

# PERAN PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DALAM PENYUSUNAN RENCANA UMUM PENANAMAN MODAL: SUATU ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN

**Tatang Sudrajat**

Dosen Tetap Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA)  
Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung

*Email: id.tatangsudrajat@gmail.com*

## **Abstract**

*Investment is one important factor in the regional economy. The existence of long-term capital investment plan is very important as implementation guidelines. It is associated with many aspects of the investment, including the identification of the perceived problems of public, vision, mission, goals, strategies and policies. District/city governments play an important role in setting the general plan investment (RUPM) which refer to the policies outlined in the national and provincial levels. From a public policy perspective, the steps taken by the district/city is the stage of policy formulation.*

*Keywords: public policy, policy formulation, investment.*

## **Abstrak**

Penanaman modal merupakan salah satu faktor penting dalam perekonomian daerah. Keberadaan rencana penanaman modal berjangka panjang sangat penting sebagai pedoman pelaksanaannya. Hal ini terkait dengan banyak aspek penanaman modal, diantaranya identifikasi masalah yang dirasakan publik, visi, misi, sasaran, strategi dan kebijakan. Pemerintah kabupaten/kota berperan penting dalam menetapkan rencana umum penanaman modal (RUPM) yang mengacu kepada kebijakan yang telah digariskan di tingkat nasional dan provinsi. Dari perspektif kebijakan publik, langkah yang ditempuh pemerintah kabupaten/kota ini merupakan tahap formulasi kebijakan.

Kata kunci : kebijakan publik, formulasi kebijakan, penanaman modal.

## **1. Pendahuluan**

Sudah lebih dari lima dasawarsa bangsa dan negara Indonesia melaksanakan pembangunan nasional, sebagai suatu aktivitas untuk mewujudkan cita-cita nasional sebagaimana tersurat dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam konteks ini, Siagian mendefinisikan pembangunan sebagai “rangkaiian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangkan pembinaan bangsa (*nation-building*)” (2000:4). Tentu akan banyak bidang kehidupan dan elemen geografis yang terdampak oleh proses besar ini yang oleh Tjokrowinoto (1996:1) disebut seringkali “bersifat

*transcendental*, suatu gejala multidisiplin, atau bahkan suatu ideologi –*the ideology of developmentalism*”.

Sebagai bagian integral dari kehidupan nasional, tentu masing-masing daerah ikut berkontribusi dan sekaligus ikut “kecipratan” dari cerita sukses proses yang sangat multidimensional ini. Salah satu bidang yang sangat mendapat perhatian adalah perekonomian, karena keberhasilan dari bidang ini akan membawa dampak besar terhadap kesejahteraan rakyat. Dalam kaitan ini, terdapat berbagai faktor yang berpengaruh positif terhadap perkembangan perekonomian suatu daerah. Salah satunya adalah faktor investasi yang antara lain berbentuk kegiatan penanaman modal terutama yang fokus kegiatannya kepada

sektor-sektor yang langsung berhubungan dengan kepentingan rakyat banyak.

Dalam konteks otonomi daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, setiap pemerintah daerah mempunyai peranan besar dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam perspektif yang lebih mikro, setiap pemerintah daerah dituntut untuk mewujudkan iklim yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya penanaman modal di daerahnya. Terkait dengan itu, terdapat pula harapan besar adanya garis kebijakan yang komprehensif integral untuk lebih meningkatkan keterlibatan para investor dalam berbagai kegiatan yang berdampak positif kepada pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah daerah juga ditantang untuk melahirkan kebijakan lain yang diperlukan berupa adanya rencana jangka panjang sebagai patokan segenap perangkat pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) penanaman modal dalam melakukan kegiatannya. Langkah perencanaan ini baik dari perspektif fungsi administrasi publik maupun siklus kebijakan publik merupakan sesuatu yang sangat fundamental. Perencanaan (*planning*) menjadi fungsi organik administrasi yang akan menentukan hitam putihnya aktivitas penanaman modal di masa yang akan datang. Selaras dengan itu, dari keseluruhan aktivitas siklus kebijakan publik, maka formulasi (*formulation*) berbagai usulan kebijakan dan aspek-aspek lainnya dari penanaman modal akan menjadi *entry points* sangat penting bagi efektivitas implementasinya.

Banyak hal yang dapat dan harus dilakukan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa kegiatan penanaman modal benar-benar menjadi sesuatu yang sangat kontributif bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Salah satu upaya untuk peningkatan iklim investasi dan realisasi penanaman modal sesuai dengan target yang telah ditetapkan di masing-masing daerah kabupaten/kota adalah dengan dilaksanakannya kegiatan kajian/penelitian kebijakan penanaman

modal sebagai langkah awal penyusunan rencana.

Kegiatan ini merupakan sesuatu yang imperatif selaras dengan ketentuan Pasal 30 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang antara lain menyebutkan bahwa pemerintah daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal. Dalam konteks pemerintahan daerah, hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 12 Ayat (2) huruf 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa salah satu urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah penanaman modal. Oleh karenanya tentu banyak hal yang dapat dilakukan pemerintah daerah untuk merealisasikan kewenangan di bidang penanaman modal ini.

Keberadaan pemerintah kabupaten/kota sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional tentu mengemban peran dan tanggung jawab besar untuk hal ini. Secara normatif ini selaras dengan ketentuan Pasal 4 Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal, bahwa pemerintah kota/kabupaten menyusun Rencana Umum Penanaman Modal (RUPM) kabupaten/kota yang mengacu pada RUPM, RUPM provinsi, dan prioritas pengembangan potensi kabupaten/kota.

Dengan demikian, setiap pemerintah provinsi juga memainkan peran besar dan strategis dalam penyusunan ini, karena dalam penyusunan RUPM pemerintah kabupaten/kota harus berpedoman kepada RUPM Provinsi. Dalam konteks perumusan kebijakan penanaman modal terkait dengan keharusan terbentuknya RUPM kabupaten/kota ini, tentu RUPM Provinsi ini bersegi dua. Artinya sebagai kebijakan berbentuk peraturan gubernur tentu harus benar-benar konsisten dengan RUPM yang berlaku secara nasional, dan di sisi lain menjadi pijakan yuridis yang kokoh bagi terbentuknya RUPM kabupaten/kota.

Dalam kaitan dengan salah satu fungsi hakiki pemerintah sebagai pelayan publik, maka kegiatan penanaman modal pun tidak terlepas

dari upaya pemerintah untuk terus memberikan pelayanan terbaik kepada para penanam modal. Untuk itu, telah terbit antara lain Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, serta Peraturan Kepala BKPM Nomor 14 Tahun 2014 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Penanaman Modal Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Dengan demikian jelas ada keterkaitan antara peran pemerintah daerah dalam menggalakkan penanaman modal di daerah masing-masing dengan upaya meningkatkan kualitas pelayanan kepada seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) penanaman modal sehingga dapat berkontribusi positif terhadap perekonomian daerah. Dalam konteks ini, keberadaan suatu rencana umum penanaman modal (RUPM) yang ditetapkan pemerintah daerah menjadi sangat penting. Oleh karenanya, melalui kegiatan kajiandapat tersusun RUPM kabupaten/kota yang benar-benar memberikan suatu arahan dalam pelayanan, pembinaan, dan pengendalian kepada para investor yang telah dan akan masuk ke masing-masing daerah.

Berkenaan dengan pentingnya kajian atau penelitian bagi sebuah perencanaan, Siagian mengemukakan bahwa “sebelum membuat rencana, terlebih dahulu diperlukan pelaksanaan kegiatan pendahuluan yang bersifat *research*. Perencanaan yang tidak didahului oleh *research* besar kemungkinan hanya akan merupakan keputusan yang oleh banyak orang dikatakan sebagai suatu rencana “yang hanya baik di atas kertas” (2008:89).

Kegiatan ini merupakan salah satu perwujudan dari tugas pokok organisasi perangkat daerah (OPD) yang berkaitan langsung dengan penanaman modal di masing-masing daerah kabupaten/kota. Secara struktural, tentu tugas pokok OPD ini adalah melaksanakan urusan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan di bidang penanaman modal, perizinan, dan nonperizinan secara terpadu sesuai kewenangannya.

Kegiatan kajian kebijakan penanaman modal melalui penyusunan RUPM kabupaten/kota ini,

keluaran kegiatannya adalah terpenuhinya ketersediaan dokumen pemerintah berupa buku RUPM kabupaten/kota untuk kurun waktu 2015-2025. Tentu dengan adanya dokumen ini harapannya adalah makin mampu mendorong upaya realisasi fungsi kelembagaan OPD penanaman modal khususnya dalam peningkatan investasi di wilayah masing-masing kabupaten/kota.

## 2. Kajian Pustaka

### 2.1. Kebijakan Publik

Kebijakan tentang penanaman modal yang ditetapkan oleh pemerintah, pusat maupun daerah, merupakan salah satu jenis atau area kebijakan publik (*public policy*). Dikatakan demikian, karena dengan mengikuti pendapat Dunn, kebijakan publik adalah “pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah” (2003:132). Demikian pula yang dikemukakan Anderson, seorang pakar kebijakan publik yang lain, bahwa kebijakan publik adalah “*those policies developed by governmental bodies and officials*” (1978:3).

Kebijakan ini tidak dilakukan dengan serta merta atau sembarangan. Menurut Anderson, kebijakan publik merupakan “*purposive or goal oriented action rather than random or chance behavior is our concern. Policy consists or courses or patterns of action by governmental officials rather than their separate discrete decisions*” (1978:3). Area substantif atau isu-isu kunci kebijakan publik ini meliputi berbagai permasalahan yang menjadi tugas negara atau pemerintah, sehingga dalam rumusan Parsons, kebijakan publik merupakan “*a field which tends to be defined by policy areas or sectors, and it is largely in this setting that interdisciplinary and interinstitutional interaction may take place*” (1995:31).

Hal ini sejalan pula dengan yang dikemukakan oleh Post dkk. bahwa kebijakan publik adalah “*a plan of action undertaken by government officials to achieve some broad*

*purpose affecting a substantial segment of nation's citizens. Government significantly influence business activities. Economic growth is stimulated by government policies that encourage investment (e.g., inviting foreign investors to locate facilities in the country)..."* (1999:172-175). Dengan demikian jelas bahwa aktivitas penanaman modal atau investasi merupakan bagian dari perekonomian suatu negara atau daerah yang secara substantif merupakan salah satu area kebijakan publik.

## 2.2. Formulasi Kebijakan

Perumusan kebijakan (*policy formulation*) menurut Anderson (1978:66) "*can be viewed as involving two types of activities. One is deciding generally what should be done, it anything, concerning a particular problem. One such questions have been resolved, the second type of activity involves the actual drafting of legislation (or the writing of administrative rules), which, when adopted, will carry these principles into effect*". Dalam rumusan yang hampir senada, Winarno mengemukakan bahwa "perumusan kebijakan meliputi beberapa tahap, yaitu perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah serta penetapan kebijakan" (2012:123).

Sejalan dengan itu, Jones (1984:77) menyebut beberapa karakteristik perumusan kebijakan, sebagai berikut:

- a. "*Formulation need not be limited to one set of actors. Thus there may well be two or more formulation groups producing competing (or complementary) proposals.*"
- b. "*Formulation may proceed without clear definition of the problem or without formulators ever having much contact with the affected groups.*"
- c. "*There is no necessary coincidence between formulation and particular institutions, thought it is a frequent activity of bureaucratic agencies.*"
- d. "*Formulation and reformulation may occur over a long period of time without ever*

*building sufficient support for any one proposal.*"

- e. "*There are often several appeal points for those who lose in the formulation process at any one level*".
- f. "*The process itself never has neutral effects. Somebody wins and somebody loses even in the workings of science.*"

## 2.3. Kebijakan Penanaman Modal

Kebijakan publik dalam wujud yang paling nyata berupa seluruh peraturan perundang-undangan yang ditetapkan untuk menangani masalah-masalah publik, serta dalam wujud berbagai program atau tindakan nyata negara atau pemerintah untuk menanggulangi masalah-masalah yang secara nyata dirasakan publik. Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan Anderson, bahwa kebijakan publik merupakan "*what governments actually do, not what they intend to do or say they are going to do*", maka, kebijakan publik menurutnya "*in its positive form, is based on law and is authoritative*" (1978:3-4).

Oleh karenanya, kebijakan penanaman modal berlandaskan kepada berbagai peraturan perundang-undangan, diantaranya berbentuk undang-undang, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah sehingga memberikan landasan yang kokoh pada tataran implementasinya di lapangan. Selaras dengan tingkatan pemerintahan negara, maka kebijakan publik pun berada dan melekat pada berbagai level pemerintahan. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Bromley (1980), yang mengemukakan bahwa adanya hirarki proses kebijakan publik yaitu pada level kebijakan (*policy level*), level organisasional (*organizational level*) dan level operasional (*operational level*).

Dengan mengadopsi pandangan Bromley tersebut, dapat dikatakan bahwa dalam konteks kebijakan publik, terbitnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal berada pada *policy level*, Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2012 tentang

Rencana Umum Penanaman Modal berada pada *organizational level*, sedangkan Peraturan Gubernur tentang RUPM Provinsi yang bersangkutan Tahun 2014-2025, dan RUPM yang nantinya telah disusun oleh setiap kabupaten/kota berada pada *operational level*.

Tentang peran negara atau pemerintah dalam bidang perekonomian melalui penerbitan berbagai kebijakan publik, dinyatakan oleh Post dkk. bahwa “*governments use different public policy tools, or instruments, to achieve their policy goals. In general, the instruments of public policy are those combinations of incentives and penalties that government uses to prompt citizens, including businesses, to act in ways that achieve policy goals*” (1999:173).

Terdapat keterkaitan dengan garis kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagaimana tampak dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2015, yang antara lain menyebutkan bahwa “investasi diarahkan untuk mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi secara berkelanjutan dan berkualitas dengan mewujudkan iklim investasi yang menarik; mendorong penanaman modal asing bagi peningkatan daya saing perekonomian nasional; serta meningkatkan kapasitas infrastruktur fisik dan pendukung yang memadai. Investasi yang dikembangkan dalam rangka penyelenggaraan demokrasi ekonomi, akan dipergunakan sebesar-besarnya untuk pencapaian kemakmuran bagi rakyat”.

#### 2.4. Kebijakan Institusi Dan Strategi

Dari perspektif kepentingan internal organisasi, selain berkenaan dengan kepentingan publik secara luas, suatu organisasi juga dituntut menetapkan kebijakan institusional. Dalam kaitan ini Walter H. Klein dan David C. Murphy, mengemukakan bahwa kebijakan adalah “*all those directives, both explicit and implied, that designate the aims and ends of an organization and the appropriate means to be used in their accomplishment. In brief, it means the set of purposes, principles, and rulers of*

*action that guide an organization*” (dalam Harrison, 1998:2). Berbagai kebijakan internal organisasi ini tersusun secara hierarkis yang melekat pada struktur organisasi yang terdapat hubungan saling keterkaitan diantaranya.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh McFarland, bahwa “*policies having maximum scope and importance are administered from the top, and those having narrow, more specific application are administered from the bottom up the organization. It is important to understand this hierarchy of policies, for it unlocks the puzzle of how policies in a company are related to one another*” (1970:217).

Untuk mengimplementasikan kebijakan penanaman modal di daerah kabupaten/kota ini tentu diperlukan adanya strategi yang ditetapkan oleh OPD penanaman modal agar dapat menjamin kepastian tercapainya berbagai sasaran yang telah ditetapkan. Strategi, dalam pandangan Ansoff dan McDonnell adalah “*is a set of decision-making rules for guidance of organizational behavior*” (1990:43). Menurut Salusu, strategi ialah “suatu seni menggunakan kecakapan dan sumberdaya suatu organisasi untuk mencapai sasarnya melalui hubungannya yang efektif dengan lingkungan dalam kondisi yang paling menguntungkan” (1996:101). Sebagai salah satu *function of general management*, strategi ini menurut Hughes meliputi dua kegiatan utama yaitu “*establishing objectives and priorities for the organization (on the basis of forecasts of the external environment and the organization's capacities) and devising operational plans to achieve these objectives*” (1994:60).

#### 2.5. Makna Perencanaan Bagi Organisasi

Kajian yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota melalui OPD penanaman modalnya untuk tersusunnya RUPM kabupaten/kota, menunjukkan bahwa keberadaan perencanaan sebagai salah satu fungsi organik administrasi dan manajemen sangat penting dan menentukan. Perencanaan (*planning*) menurut Siagian adalah “keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang

tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan” (2008:88). Terkait dengan itu, untuk terdukungnya proses perencanaan yang baik, diperlukan dukungan data dan informasi yang memadai, yang salah satunya diperoleh melalui kegiatan penelitian (*research*).

Peter F. Drucker sebagaimana dikutip oleh Supriyatna dan Sylvana merekomendasikan lima langkah yang dibutuhkan untuk perencanaan, yaitu “menetapkan tujuan atau serangkaian tujuan, merumuskan keadaan saat ini, mengidentifikasi segala kemudahan dan hambatan, mengembangkan rencana atau serangkaian kegiatan untuk pencapaian tujuan, serta mempertahankan pengendalian” (2007:3.8-3.9).

## 2.6. Penanaman Modal

Secara terminologis seringkali penanaman modal dianggap sama dengan investasi. Investasi, menurut Sukirno dapat diartikan “sebagai pengeluaran atau pengeluaran penanaman modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian” (2010:121). Pembentukan atau pengumpulan modal menurut Jhingan dipandang sebagai “salah satu faktor dan sekaligus faktor utama dalam pembangunan ekonomi. Pembentukan modal menciptakan perluasan pasar, membuat pembangunan menjadi mungkin, kendati dengan penduduk yang meningkat, serta memengaruhi kesejahteraan ekonomi suatu bangsa” (1993:420-421).

Dalam penggunaan umum, menurut Dornbusch dkk, “istilah investasi sering mengacu pada membeli aset finansial atau fisik. Contohnya, kita katakan seseorang “berinvestasi” dalam saham, obligasi, dan rumah, ketika ia membeli aset tersebut. Dalam makroekonomi, “investasi” mempunyai arti lebih sempit lagi, yang secara teknis berarti arus pengeluaran yang menambah stok modal

fisik” (2004:332). Sejalan dengan itu, Case dkk, mengatakan bahwa “*investment is a flow that increases the stock of capital. Because it has a time dimension, we speak of investment per period (by the month, quarter, or year). When a firm produces or puts in place new capital – a new piece of equipment, for example – it has invested*” (2014:267).

Menurut Murni (2006:62), “dalam analisis perhitungan pendapatan nasional, investasi dapat dibedakan dalam beberapa bentuk:

- Investasi perusahaan-perusahaan swasta (*private investment*) yang dilakukan masyarakat pengusaha untuk membeli barang-barang modal, penambahan inventory, dan mendirikan industri-industri.
- Investasi berupa pengeluaran masyarakat untuk pembelian atau mendirikan rumah-rumah tempat tinggal.
- Investasi yang dilakukan oleh pemerintah (*public investment*) yang biasa disebut investasi sosial (*social overhead in capital*) seperti membuat jalan raya, pelabuhan, irigasi yang bersifat barang-barang publik (*public goods*)”.

Hal ini sejalan pula dengan pendapat Waluyo tentang pelaku investasi yang dikatakannya “terdiri dari pemerintah (*public investment*), swasta (*private investment*), serta pemerintah dan swasta. *Public investment* dilakukan tidak dengan maksud untuk mendapat keuntungan, tetapi tujuan utamanya adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (nasional), sebagai misal, jaringan jalan raya, irigasi, rumah sakit, pelabuhan. Kegiatan investasi ini sering disebut *social overhead capital*. *Private investment* adalah kegiatan investasi yang dilakukan oleh swasta dan ditujukan untuk memperoleh keuntungan (profit) dan didorong oleh adanya pertambahan pendapatan” (2009:84-85).

Menurut Jhingan, “hampir semua ahli ekonomi menekankan arti penting pembentukan modal (*capital formation*) sebagai penentu utama pertumbuhan ekonomi” (1993:421). Pendapat senada dikemukakan pula oleh Samuelson dan Nordhaus, bahwa “*investment plays to roles in macroeconomics. First,*

*because it is a large and volatile component of spending, investment often leads to changes in aggregate demand and affects the business cycle. In addition, investment leads to capital accumulation*"(2004:420). Hal ini sejalan pula dengan yang dikemukakan seorang pakar ekonomi pembangunan, Todaro (1985:108), bahwa "terdapat berbagai faktor utama bagi pertumbuhan ekonomi suatu masyarakat, diantaranya adalah akumulasi modal (*capital accumulation*)". Dikatakan lebih lanjut bahwa "*capital accumulation, including all new investments in land, physical equipment, and human resources*".

Kegiatan penanaman modal atau investasi dalam kenyataannya dipengaruhi oleh berbagai faktor. Samuelson dan D. Nordhaus mengemukakan bahwa "faktor-faktor penentu investasi adalah *revenue*, biaya dan ekspektasi" (2004:140). Dikemukakan lebih lanjut bahwa "investasi akan memberikan perusahaan *revenue* tambahan jika investasi itu membantu perusahaan menjual lebih banyak produk. Terkait dengan ekspektasi laba dan kepercayaan bisnis, maka investasi terutama sekali merupakan spekulasi atas masa depan, suatu taruhan bahwa *revenue* dari suatu investasi akan melebihi biayanya".

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dalam Pasal 1 Ayat (1) mendefinisikan penanaman modal sebagai "segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia."

Secara historis, kegiatan penanaman modal di Indonesia dilakukan atas dasar berbagai landasan hukum penanaman modal. Pertama kali adalah terbitnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970, serta terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970. Perkembangan berikutnya, kedua undang-undang tersebut

diganti oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

### 3. Pembahasan

#### 3.1. Landasan Yuridis

Mengacu kepada pandangan James Anderson bahwa *in its positive form, public policy based on law*, maka dalam merumuskan RUPM ini pemerintah kabupaten/kota tentu harus berpedoman kepada semua produk hukum yang bersifat *substantive policy* maupun *procedural policy* yang terkait dengan penanaman modal. Beberapa diantaranya adalah :

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Kawasan Industri;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
7. Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal;
8. Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu;
9. Peraturan Kepala BKPM Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Pedoman Dan Tata Cara Perizinan Dan Non Perizinan Penanaman Modal;
10. Peraturan Kepala BKPM Nomor 14 Tahun 2009 tentang Sistem Pelayanan Informasi dan Perizinan Investasi Secara Elektronik;
11. Peraturan Kepala BKPM Nomor 06 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pelaksanaan, Pembinaan, dan Pelaporan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di Bidang Penanaman Modal;

12. Peraturan Kepala BKPM Nomor 14 Tahun 2011 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Penanaman Modal Provinsi dan Kabupaten/Kota;
13. Peraturan Kepala BKPM Nomor 03 Tahun 2012 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal;
14. Peraturan Kepala BKPM Nomor 10 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Standar Pelayanan Minimal Bidang Penanaman Modal Provinsi dan Kabupaten/Kota;

### 3.2. Alternatif Metodologi Kajian

Dari perspektif sifat penelitian, upaya yang dilakukan pemerintah kabupaten/kota, baik langsung melakukan sendiri maupun melalui pihak ketiga dalam mengkaji berbagai aspek kebijakan penanaman modal bagi penyusunan RUPM ini, merupakan jenis penelitian institusional. Menurut Sugiyono (2009:4), “jenis penelitian ini dilakukan untuk mendapatkan informasi yang dapat digunakan untuk pengembangan kelembagaan yang berguna bagi pimpinan, manajer, direktur, untuk pengambilan keputusan”.

Berdasarkan tujuannya, dapat digolongkan sebagai penelitian terapan (*applied research*). Penelitian ini menurut Sugiyono, “dilakukan dengan tujuan menerapkan, menguji, dan mengevaluasi kemampuan suatu teori yang diterapkan dalam memecahkan masalah-masalah praktis” (2009:6). Dalam rumusan yang senada, Newman mengatakan bahwa “*applied researchers have an obligation to translate findings from scientific technical language into the language of decision makers or practitioners. Success comes when results are used by sponsors in decisions making*” (2000:24-25).

Dilihat dari metodenya dapat dikelompokkan sebagai penelitian kebijakan (*policy research*), yang menurut Majchrzak, merupakan “proses penelitian yang dilakukan pada, atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan

untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah” (Sugiyono, 2009:8).

Secara metodologis, alternatif penelitian yang dilakukan ini berdasarkan sifat analisis datanya dapat menggunakan pendekatan kuantitatif-eksplanatif maupun metode/pendekatan penelitian kualitatif, atau gabungan dari keduanya. Metode atau pendekatan apapun yang akan dipilih tidaklah merupakan permasalahan, yang paling penting adalah konsistensi terhadap kaidah-kaidah dan metode secara utuh dalam implementasinya.

### 3.3. Dinamika dan Problema Formulasi Kebijakan

#### 3.3.1. Tahap Perumusan Masalah

Bukan hal yang mudah dan sederhana untuk mengidentifikasi dan merumuskan masalah, terlebih-lebih masalah yang dapat dikategorikan sebagai masalah kebijakan (*policyproblem*). Dengan menelaah pandangan beberapa penulis, Patton dan Sawicki (1986:1) mengemukakan bahwa “*the problems of modern society as “squishy”, “fuzzy” and “wicked” and often having the following attributes:*

- a. *They are not well defined.*
- b. *Their solutions cannot usually be proven to be correct before application.*
- c. *No problem solution is ever guaranteed to achieve the intended result.*
- d. *Problem solutions are seldom both best and cheapest.*
- e. *The adequacy of the solution is often difficult to measure against notions of the public good.*
- f. *The fairness of solutions is impossible to measure objectively”.*

Perumusan masalah menurut Dunn (2003:226), “mengambil prioritas di atas pembacaan masalah dalam analisis kebijakan. Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses dengan empat fase yang saling tergantung, yaitu pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*)”.

Dalam kaitan ini, dituntut kecermatan dan kepekaan sangat tinggi dalam melakukan kajian penanaman modal. Para analis penyusun RUPM sekurang-kurangnya dapat menjadikan tujuh elemen utama kebijakan penanaman modal sebagai referensi yang kemudian diperbandingkan dengan implementasi di lapangan berdasarkan pengumpulan data, baik primer maupun sekunder. Berdasarkan hal tersebut akan tampak dengan jelas permasalahan substantif penanaman modal di masing-masing daerah kabupaten/kota.

Ketujuh elemen utama kebijakan penanaman modal tersebut adalah:

- a. Perbaikanklim penanaman modal.
- b. Persebaran penanaman modal.
- c. Fokus pengembangan pangan, infrastruktur, dan energi.
- d. Penanaman modal yang berwawasan lingkungan (*green investment*).
- e. Pemberdayaan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi (UMKMK).
- f. Pemberian fasilitas, kemudahan, dan insentif penanaman modal.
- g. Promosi penanaman modal.

Beberapa hal yang acapkali muncul sebagai bagian darimasalah penanaman modal diantaranya adalah:

- a. Penggunaan ruang untuk kegiatan industri yang tidak sesuai dengan perda tata ruang wilayah.
- b. Inventarisasai data penanaman modal yang masih belum maksimal, baik penanaman modal dalam negeri maupun luar negeri.
- c. Terlalu terkonsentrasinya pusat-pusat industri pada kecamatan tertentu yang tidak sesuai dengan penetapan perda tata ruang wilayah.
- d. Belum tersebarkannya secara luas berbagai kebijakan pemerintah daerah dan informasi peluang usaha di daerah.
- e. Masih tingginya tingkat pelanggaran investor/pelaku usaha terhadap peraturan daerah tentang lingkungan hidup.

### 3.3.2. Tahap Agenda Kebijakan

Mengingat kajian tentang penanaman modal ini secara substantif merupakan sesuatu yang *given* yang otoritasnya berlangsung secara vertikal sesuai struktur pemerintahan, yaitu dari pemerintah pusat, kepada pemerintah provinsi kemudian kepada pemerintah kabupaten/kota, maka aneka permasalahan yang telah terstrukturkan tersebut secara otomatis menjadi bagian dari agenda kebijakan publik.

Apabila dilihat dari sifat masalahnya dengan menjadikan ketujuh elemen utama kebijakan tersebut sebagai fokus kajian, maka akan sangat jelas bahwa hal tersebut berdampak besar kepada masyarakat sebagai salah satu syarat penting bagi masuknya masalah tersebut sebagai agenda kebijakan. Dalam kaitan ini, Howlett dan Ramesh menegaskan bahwa jajaran aparatur birokrasi pemerintahan sebagai *appointed officials* merupakan satu unsur penting dari aktor-aktor kebijakan. Salah satu sumber daya kekuasaan dan pengaruhnya yang sangat besar dalam proses kebijakan karena menurutnya "*the bureaucracy is a repository of a wide range of skills and expertise, resources that make it a premier organization in society*" (1993: 56).

Pada tahap ini OPD penanaman modal berperan sangat strategis sebagai *leading sector* dalam mengolah berbagai masalah penanaman modal sebagai agenda pemerintah. Tentu saja tidak mungkin berperan *single fighter*, tetapi bekerjasama dan dibantu oleh OPD lain yang sangat terkait sesuai dengan substansi elemen utama kebijakan penanaman modal. Diantaranya OPD yang berhubungan dengan kewenangan pemerintah daerah bidang tata ruang; usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi; lingkungan hidup, pariwisata; ketenagakerjaan, perencanaan pembangunan; serta pertambangan dan energi.

Forum yang dapat dan biasa digunakan untuk *brainstorming* adalah ketika tim peneliti mempresentasikan hasil kajiannya tentang penanaman modal yang sangat diperlukan bagi penyusunan RUPM secara komprehensif. Forum ini sudah seharusnya digunakan untuk menguliti dan menganalisis permasalahan penanaman modal, bukan hanya sekedar formalitas memenuhi kewajiban mekanisme

rutin anggaran pemerintah. Ketajaman analisis terhadap permasalahan yang muncul tentu akan berkontribusi positif terhadap melekatnya label bahwa masalah publik tersebut benar-benar sudah *built in* dengan agenda pemerintah.

### 3.3.3. Tahap Pemilihan Alternatif Kebijakan Untuk Memecahkan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan rumusan masalah yang telah ditetapkan, dapat dilakukan analisis terhadap faktor-faktor internal dan eksternal kegiatan penanaman modal. Dengan kata lain, untuk menganalisis berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kebijakan penanaman modal baik pengaruh faktor internal maupun eksternal sekaligus strateginya sebagai alternatif pemecahan masalah digunakan analisis SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*).

Menurut Rangkuti, analisis SWOT adalah “identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan dengan cara membandingkan antara faktor eksternal peluang (*opportunities*), dan ancaman (*threats*), dengan faktor internal kekuatan (*strengths*), dan kelemahan (*weakness*)” (2008:19). Alat yang digunakan untuk menyusun faktor-faktor strategis adalah matriks SWOT, yang dapat menggambarkan secara jelas bagaimana peluang dan ancaman eksternal yang dihadapi perusahaan dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki.

Secara operasional, matriks ini dapat menghasilkan empat kemungkinan alternatif strategi kegiatan penanaman modal yaitu:

#### a. Strategi SO

Strategi ini dibuat dengan memanfaatkan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya. Dalam kaitan ini, segenap kekuatan pemerintah kabupaten/kota, secara lebih khusus OPD di bidang penanaman modal harus dikerahkan secara maksimal.

#### b. Strategi ST

Ini adalah strategi menggunakan kekuatan perusahaan untuk mengatasi ancaman. Kekuatan berbagai sumberdaya kabupaten/kota digunakan

secara terfokus untuk menghadapi ancaman kegiatan penanaman modal.

#### c. Strategi WO

Strategi ini berdasarkan pemanfaatan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada. Peluang sebagai faktor eksternal bagi kepentingan kegiatan penanaman modal dimanfaatkan secara maksimal untuk meminimalkan kelemahan organisatoris yang dimiliki.

#### d. Strategi WT

Strategi ini didasarkan pada kegiatan bersifat defensif, berusaha meminimalkan kelemahan yang ada dan menghindari ancaman. Sangat penting adanya kesadaran dan pemahaman terhadap kelemahan sebagai faktor internal penanaman modal dalam menghadapi berbagai ancaman.

### 3.3.4. Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah tersusun draft RUPM yang meliputi visi, misi, sasaran, kebijakan dan strategi penanaman modal, maka langkah berikutnya adalah penetapan RUPM tersebut dalam bentuk peraturan bupati/walikota sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Proses *legal drafting* sebagai kerangka yuridis RUPM yang melibatkan OPD terkait tentu saja telah mendapatkan penguatan substantif pada tahap sebelumnya. Hal ini ketika draft RUPM ini menjadi bahan diseminasi kepada seluruh OPD terkait penanaman modal.

## 4. Penutup

RUPM merupakan dokumen penting kegiatan penanaman modal yang berkelanjutan untuk jangka panjang. Peran pemerintah kabupaten/kota sangat penting dalam menjabarkan berbagai substansi kebijakan penanaman modal yang telah ditetapkan oleh pemerintah di level nasional dan provinsi. Untuk terbitnya RUPM ini terdapat rangkaian aktivitas yang cukup panjang sebagai sebuah dokumen perencanaan yang sangat penting bagi keberlangsungan penanaman modal. Dari perspektif kepentingan publik, pada hakikatnya

rangkaian aktivitas ini merupakan tahap formulasi kebijakan publik.

### Daftar Pustaka

#### a. Buku

- Anderson, James E. 1978. *Public Policy Making*. Second Edition. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Ansoff, H. Igor dan Edward J. McDonnell. 1990. *Implanting Strategic Management*. Second Edition. York: Prentice Hall.
- Bromley, Daniel W. 1989. *Economic Interests and Institutions. The Conceptual Foundations on Public Policy*. New York: Basil Blackwell, Inc.
- Case, Karl E. dkk. 2014. *Principal of Microeconomics*. Eleventh Edition. Boston: Pearson Education Limited.
- Dornbusch, Rudiger dkk. 2004. *Makroekonomi*. (Alih Bahasa: Yusuf Wibisono dan Roy Indra Mirazudin). Jakarta: PT. Media Global Edukasi.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. (Penerjemah: Samodra Wibawa dkk.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Pers.
- Harrison, F. 1986. *Policy, Strategy, and Managerial Action*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Huges E. Owen. 1994. *Public Management & Administration. An Introduction*. New York: St. Martin's Press. Inc.
- Jhingan, M. L., 1996, *Ekonomi Pembangunan Dan Perencanaan* (alih bahasa, D. Guritno), Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- McFarland, D. E. 1970. *Management. Principles and Practices*. Third Edition. London: The MacMillan Company Collier-MacMillan Limited.
- Murni, Asfia. 2006. *Ekonomika Makro*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Newman, Lawrence W. 2000. *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. Fourth Edition. Boston: Allyn and Bacon.
- Parsons Wayne. 1995. *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. UK: Edward Elgar. Cheltenham.
- Patton Carl V. dan David S. Sawicki. 1986. *Basic Methods of Policy Analysis & Planning*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, N. J.
- Post, James E. Dkk. 1999. *Business and Society. Corporate Strategy, Public Policy, Ethics*. Ninth Edition. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Rangkuti Freddy. 2008. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis. Reorientasi Konsep Perencanaan Strategis Untuk Menghadapi Abad 21*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Non Profit*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Samuelson, Paul A. dan William D. Nordhaus. 2004. *Ilmu Makroekonomi*. Edisi Bahasa Indonesia. Edisi Tujuh Belas. Jakarta: PT. Media Global Edukasi.
- Siagian, Sondang P. 1994. *Patologi Birokrasi. Analisis, Identifikasi, dan Terapinya*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- \_\_\_\_\_. 2000. *Administrasi Pembangunan. Konsep, Dimensi dan Strateginya*. Jakarta: Bumi Aksara.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Filsafat Administrasi*. Edisi Revisi. Jakarta. PT. Bumi Aksara. Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sukirno, Sadono. 2010. *Makroekonomi. Teori Pengantar*. Edisi Ketiga. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Supriyatna, Dadang dan Andi Sylviana. 2007. *Manajemen*. Jakarta: Penerbit Universitas Terbuka.
- Samuelson, Paul A dan William D. Nordhaus. 2004. *Economics*. Nineteenth Edition. Boston: McGraw Hill International Edition.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan. Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Todaro, Michael P. 1985. *Economic Development in the Third World*. Third Edition. New York: Longman Inc.

Waluyo, Dwi Eko. 2009. *Ekonomika Makro*. Edisi Revisi. Malang: Penerbitan Universitas Muhammadiyah.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik. Teori, Proses, dan Studi Kasus*. Yogyakarta: CAPS.

#### b. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal.

### RIWAYAT HIDUP PENULIS

Tatang Sudrajat, dilahirkan di Cianjur, 7 Februari 1963. Lulus sarjana (S1) Ilmu Administrasi Negara FISIP Unpad tahun 1987, sarjana (S1) Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Terbuka UPBJJ Bandung tahun 2003, dan magister (S2) Ilmu Sosial/Kebijakan Publik Unpad tahun 1999. Tahun 1987 s.d.1992 sebagai dosen tetap yayasan STTIB YKEP Bandung, tahun 1993 s.d. 2013 sebagai dosen tetap Kopertis Wilayah IV dpk FISIP Unjani Cimahi, selama 2 periode (2003 s.d.2013) berkhidmat melaksanakan tugas negara sebagai komisioner KPU Kabupaten Bandung, serta s.d. sekarang mengajar di beberapa PTS/PTK di Bandung. Sejak 2014 pindah home base ke Fakultas Ilmu Komunikasi dan Administrasi (FIKA) Universitas Sangga Buana (USB) YPKP Bandung.