eksplisit bahwa kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah sisa kewenangan di luar kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Padahal keberadaan UU Otonomi Daerah secara substantif adalah lebih menguatkan kedudukan

daerah kabupaten/kota dengan memberikan kewenangan yang lebih besar dibanding daerah provinsi dengan otonomi terbatas.

Pada sisi lain, sesungguhnya pemerintah daerah provinsi mendapat posisi yang serba terbatas dan sulit, karena kabupaten/kota yang secara substantif memegang pelimpahan daerah otonom menginginkan wewenang lebih banyak dari pada daerah provinsi. Selain itu terdapatnya pengaturan bahwa bupati/walikota tidak lagi bertanggungjawab kepada gubernur, tetapi kepada DPRD kabupaten/kota setempat menjadikan posisi provinsi juga menjadi terbatas. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah masih dibebankan oleh pemerintah pusat untuk dapat menjalankan seluruh strategi kebijakan yang berasal dari pemerintah pusat yang belum seluruhnya diikuti oleh kabupaten/kota. Sebagai contoh tentang kebijakan pelayanan satu atap. Sampai saat ini di Jawa Tengah baru 5 (lima) kabupaten/kota dari tiga puluh limakabupaten/kota yang sudah menjalankan kebijakan tersebut. Banyak faktor yang mempengaruhi hal tersebut antara lain sumber daya manusia, administrasi, kepentingan masing-masing instansi, keuangan dan lain-lain.

Dengan wewenang yang dimiliki oleh masing-masing pemerintahan pada setiap jenjang tersebut maka kebijakan-kebijakan yang diambil dilaksanakan melalui instrumen peraturan perundang-undangan sesuai dengan batas wewenangnya dan sesuai dengan ketentuan yang mengatur mengenai penggunaan wewenang itu sendiri. Sebab wewenang sebagai suatu konsep hukum dalam pelaksanaan setidaknya terdiri atas komponen pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Dengan komponen pengaruh diharapkan penggunaan wewenang dapat mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum mengandung makna bahwa dalam pelaksanaan wewenang tersebut harus selalu

ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum dimaksudkan pada adanya standart dari setiap wewenang.

Dalam konteks kabupaten/kota, wewenang yang dimiliki untuk pelaksanaannya diatur dalam peraturan daerah sebagai dasar hukum agar dapat mengatur subjek hukum dalam batas wewenang yang dimilikinya.

Pembagian wewenang tersebut memberi pengaruh pada pelaksanaan wewenang daerah itu sendiri, termasuk penciptaan iklim investasi yang mendorong atau tidak mendorong penanaman modal yang kondusif di daerah sebagai salah satu wewenang daerah kabupaten/kota. Dengan memahami esensi dan tujuan pemberian otonomi luas adalah percepatan dan peningkatan layanan, maka seharusnya dengan otonomi luas tersebut memberi pengaruh positif dalam penciptaan iklim kondusif bagi penanaman modal di daerah. Sebab otonomi daerah pada hakekatnya merupakan suatu keadaan yang memungkinkan daerah dapat mengaktualisasikan segala potensi yang dimiliki secara optimal dan langsung berhubungan dengan masyarakat daerah. Otonomi daerah memiliki fungsi untuk efisiensi penyelenggaraan administrasi negara, demokrasi dan penciptaan kesejahteraan.

Otonomi daerah diharapkan akan mendorong kemampuan daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik ekonomi, geografis dan sosial budaya. Dalam Undang-Undang Otonomi Daerah telah diatur kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Dari rumusan tersebut sebenarnya telah memberi keleluasaan

kewenangan kepada daerah kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan potensi berdasarkan aspirasi masyarakat daerah.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut tentu saja membutuhkan dukungan dana, jika dicermati semangat otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab yang terkandung dalam UU Otonomi Daerah tidak diimbangi dengan perubahan yang mendasar dalam rangka penguatan kemampuan daerah dalam aspek pendanaan. Padahal dengan otonomi daerah yang luas diharapkan akan mendorong kemampuan daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristiknya, termasuk pengembangan dan pengaturan penanaman modal yang menjadi wewenangnya dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terkait dengan penanaman modal, kehadirannya dirasakan penting sebagai titik ungu pertumbuhan ekonomi negara ini. Kapasitas fiskal negara (guna membiayai investasi produktif maupun belanja konsumsi pemerintah) kian terbatas sehingga sulit untuk menjadi faktor andalan. Kondisi tersebut sudah tentu mempunyai imbas yang besar terhadap perekonomian daerah-daerah. Menyadari kondisi tersebut, banyak daerah mulai serius untuk menggarap sumber penggerak ekonomi dari sektor penanaman modal. Berbagai regulasi dan instansi pendukung dubenahi dengan jalan memangkas jalur birokrasi dan pengurusan penanaman modal, menerapkan sistem pelayanan satu atap, menyediakan pusat informasi dan konsultasi bisnis, membebaskan retribusi untuk beberapa perijinan tersebut.

Segala upaya dilakukan daerah terkait dengan faktor pendanaan ini, bahkan nampak terdapat kompetisi antar daerah dalam pemasukan pendapatan daerah. Pada pandangan yang sempit memandang peningkatan pendapatan daerah dengan

meningkatkan tarif pajak dan retribusi. Pungutan-pungutan yang demikian apapun bentuknya baik resmi maupun tidak resmi akan memiliki dampak pada aktivitas dunia usaha. Hal ini yang mestinya dihindari karena sesungguhnya dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak membutuhkan dukungan dana saja tetapi juga dukungan lain seperti sumber daya manusia yang terkait dengan pemberian pelayanan. Pemberian pelayanan yang baik efektif dan efisien dapat mengurangi biaya operasional yang harus dikeluarkan sehingga dapat dialokasikan untuk kebutuhan lain yang lebih membutuhkan dukungan dana tanpa harus menaikan pajak ataupun retribusi. Pelaksanaan otonomi daerah seharusnya selain dilihat sebagai pemberian pelayanan juga sebagai pemberian kesempatan berusaha masyarakat serta mendorong penanaman modal di daerah.

Secara prinsip undang-undang otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah di bidang penanaman modal. Dalam hal pemberian ijin dan pengendalian untuk kegiatan usaha berteknologi tinggi masih harus dilakukan oleh pemerintah pusat sesuai dengan prinsip pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. sedangkan penetapan dan penyusunan rencana regional secara umum, pembinaan dan pengawasan , pemberian pedoman dan supervisi, pengaturan perjanjian internasional, penetapan standar pemberian ijin oleh pemerintah daerah, pengaturan PMA dan PMDN ditangani oleh BKPM sebagai instansi yang bertanggungjawab terhadap penanaman modal secara nasional. Adapun kewenangan yang diberikan kepada provinsi sebagai payung pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota. Kewenangan tersebut diberikan sepanjang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur

selaku wakil pemerintah pusat di daerah termasuk kewenangan dalam peningkatan kerja sama bidang penanaman modal dengan kabupaten/kota.

Pembagian kewenangan yang demikian sesungguhnya menjadikan adanya tarik menarik kewenangan, antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan tarik menarik kewenangan tersebut mencerminkan adanya ketidakharminisan wewenang yang dapat membawa pengaruh bagi kegiatan bidang penanaman modal, terutama keterkaitan hubungan wewenang antara provinsi, kabupaten/kota dan pemerintah dalam hal ini BKPM.

Perlu untuk dijelaskan disini bahwa untuk keperluan pengorganisasian, perencanaan dan pengembangan secara menyeluruh dan terpadu dibentuklah BKPM sebagai lembaga pemerintah non departemen yang langsung bertanggungjawab kepada Presiden Republik Indonesia. BKPM ini mempunyai fungsi melakukan koordinasi perencanaan penanaman modal baik sektoral maupun regional, merumuskan kebijaksanaan, menyusun komunikasi, promosi dan penerangan, meneliti dan menilai permohonan, mengajukan hasil penelitian dan penilaian, memberikan persetujuan atas permohonan, membina bidang usaha penanaman modal dan memberi pelayanan yang diperlukan untuk penanaman modal. Untuk tingkat provinsi, kabupaten/kota dibentuk badan penanaman modal daerah atau dengan nama lain dengan fungsi yang sama merupakan perangkat daerah, sehingga bertanggungjawab pada Gubernur, Bupati/Walikota. Adapun hubungannya dengan BKPM adalah hubungan yang bersifat teknis fungsional dan koordinatif, sebagaimana yang dimaksud dalam pengaturan Keppres Nomor 29 Tahun 2004. pengaturan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas dalam menarik investor guna melakukan investasi di Indonesia melalui

penyederhanaan sistem pelayanan penyelenggaraan penanaman modal, terutama PMA. Pada Pasal 4 Keppres Nomor 29 Tahun 2004 disebutkan bahwa Gubernur/Bupati/Walikota sesuai kewenangannya dapat melimpahkan kewenangan pelayanan perizinan dan fasilitas penanaman modal kepada BKPM melalui sistem pelayanan satu atap. Namun menurut peraturan perundangan yang lebih tinggi yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan secara tegas bahwa pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan wajib dalam pengelolaan penanaman modal.

Berbijak pada hal tersebut, perlu dipahami bahwa ketentuan pada Keppres Nomor 29 Tahun 2004 terutama ditujukan kepada investor asing agar memperoleh kemudahan dalam rangka penanaman modal. Pelayanan satu atap yang dimaksudkan disini adalah pelayanan di tingkat interdepartemen, sehingga investor cukup mendatangi kantor BKPM saja. Selanjutnya koordinasi dengan departemen teknis terkait dilakukan oleh BKPM. Dalam hal ini BKPM hanya memberikan pelayanan perizinan satu atap khusus perizinan yang menjadi kewenangannya (wewenang pusat). Sementara kewenangan perizinan yang masih menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota tetap berada di bawah pengelolaan pemerintah kabupaten/kota.

Dengan demikian sebagai sub sistem negara kesatuan maka pengaturan penanaman modal di daerah, baik dalam bentuk peraturan daerah maupun keputusan kepala daerah, harus senantiasa mengacu kepada kebijakan nasional sehingga harus tercipta kesamaan persepsi antara pejabat pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam segala aspek kebijakan pengaturan dan menerapkannya secara konsisten.

Pengaturan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah harus sinkron dengan ketentuan pemerintah pusat, penerapan perjanjian internasional dan penerapan

standar pemberian ijin di daerah. Berbagai perjanjian internasional juga berlakudi daerah sebagai bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, walaupun daerah dapat juga melakukan kerjasama internasional berdasar kewenangan yang dimilikinya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Otonomi Daerah.

Oleh sebab itu, untuk menjamin harmonisasi pelaksanaan kewenangan diperlukan pengawasan pemerintah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun demikian, fungsi legislasi, pengambilan kebijakan dan pengawasan terhadap semua bidang yang dibolehkan oleh peraturan perundang-undangan, juga dapat menjadi persoalan, karena masing-masing daerah cenderung menginterpretasikan sesuai dengan dengan kebutuhan dan kepentingan masing-masing daerah. Persoalan ketidakpastian aturan-aturan antar daerah terhadap objek yang sama akan makin menambah ketidakpercayaan investor untuk menanamkan modalnya di daerah.

Adanya keterlambatan petunjuk dan pedoman pelaksanaan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat akan makin membuat pemerintah daerah baik itu provinsi maupun kabupaten/kota mengeluarkan peraturan daerah yang tidak sinkron dan berbeda satu dengan yang lainnya, baik peraturan yang berkaitan langsung dengan penanaman modal maupun yang tidak langsung berkaitan dengan penanaman modal yang pada akhirnya menimbulkan peraturan yang bermasalah yang dapat merugikan investor.

Padahal wewenang pengaturan dan pemberian otonomi daerah adalah dalam rangka lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan sekaligus memperkuat kemampuan daerah dan nasional untuk menghadapi era globalisasi. Otonomi daerah diharapkan lebih menopang negara kesatuan agar dapat berperan dalam era globalisasi dan memberi kemudahan dalam dunia usaha dan penanaman modal.

Dengan demikian *roadmap* strategi dalam peraturan dan perundang-undangan (kebijakan) harus segera disusun dan segera mendapat kepastian hukum. Dalam hal ini, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mampu untuk saling merespon dinamika masing-masing dalam upaya untuk menarik investasi sehingga betul-betul ada sinergi yang mantap antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

3. Upaya-Upaya Untuk Mewujudkan Kebijakan Penanaman Modal Yang

Mendukung Peningkatan Penyerapan Tenaga Kerja

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ruang gerak daerah menjadi lebih terbuka. Otonomi daerah ini merupakan jawaban atas berbagai kritikan yang terjadi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah dan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Dengan otonomi daerah ini pula eksploitasi resources oleh pemerintah pusat menjadi hapus, daerah memiliki kewenangan untuk mengembangkann potensi dan peluang daerahnya masing-masing.

Otonomi memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengembangkan kreatifitasnya dan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki demi kesejahteraan rakyat. Penerapan otonomi selayaknya akan membawa perubahan-perubahan tidak saja pada tata pemerintahan tetapi juga dalam kehidupan rakyat sehari-

hari. Keluaran yang diharapkan adalah meningkatnya pelayanan kepada masyarakat dan meningkatnya kapasitas daya saing dari produk dan jasa yang dihasilkan masyarakat.

Pemerintah provinsi Jawa Tengah nampaknya menyadari benar bahwa untuk mengeluarkan rakyat dari krisis ekonomi yang sangat berat tidaklah mungkin mengandalkan pada kemampuan sendiri. Berkaitan dengan usaha untuk meningkatkan penanaman modal pada era otonomi daerah ini maka perlu dilakukan terobosan-terobosan yang akan dapat menciptakan iklim kondusif bagi peningkatan daya guna dan daya saing sumber dayanya, baik untuk kepentingan investor sumber daya lokal, nasional, maupun internasional. Pemerintah provinsi Jawa Tengah melihat ada dua prasyarat yang harus tersedia agar investor merasa "*at home*" berusaha di Jawa Tengah yaitu jaminan kenyamanan usaha dan kepastian hukum. Dua kondisi ini selalu diupayakan untuk terus dipelihara dan ditingkatkan nilai tambahnya dengan tujuan menjadikan Jawa Tengah sebagai provinsi kondusif di Indonesia untuk investasi. *Play like the a champion* ingin direfleksikan oleh *stakeholder* pembangunan Jawa Tengah dalam setiap kesempatan berkarya dan berusaha, termasuk melayani dunia usaha dan para investor yang berminat menanamkan modalnya di Jawa Tengah.

Untuk memacu pertumbuhan ekonomi kembali seperti sebelum krisis, pemerintah provinsi Jawa Tengah berupaya keras agar tingkat kenyamanan investasi dapat diwujudkan lebih kondusif sehingga mendorong investasi domestik dan asing untuk menanamkan modalnya di Jawa Tengah. Langkah ini diantaranya dilakukan mengingat dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir tingkat investasi di Jawa Tengah mengalami fluktuasi. Terlihat ada penurunan pada nilai/jumlah investasi asing sejak tahun 1998 yaitu dari nilai investasi PMA yang mencapai \$ 3,072,199,262.68 USA, pada tahun 1999

investasi PMA mengalami penurunan yang cukup drastis yaitu hanya sebesar \$ 127,845,393.55 USA. Jumlah ini terus mengalami penurunan sampai dengan \$ 80,018,358.00 USA pada tahun 2003.

Adapun untuk PMDN penurunan nilai investasi justru terjadi pada tahun 1997 dan 1998. pada tahun 1997 nilai investasi PMDN mencapai Rp. 7.406.814.479,00 dan pada tahun 1998 menurun menjadi Rp.2.482.396.427.000,00. antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2003 nilai investasi PMDN mengalami fluktuasi yang tidak begitu tajam.

Oleh karena itu pemerintah Jawa Tengah berusaha untuk lebih memacu investasi antara lain dengan melakukan terobosan untuk memperluas pasar barang dan jasa ke pasar-pasar potensial baik di dalam maupun di luar negeri, diantaranya dengan memfasilitasi dunia usaha secara optimal untuk melaksanakan pameran-pameran. Ikut serta dalam pameran di provinsi lain dan di negara-negara yang dinilai prospektif. Melalui kebijakan yang demikian diharapkan produk yang dihasilkan pengusaha Jawa Tengah mampu memenuhi kebutuhan pasar dan mempunyai daya saing yang tinggi dalam era globalisasi. Selain itu upaya juga diarahkan pada perbaikan daya saing produk yang dihasilkan dunia usaha Jawa Tengah sejalan dengan penerapan otonomi yang diarahkan untuk memperkuat perekonomian regional sekaligus daya saing perekonomian regional dalam era global.

Keterbatasan kemampuan pemerintah provinsi Jawa Tengah untuk berinvestasi diimbangi dengan penyediaan fasilitas non teknis yang dapat menciptakan banyak kemudahan dan kepastian usaha bagi investor. Fasilitas ini dapat berupa penyelesaian pembebasan lahan yang akomodatif bagi investor, penyelesaian administrasi investasi

dalam satu atap, kemudahan dalam pengembangan usaha dan fasilitas lain yang masih berada di bawah kewenangan pemerintah provinsi Jawa Tengah untuk menyelesaikannya.

Tolok ukur keberhasilan dari kebijakan yang diambil pemerintah provinsi Jawa Tengah seiring dengan penerapan otonomi daerah dapat dievaluasi dengan melihat pada tingkat pelayanan yang diterima masyarakat dan tingkat partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Hal ini atas pertimbangan bahwa tingkat keberhasilan pembangunan sangat ditentukan oleh besarnya partisipasi masyarakat, makin besar partisipasi masyarakat makin besar pula peluang untuk mencapai keberhasilan.

Partisipasi masyarakat ini terkait dengan proses pemberdayaan, dimana proses pemberdayaan hendaknya menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya dan mendorong atau memotivasi individu sehingga mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Pemberdayaan ini merupakan suatu kekuatan untuk dapat akses terhadap sumber-sumber daya yang ada sehingga merupakan pembagian kekuasaan yang adil yang dapat meningkatkan kesadaran masyarakat akan eksistensinya.

Pemberdayaan hanya dapat dilakukan melalui proses partisipasi mengingat makna partisipasi itu sendiri sebagai pembagian kekuatan pengambilan keputusan dari kekuatan yang besar kepada kekuatan yang lemah, yang tidak berdaya dan tidak memiliki pengaruh. Partisipasi dapat menjadikan masyarakat sadar terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi dan berupaya untuk mencari jalan keluar serta membantu mereka untuk dapat memahami realitas sosial, politik dan ekonomi yang ada di sekitarnya.

Agar proses partisipasi dapat mencapai hasil yang diharapkan perlu dipikirkan tujuan dan manfaat partisipasi, penentuan partisipasi dan pengaturan tentang cara dan mekanisme dalam melibatkan partisipasi masyarakat. Sebab partisipasi masyarakat akan menghasilkan pemberdayaan yang dapat merupakan alat bagi tercapainya tujuan keadilan dan demokrasi.

Disamping partisipasi masyarakat, pemerintah provinsi Jawa Tengah juga mencanangkan konsep pemerintah sebagai fasilitator. Konsep ini dilakukan dalam menyikapi pelaksanaan program-program pembangunan agar dapat tercapai, meskipun dari sisi-sisi tertentu posisi sebagai *driving force* masih perlu dilakukan.

Jika dilihat dari nilai investasi PMA dan PMDN serta penyerapan TKI melalui PMA dan PMDN nampak bahwa kebijakan-kebijakan yang telah dilakukan belum dapat menampung angkatan kerja yang tersedia, atau dengan kata lain bahwa kebijakan penanaman modal belum dapat meningkatkan kesempatan kerja bagi masyarakat Jawa Tengah.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan, tidak semua sektor industri diminati oleh penanam modal. Pada tahun 2003, sektor industri yang paling banyak diminati oleh investor adalah sektor industri kayu (25 proyek PMA dan 2 proyek PMDN). Jumlah ini mencapai hampir 35 % dari seluruh jumlah proyek PMA dan PMDN di Jawa Tengah pada tahun 2003. jumlah proyek PMA adalah 57 proyek, sedangkan jumlah proyek PMDN adalah 5 proyek, sehingga jumlah total proyek PMA dan PMDN sebanyak 78 proyek.

Berdasar sektor-sektor yang diminati oleh investor tersebut, sektor yang banyak menyerap tenaga kerja Indonesia adalah sektor industri tekstil yang pada tahun 2003

hanya berjumlah 5 proyek untuk PMA dan 4 proyek untuk PMDN. Sedangkan industri kayu menempati urutan kedua. Pada sektor industri tekstil terserap 5.935 orang TKI dan sektor industri kayu menyerap 4.800 orang TKI. Jumlah ini memang masih teramat kecil jika dibandingkan dengan jumlah angkatan kerja yang tersedia yaitu sebanyak 16.617.304 orang pada tahun 2000. dari jumlah tersebut sebagian besar berpendidikan sekolah dasar (SD) yaitu sebanyak 12.198.524 orang atau sekitar 73,41 %. Prosentasi penyerapan tenaga kerja akan menjadi lebih kecil jika ditambah dengan angka pengangguran terbuka yang mencapai 853.000 orang.

Jumlah pengangguran diproyeksi akan mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Banyak faktor yang mempengaruhi hal tersebut, antara lain peningkatan jumlah angkatan kerja pada setiap tahunnya, terbatasnya lapangan kerja, tingkat kemampuan tenaga kerja yang rendah, dan lain-lain.

Menyikapi hal tersebut, strategi kebijakan penanaman modal yang diambil pemerintah provinsi Jawa Tengah belum menyentuh masalah ketenagakerjaan khususnya masalah peningkatan kesempatan kerja secara maksimal. Kebijakan-kebijakan yang diprogramkan baik itu kebijakan internal/jangka pendek maupun kebijakan eksternal/jangka panjang lebih terfokus pada upaya untuk meningkatkan jumlah investasi.

Strategi-strategi dimaksud adalah :

- Kebijakan Internal/Jangka Pendek

1. Mendorong penciptaan iklim usaha investasi yang kondusif
 - a. Mendorong adanya pemantapan keamanan dan kenyamanan investasi Jawa Tengah. (Sosialisasi pentingnya investasi);

- b. Mendorong adanya kepastian hukum dan konsistensi kebijaksanaan investasi;
 - c. Pemantapan kestabilan politik di Jawa Tengah.
2. Peningkatan daya saing investasi Jawa Tengah
- a. Meningkatkan pelayanan investasi dengan cepat, tepat dan akurat serta melaksanakan *one stop service*;
 - b. Mengubah pola berpikir regulator menjadi fasilitator/*regularly body market drive servicing agency*;
 - c. Pemberian insentif / kemudahan yang diharapkan investor;
 - d. Menghapus / mengurangi pungutan yang tidak perlu;
 - e. Tersedianya tenaga trampil dan bertanggungjawab dalam bidang investasi;
 - f. Mengusahakan ketersediaan badan baku yang diperlukan investor;
 - g. Pelayanan "pra dan pasca investasi" :
 - (1) Tersedianya *investment service centre*
 - (2) Tim *task force* penanaman modal
 - (3) Kotak pos penanaman modal.
 - h. Mengembangkan sistem teknologi informasi investasi;
 - i. Tersedianya lokasi maupun kawasan industri
 - j. Pemberdayaan lembaga-lembaga / aparaturnya yang menangani investasi;
 - k. Mendorong tersedianya infrastruktur penunjang investasi (jalan, listrik, jaringan telepon, perbankan, asuransi, dan lain-lain)

- l. Menyiapkan kajian tentang peluang investasi (*business plan invesment, profil investasi, potensi investasi*)
3. Melaksanakan promosi investasi dan misi investasi di dalam dan di luar negeri
 - a. Informasi potensi investasi.
 - b. Menawarkan peluang investasi yang menguntungkan investor.
 - c. Info profil investasi.
 - d. Info daya saing investasi.
4. Peningkatan realisasi investasi di Jawa Tengah.
5. Memanfaatkan relokasi investasi industri di Jawa Tengah.

- Kebijakan Eksternal/Jangka Panjang

1. Kerja sama pengembangan investasi dengan lembaga-lembaga nasional / internasional.
2. Mendorong penyebaran investasi.
3. Pelaksanaan yang konsisten terhadap penerapan otonomi daerah di bidang investasi.
4. Mendorong peberdayaan lembaga-lembaga yang menangani investasi di kabupaten/kota.
5. Mendorong upaya kerja sama inter provinsi / kota di dalam / di luar negeri.

Terlihat bahwa strategi bidang penanaman modal yang ditetapkan provinsi Jawa Tengah untuk masalah ketenagakerjaan adalah tersedianya tenaga kerja yang terampil serta didukung adanya sertifikasi lembaga ketenagakerjaan ataupun lembaga pendidikan

ketrampilan. Kebijakan penanaman modal internal/jangka pendek salah satunya adalah ditekankan pada usaha untuk mendorong penciptaan iklim usaha investasi yang kondusif.dengan tersedianya tenaga kerja terampil yang kondusif yang terampil dan bertanggungjawab di bidang investasi. sedangkan kebijakan eksternal/jangka panjang tidak disinggung sama sekali tentang ketenagakerjaa.

Pada sisi lain, fokus kebijakan ketenagakerjaan pada upaya untuk menangani pengangguran dengan meningkatkan kesempatan kerja. Dalam hal ini strategi yang diambil antara lain melalui pemberdayaan dan peningkatan kualitas tenaga kerja serta memperluas dan menciptakan lapangan kerja dengan mendorong tumbuhkembangnya usaha sektor informal/usaha sendiri atau pada perusahaan padat karya. Implementasi strategi penanganan pengangguran tersebut dilakukan dengan menyusun program-program dan kegiatan pendukung yang berorientasi pada peningkatan kesempatan kerja dan mencegah pemutusan hubngan kerja (PHK). Program-program dimaksud dikelompokkan ke dalam kelompok program yang berdampak langsung terhadap pengurangan angka pengangguran dan kelompok program pendukung untuk mencegah bertambahnya angka pengangguran.

Kebijakan dalam bidang ketenagakerjaan pada tahun 2003 – 2007 yang ditempuh antara lain :

1. Pemanfaatan jumlah angkatan kerja yang besar sebagai kekuatan pembangunan perlu dilakukan, dengan peningkatan usaha-usaha pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia untuk mendukung pembangunan di Jawa Tengah.

2. Perluasan kesempatan kerja perlu lebih dimantapkan melalui usaha-usaha dan langkah-langkah yang menyeluruh dan terpadu. Misalnya dengan adanya kebijakan fiskal, moneter ataupun sektoral lebih diarahkan untuk menciptakan kesempatan kerja baru sesuai dengan pertumbuhan angkatan kerja, sehingga akan dapat mengurangi jumlah pengangguran maupun setengah penganggur yang ada, khususnya pada sektor pertanian, perdagangan dan jasa.
3. Penentuan skala prioritas investasi dan pemilihan teknologi tepat guna terutama teknologi padat karya yang mudah diserap, diterapkan dan dipelihara serta sebanyak mungkin menggunakan bahan-bahan lokal.
4. Perlu adanya upaya peningkatan kualitas tenaga kerja khususnya mengenai tingkat upah, kesejahteraan, pemerataan pendapatan dan lingkungan kerja.
5. Peningkatkan koordinasi fungsional antar instansi/lembaga baik secara vertikal maupun horisontal untuk lebih mengefektifkan program-program pemecahan permasalahan ketenagakerjaan, baik dalam rangka penciptaan lapangan kerja baru, pendidikan dan pelatihan tenaga kerja serta pengawasan dan perlindungan tenaga kerja agar tidak tumpang tindih antara satu dan lainnya.
6. Perlunya pendataan tentang ketenagakerjaan secara berkala dan berkesinambungan dengan melibatkan berbagai instansi sektoral.

Dapat dipahami apabila pemerintah saat ini berupaya untuk meningkatkan jumlah investasi mengingat tingkat investasi ini mengalami penurunan cukup tajam jika dibandingkan dengan masa sebelum krisis ekonomi. Padahal investasi amat dibutuhkan untuk menggerakkan roda perekonomian negara. Investasi berkembang sejalan dengan

kebutuhan suatu negara untuk melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Kegiatan penanaman modal ini merupakan konsekuensi berlakunya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Upaya pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya rangkaian investasi yang dilaksanakan secara bertahap. Pada setiap tahapnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan tahap berikutnya.

Penanaman modal memiliki arti yang amat penting bagi pembangunan ekonomi yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian yaitu untuk meningkatkan kesempatan kerja, meraih teknologi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi. Dalam pembangunan itu sendiri perlu perencanaan oleh pemerintah termasuk perencanaan penanaman modal agar mempunyai peran dalam pembangunan. Penanaman modal diharapkan tidak hanya berorientasi pada motif untuk mendapatkan keuntungan saja melainkan juga diarahkan kepada pemenuhan tugas pembangunan pada umumnya. Penanaman modal perlu diarahkan agar dapat berperan serta dalam mencapai tujuan pembangunan menurut prioritas dalam setiap rencana pembangunan yang salah satunya adalah penciptaan lapangan kerja.

Jika diamati kembali bahwa sekilas tampak adanya ketidaksinkronan kebijakan, dimana usaha peningkatan penanaman modal yang salah satunya dimaksudkan untuk menciptakan lapangan kerja namun kebijakan yang ada hanya masih mengarah pada upaya meningkatkan jumlah/nilai investasi dan belum menyentuh pada upaya meningkatkan investasi yang sekaligus mengarahkannya pada industri yang padat karya. Selama ini sektor-sektor industri yang diminati investor adalah sektor industri yang cenderung padat modal, padat energi atau dengan *high technology*. Industri yang

demikian sesungguhnya tidak banyak menyerap tenaga kerja. Tenaga kerja yang dibutuhkan pada industri yang demikian adalah tenaga kerja yang berpendidikan tinggi. Akibatnya tenaga kerja dengan lulusan pendidikan rendah, menengah dan kejuruan akan kesulitan mencari pekerjaan. Situasi seperti ini harus ditangani dengan cepat jika pemerintah tidak ingin angka pengangguran terus bertambah.

Kita punya persediaan jumlah tenaga kerja yang cukup besar dan sebagian besar pula memiliki tingkat pendidikan yang rendah. Selayaknyalah untuk mengatasi masalah tersebut perlu dikembangkan industri yang padat karya. Kurang tepat apabila dalam kondisi yang demikian pengembangan industri dialihkan kepada industri-industri dengan teknologi modern mengingat struktur angkatan kerja dan pengangguran terbuka masih besar yang didominasi oleh tamatan sekolah dasar ke bawah.

Untuk itulah pemerintah perlu menetapkan kebijakan-kebijakan di bidang penanaman modal yang pada satu sisi dalam meningkatkan jumlah dan nilai investasi, dan di sisi lainnya dapat menciptakan lapangan kerja yang dapat menampung tenaga kerja yang jumlahnya semakin besar. Kebijakan ini merupakan bentuk tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah kemasyarakatan. Mengingat usaha untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai tersebut tidak mungkin dilepaskan dari masalah-masalah kemasyarakatan atau masalah-masalah publik. Maka setiap program kebijakan harus berorientasi pada kepentingan publik.

Pendekatan kebijakan ini diperlukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dimaksud. Kebijakan ini merupakan alat untuk melakukan rekayasa. Rekayasa berkaitan erat dengan konsep perkembangan masyarakat yang didasarkan pada perencanaan. Perencanaan membuat pilihan yang dilakukan secara sadar tentang jalan yang mana dan cara yang

bagaimana yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan. Pilihan itu haruslah pilihan yang terbaik yang jika diimplementasikan akan memberikan manfaat yang besar bagi masyarakat.

Mengingat penanaman modal memiliki *multiplier effect* maka hampir seluruh pemerintah daerah berlomba-lomba untuk memacunya. Penanaman modal ini merupakan salah satu parameter keberhasilan pelaksanaan otonomi. Efek berantai itu antara lain mencakup penyerapan tenaga kerja yang secara langsung meningkatkan daya beli masyarakat dan makin bertambahnya aktifitas ekonomi di sekitar lokasi bangunan industri atau proyek investasi lainnya. Hal ini pula yang membuat pemerintah provinsi Jawa Tengah antusias memacu pertumbuhan melalui penanaman modal.

Investasi di Jawa Tengah sendiri mengalami fluktuatif, hal ini disebabkan oleh pasifnya sikap investor terutama investor asing yang menilai masih rendahnya iklim berinvestasi (*country risk*), seperti faktor ketidakpastian situasi politik, keamanan di dalam negeri dan berbelitnya pengurusan perizinan. Meskipun demikian dari hasil kajian Komite Pemantau Pelaksana Otonomi Daerah (KPPOD) 2003 menunjukkan bahwa Jawa Tengah merupakan daerah yang masih cukup kondusif untuk menarik minat investasi. Hal ini terlihat dari aspek kelembagaan, aspek sosial politik, aspek ekonomi daerah, dan aspek infrastruktur di Jawa Tengah, yang menunjukkan terpeliharanya situasi yang aman dan kondusif. Dari sisi potensi dan peluang investasi di Jawa Tengah hingga kini masih banyak yang belum digarap secara optimal. Potensi-potensi tersebut setelah dilakukan kajian menunjukkan bahwa peluang yang ditawarkan telah memenuhi nilai kelayakan bagi investasi.

Beberapa keunggulan kompetitif yang dimiliki Jawa Tengah adalah :

- Stabilitas politik, keamanan dan iklim yang kondusif.
- Biaya operasional yang lebih kompetitif.
- Letak geografis yang strategis.
- Hampir semua sektor usaha ada di Jawa Tengah.
- Pangsa pasar luar karena jumlah penduduk banyak.
- Tersedia sarana pelabuhan laut dan bandar usaha internasional.
- Tersedia fasilitas listrik, telepon dan kawasan industri.

Terdapat pula beberapa faktor yang menjadi dasar mengapa Jawa Tengah layak mendapat tempat utama untuk investasi. Faktor-faktor tersebut antara lain yaitu, pertama, selama terjadi huru hara di awal reformasi Jawa Tengah merupakan provinsi dengan iklim yang relatif sejuk, aman, terkendali dan menyenangkan bagi seluruh penduduk dan dunia usaha yang tinggal dan beroperasi di Jawa Tengah. Kedua, ketersediaan tenaga kerja yang cukup melimpah. Ketiga, adanya kewenangan mengelola pembangunan yang sangat berbeda dibanding dengan masa sebelumnya yang sangat sentralistik dan deterministik. Faktor keempat yang menjadikan investor layak menanamkan modalnya di Jawa Tengah yaitu pada orientasi pembangunan yang dilaksanakan pemerintah provinsi Jawa Tengah selalu mengupayakan ketersediaan sarana prasarana untuk kelancaran investasi dan aktivitas usaha secara maksimal. Faktor kelima yaitu masih banyaknya potensi sumber daya alam yang dimiliki Jawa Tengah yang belum direalisasikan secara optimal.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa Jawa Tengah merupakan pasar yang sangat potensial dan juga mampu menyediakan tenaga kerja yang cukup memadai serta mempunyai performa yang cukup baik dalam memacu pertumbuhan ekonomi. Dalam

kaitannya dengan hal tersebut pemerintah provinsi Jawa Tengah mempunyai yang 3 (tiga) prioritas pembangunan ekonomi yang sangat penting dalam mengatasi dampak krisis yaitu :

1. mengurangi tingkat pengangguran;
2. mengurangi jumlah penduduk miskin; dan
3. meningkatkan daya beli masyarakat.

Berbijak dari keunggulan-keunggulan yang dimiliki Jawa Tengah serta kelemahan-kelemahan yang ada yang sekaligus merupakan tantangan yang dihadapi, perlu strategi kebijakan pembangunan ekonomi yang perlu dikembangkan yang merupakan strategi terobosan yang memiliki keunggulan. Untuk itu salah satu faktor yang dapat dipakai adalah memperhatikan adanya *absolute advantage* (keunggulan mutlak) yang dimiliki. Sesungguhnya dari segi infrastruktur ekonomi dan lokasi, Jawa Tengah tidak dalam posisi yang memiliki keunggulan strategis dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain yang ada di pulau Jawa ini. Namun kita memiliki beberapa potensi yang merupakan peluang seperti klaster industri tradisional dan agrobisnis yang cukup memadai.

Peluang-peluang tersebut harus dimanfaatkan untuk menarik kembali investasi. Keberhasilan kerja akan dipetik jika kita pandai menangkap peluang. Kita jangan terjebak pada retorika seakan-akan investasi tersedat karena iklim yang tidak atau kurang kondusif. Lalu pertanyaan akan muncul, yang kondusif itu seperti apa dan usaha-usaha apa yang harus dilakukan guna untuk menarik iklim kondusif tersebut serta bagaimana hasilnya,

argumen ini tidak akan berakhir karena iklim kondusif tersebut sebagian besar merupakan variabel yang tak terkendali (*uncontrolable variable*).

Oleh karena itu kebijakan yang dapat diambil oleh Jawa Tengah untuk dapat meningkatkan investasi yang sekaligus mendukung peningkatan kesempatan kerja antara lain dengan menfokuskan penanaman modal pada sektor industri yang padat karya.

Jika melihat pada kondisi geografis dan kekayaan alam yang kita miliki (oleh Jawa Tengah), sektor industri yang dipilih oleh pemerintah Jawa Tengah adalah sektor agribisnis mengingat potensi yang dimiliki Jawa Tengah benar-benar besar. Pada sektor agrikultural. Pada tahun-tahun ke depan agriindustri akan menjadi salah satu tujuan investasi yang diminati. Saat ini bidang agrikultur ini menempati posisi keenam dalam peringkat minat investasi. Kondisi geografis sangat mendukung investasi di bidang ini. Tenaga kerja yang dibutuhkan juga tidak memerlukan pendidikan yang tinggi tapi hanya dibutuhkan tingkat ketrampilan yang baik sesuai dengan yang dipersyaratkan. Beberapa produk hortukultura yang dapat dilakukan di Jawa Tengah meliputi sayur-sayuran seperti bawang merah, cabe merah kentang. Dari jenis buah-buahan terdapat salak (Magelang dan Banjarnegara), serta belimbing dan jambu (Demak). Hanya saja yang perlu diperhatikan adalah dukungan kebijakan di bidang pertanian itu sendiri.

Salah satu potensi Jawa Tengah adalah kekuatan dalam bidang UKM yang menguasai kurang lebih 30 % UKM nasional (Suara Merdeka, 26 Januari 2005). Sekalipun UKM ini belum merupakan *absolute advantage*, tetapi UKM merupakan pilihan peluang yang terbatas yang dapat lebih dibuka. UKM lebih merupakan reaksi spontan masyarakat agar bertahan hidup dan bukan digerakan oleh suatu skenario strategis. Pada masa puncak krisis ekonomi nasional UKM Jawa Tengah justru bangkit.

UKM-UKM tersebut yang sebagian besar merupakan *home industry* setidaknya dapat menyerap tenaga kerja dengan struktur pendidikan yang tidak terlalu tinggi. Sebagai contoh *home industry* perkayuan di kabupaten Jepara yang menyedot ribuan tenaga kerja baik dari wilayah Jepara sendiri maupun di luar wilayah Jepara.

Fokus perhatian yang tidak boleh dilupakan dalam menyusun kebijakan adalah masalah perijinan investasi. Pengurusan ijin investasi diusulkan dalam satu paket dengan beberapa fasilitas vital seperti telpon, listrik, dan air. Dengan demikian penanam modal baik itu dari dalam negeri maupun dari luar negeri akan lebih mudah untuk mengurus perijinan tersebut. Meski diakui bahwa saat ini perijinan masih ditangani oleh beberapa instansi, bahkan ada kecenderungan instansi-instansi saling memperebutkan ego sektoral masing-masing. Hal ini menjadikan pengusaha sering mengeluh. Diperlukan penataan ulang manajemen perijinan usaha agar tidak menjadi penghambat dan menimbulkan ketidakefisienan serta menciptakan ekonomi biaya tinggi. Di era otonomi daerah, surat keputusan bersama (SKB) antar instansi dapat mendorong sektor produktif menjadi lebih maksimal untuk menghindari peraturan yang tumpang tindih atau sudah ada sebelumnya dan memiliki kedudukan yang lebih tinggi. SKB ini juga dimaksudkan untuk menghindari peraturan yang sering berubah-ubah karena adanya pergantian pejabat.

Berkaitan dengan hal tersebut terobosan pelayanan perijinan satu atap merupakan kebijakan yang sangat tepat. Dengan sistem pelayanan satu atap ini diharapkan pelayanan akan menjadi semakin cepat dan dengan biaya yang jelas. Hanya saja kebijakan ini belum diimplementasikan di seluruh kabupaten/kota di Jawa Tengah. Beberapa kabupaten/kota yang sudah melaksanakan sistem pelayanan satu atap yaitu kabupaten sragen, kabupaten Purbalingga, kabupaten Karanganyar dan kabupaten Kudus.

Pada akhirnya, secara umum dalam pembuatan kebijakan perlu tinjauan ke dalam (*inward looking*) dan tinjauan eksternal antar provinsi, nasional dan global (*outward looking*) dengan menggunakan analisis yang tepat sehingga akan dapat dihasilkan suatu strategi kebijakan yang dapat menjadi *core competence* Jawa Tengah. Jika langkah ini ditempuh setidaknya pemerintah Jawa Tengah tidak lagi terperangkap dalam retorika yang tak berujung pangkal tetapi pemerintah benar-benar melakukan intervensi nyata yang mendorong investasi, perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan. Dengan demikian dampak akselerasi dan multiplikasi benar-benar menjadi kenyataan.

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

- 1.a. Penanaman modal memiliki arti penting bagi pembangunan ekonomi yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian nasional yaitu meningkatkan kesempatan kerja, meraih teknologi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.
- b. Kebijakan penanaman modal dapat dikelompokkan ke dalam 5 kelompok yaitu :
 - (1) Kebijakan yang merupakan latar belakang peraturan di bidang penanaman modal ;
 - (2) Kebijakan yang langsung mengatur kegiatan penanaman modal ;
 - (3) Kebijakan yang mengatur materi yang menjadi subjek dari kegiatan penanaman modal ;
 - (4) Kebijakan yang secara langsung ataupun tidak langsung menunjang dan memberikan fasilitas pada penyelenggaraan penanaman modal ;
 - (5) Pengaturan-pengaturan yang berdasarkan pada hukum internasional.
- c. Kebijakan-kebijakan penanaman modal yang ditempuh selama ini belum mampu mendongkrak nilai investasi secara signifikan.
- d. Tata cara/prosedur perijinan dalam rangka PMDN dan PMA menurut pengusaha yang menjadi responden membutuhkan waktu lama dan biaya tinggi.
- e. Kebijakan penanaman modal yang diambil selama ini belum secara maksimal dapat menyerap TKI yang tersedia dan sekaligus untuk mengurangi jumlah pengangguran.

- f. Kebijakan penanaman modal lebih difokuskan untuk meningkatkan nilai investasi dan belum sekaligus untuk meningkatkan nilai investasi serta mengarahkan investasi pada sektor industri yang padat karya.
 - g. Nilai investasi PMA sejak krisis ekonomi cenderung mengalami penurunan namun penyerapan TKI melalui PMA tidak mengalami penurunan secara drastis. Sedangkan nilai investasi PMDN selain mengalami kenaikan, jumlah penyerapan terhadap TKI juga cenderung mengalami kenaikan.
 - h. Penyerapan TKI melalui PMDN lebih besar dari pada penyerapan TKI melalui PMA.
 - i. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi turunnya PMA di Indonesia, antara lain faktor birokrasi, kepastian hukum, *country risk*, pemerintahan dan kelembagaan, infrastruktur, serta persaingan antar negara berkembang untuk menarik investasi asing itu sendiri.
2. a. Otonomi daerah mengatur pembagian kewenangan pada setiap tingkatan pemerintah yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan yang tidak dipahami secara tepat menjadikan adanya tarik menarik kepentingan yang didasari ego sektoral yang pada akhirnya dapat menimbulkan ketidakharmonisan kewenangan.
- b. Pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota masing-masing memiliki kewenangan di bidang penanaman modal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c. Pelimpahan wewenang dapat menimbulkan resistensi dari dinas-dinas atau instansi-instansi yang semula menangani perijinan tertentu dan harus ditarik pada

kantor/dinas yang ditunjuk, terutama untuk dinas atau instansi “basah”. Resistensi yang tinggi akan menghambat terwujudnya iklim investasi yang kondusif.

3. a. Upaya yang ditempuh oleh pemerintah provinsi Jawa Tengah agar penanaman modal dapat secara maksimal menyerap TKI yang tersedia dan sekaligus untuk mengurangi jumlah pengangguran adalah dengan mengeluarkan kebijakan penanaman modal internal/jangka pendek dan kebijakan eksternal/jangka panjang.
- b. Selain kebijakan penanaman modal, dalam upayanya untuk meningkatkan penyerapan tenaga kerja, kebijakan juga difokuskan pada kebijakan di bidang ketenagakerjaan tahun 2003 – 2007.

B. SARAN

1. Kebijakan penanaman modal sebaiknya jangan hanya diarahkan untuk meningkatkan nilai investasi saja tetapi juga arahan dan perhatian pada proyek investasi yang dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang cukup besar.
2. Untuk menjamin keharmonisan kewenangan antar tingkat pemerintah diperlukan pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan serta diperlukan *roadmap* strategi agar dapat memberikan arah dan kepastian hukum.
3. Perlunya kemampuan untuk saling merespon dinamika masing-masing tingkatan pemerintah sehingga betul-betul ada sinergi yang mantap antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
4. Pemerintah sebaiknya membuat strategi terobosan yang memiliki keunggulan dengan memperhatikan *absolute advantage*, dengan mengarahkannya pada sektor industri yang padat karya.

5. Perlunya tinjauan internal (*inward looking*) dan tinjauan eksternal (*outward looking*) dengan analisis yang tepat untuk menghasilkan suatu strategi kebijakan yang dapat menjadi *core competence* Jawa Tengah.