

INVESTASI ASING DI INDONESIA: MEMETIK MANFAAT LIBERALISASI

Oleh: *Dr. Zulkarnain Sitompul, S.H.,LL.M.*

A. Pendahuluan

Bergabung dengan ekonomi global dapat diibaratkan dengan menjadikan negara sebagai perusahaan publik yang pemegang sahamnya setiap orang dimanapun berada. Para pemegang saham tersebut tidak memberikan suara setiap empat atau lima tahun tetapi setiap jam, setiap hari melalui pialang dari teras rumah mereka. Bila para pemegang saham ini berpendapat penyelenggara negara atau pemerintah suatu negara tidak lagi kredibel maka mereka beramai-ramai akan menjual saham sehingga mengakibatkan guncangan pada perekonomian dan bahkan dapat menjatuhkan pemerintah negara¹ seperti misalnya terjadi di negara Asia termasuk Indonesia pada tahun 1997/1998. Singkat kata, globalisasi telah menghilangkan batas-batas tradisional kedaulatan negara dimana modal tidak lagi memiliki bendera nasional. Dana mengalir dari satu negara ke negara lain secara cepat, bergerak melewati batas-batas negara.

Untuk Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dapat dikatakan tonggak sejarah pengintegrasian ekonomi Indonesia ke dalam perekonomian dunia. Tonggak sejarah ini diperkuat dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 yang meratifikasi Perjanjian Pendirian WTO pada Nopember 1994. Ketiga undang-undang tersebut secara bertahap meliberalkan ekonomi Indonesia. Liberalisasi merupakan kata yang banyak disanjung sekaligus dihujat oleh berbagai kelompok masyarakat. Disanjung karena liberalisasi dipercaya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan dihujat sebab liberalisasi juga yang meminggirkan sebagian anggota masyarakat khususnya masyarakat ekonomi lemah. Di Indonesia, investasi asing meski sudah ada sejak beberapa

¹ Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, (New York: Anchor Books, 2000), hlm. 167.

dekade tetap merupakan salah satu yang kontroversial. Jarang ada kritik tentang pembangunan yang tidak dikaitkan dengan investasi asing. Ada tuduhan yang mengatakan bahwa investasi asing telah menciptakan “koloni Jepang” dan memperparah status ketergantungan Indonesia terhadap asing. Investasi asing telah menekan pengusaha pribumi, tidak menempatkan tenaga kerja pada tempatnya dan hanya sedikit memberikan kontribusi dalam teknologi baru dan modal.²

Hujatan terhadap investasi asing dan berarti juga terhadap globalisasi dapat dipahami dari dua ilustrasi berikut.³ *Pertama*, patung Virgin of Guadalupe, merupakan simbol bagi masyarakat Meksiko. Patung tersebut sekarang diimpor Meksiko dari Cina kemungkinan melalui pelabuhan di Kalifornia. Bagi penduduk Meksiko, kejadian ini mencengangkan. Alasannya, Meksiko selama ini bangga karena merupakan negara dengan upah murah. Mengimpor patung orang suci simbol masyarakat dari Cina, berarti negara tirai bambu tersebut dapat memproduksi dan mengapalkannya jauh menyeberangi lautan Pasific dengan harga lebih murah. Situasi ini hanya dapat terjadi karena globalisasi. Tahun 2001 adalah tahun dimana untuk pertama sekali sejak dua dekade, ekspor Meksiko ke Amerika Serikat (AS) turun. Meskipun berbatasan langsung dengan AS dan mendapat kemudahan karena tergabung dalam Nort America Free Trade Area (NAFTA), pada tahun 2003 Cina menggantikan kedudukan Meksiko sebagai negara pengekspor kedua ke AS, yang pertama adalah Kanada.

Kedua, di Mesir sepanjang bulan Ramadhan anak-anak sekolah biasa membawa *fawanis*, lampion warna-warni yang di dalamnya berisi lilin. Tradisi tersebut telah berlangsung ratusan tahun sejak periode Fatimid. Anak-anak sambil bernyanyi memutar-mutar lampion tersebut dan mendapat permen, hadiah dari orang-orang tua. Selama berabad pengusaha kecil dan berupah murah di Kairo memproduksi lampion tersebut sampai paling tidak beberapa tahun silam, yaitu pada saat lampion plastik dengan lampu yaitu baterai (ganti lilin) buatan Cina mulai membanjiri pasar-pasar di kota Kairo. Kehadiran lampion plastik ini menghancurkan pengusaha tradisional Mesir. “Mereka menginvasi tradisi

² Hal Hill, *Investasi Asing dan Industrialisasi di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 237.

³ Thomas L. Friedman, *The World is Flat a Brief History of the Twenty-First Century*, (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005), hlm. 310-311.

kami dengan cara yang inovatif dan kami tidak melakukan apapun” ucap seorang warga Kairo. Anehnya banyak ibu-ibu yang menyenangi produk Cina tersebut karena lebih aman bagi anak-anak dibandingkan produksi Mesir. Lampion buatan Cina terbuat dari plastik sedangkan yang buatan Mesir dibuat dari kaca dan logam serta menggunakan lilin. Kondisi ini juga buah dari liberalisasi.

Pertanyaan yang perlu dikemukakan dalam konteks ini apakah arus liberalisasi dan globalisasi harus dibendung?. Bila dibendung, bagaimana jadinya beberapa sektor tertentu seandainya tidak ada investasi asing. Seberapa besarkah peranan yang dimainkan oleh penanaman modal asing pada sektor tertentu. Apakah dampak dari suasana kebijakan umum terhadap biaya dan manfaat dari investasi asing. Banyak kritik yang diarahkan pada penanaman modal asing di Indonesia semestinya diarahkan pada iklim kebijakan. Faktor terpenting yang menentukan asing. Ada banyak jalan menuju industrilalisasi yang cepat sebagaimana pengalaman yang ditunjukkan oleh perekonomian Asia Timur dan Asia Tenggara. Ciri umum negara industri baru bukanlah kebijakan mereka terhadap investasi asing melainkan terutama, rejim perdagangan dan sistem pengaturan yang mungkin dapat diistilahkan dengan peningkatan efisiensi. Dalam pengembangan sektor yang efisien yang terpenting adalah menciptakan iklim usaha yang bersaing, suatu pemerintahan yang kuat dan memberikan dorongan serta mempunyai akses terhadap keterampilan, teknologi dan pasar asing.⁴

B. Liberalisasi dan Kemudahan Berusaha

Pembangunan ekonomi dan industrialisasi seringkali dikaitkan dengan “barat” dan hanya “barat”. Namun demikian, kesuksesan Japan menjadi salah satu negara yang memiliki kekuatan ekonomi besar dapat dijadikan kekuatan dan pijakan untuk memahami dan menjadi sumber pembelajaran tentang pembangunan ekonomi secara umum. Ketika kemudian kesuksesan Jepang juga diikuti oleh beberapa negara Asia lainnya, muncul sumber ilham dan pengetahuan baru tentang sifat dasar dan sebab akibat pembangunan ekonomi. Meski, banyak ahli khususnya yang berasal dari Barat menyatakan bahwa kesuksesan Jepang dan negara Asia lainnya tidak lebih merupakan konfirmasi

⁴ Hal Hill, *op.cit.*, hlm. 240.

atas kepercayaan lama mereka tentang produktivitas perdagangan internasional. Kajian lebih mendalam menunjukkan bahwa proses pembangunan di negara-negara Asia memiliki beberapa keistimewaan baru. Bentuk keistimewaan tersebut adalah pertama, penekanan terhadap pendidikan dasar sebagai penggerak utama perubahan. Kedua, melibatkan penyebaran secara luas hak dasar ekonomi melalui pendidikan, pelatihan, land reform dan ketersediaan kredit/pembiayaan yang memperluas akses terhadap kesempatan yang disediakan oleh ekonomi pasar. Ketiga, pilihan disain pembangunan termasuk kombinasi antara peranan pemerintah dan pemanfaatan ekonomi pasar. Bila ditelaah lebih dalam kesuksesan tersebut didasarkan atas kesadaran bahwa kita hidup dalam dunia multidimensi dan kemampuan kita untuk membantu diri sendiri dan menolong orang lain tergantung pada berbagai jenis kebebasan yang kita dinikmati. Bentuk-bentuk kebebasan yang dinikmati tersebut adalah kesempatan sosial dan pengaturan pasar serta pembangunan kapasitas individual sekaligus peningkatan fasilitas sosial.⁵

Pengalaman Jepang dan negara-negara Asia lain seperti Korea, Singapura dan Malaysia menunjukkan bahwa liberalisasi haruslah diikuti dengan peningkatan kapasitas individu dan kemudahan berusaha. Peningkatan kapasitas individu dan mempermudah iklim berusaha akan meningkatkan kemampuan masyarakat memanfaatkan pasar yang sudah terbuka karena liberalisasi. Pemanfaatan akses pasar tentunya akan meningkatkan produktivitas masyarakat. Oleh karena itu, peningkatan produktivitas sebagai sarana mengurangi kemiskinan tidak sama dengan menuangkan sumber daya pada sumber masalah, yang lebih penting adalah bagaimana sumber daya tersebut digunakan dengan benar. Dengan kata lain suatu negara keluar dari kemiskinan tidak hanya apabila mereka dapat mengelola kebijakan fiskal dan moneter dengan baik tetapi negara tersebut hanya dapat mengatasi kemiskinan apabila juga mampu menciptakan iklim yang memudahkan masyarakatnya memulai kegiatan usaha, memperoleh modal dan menjadi wirausahawan serta membolehkan terjadinya kompetisi dengan usahawan asing. Perusahaan dan negara yang memiliki pesaing selalu lebih inovatif dan tumbuh lebih cepat.⁶

⁵ Amartya Sen, *Beyond the Crisis Development Strategies in Asia*, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000, hlm. 7.

⁶ Thomas L. Friedman, *The World is Flat a Brief History of the Twenty-First Century*, op.cit., hlm. 318.

Dalam kaitan dengan kemudahan berusaha perlu disimak proyek Doing Business 2008 yang dilaksanakan oleh World Bank. Proyek ini mengukur secara objektif regulasi bisnis dan penagakannya di 178 negara. Hasilnya menunjukkan gambaran yang tidak menggembirakan bagi Indonesia khususnya dalam hal kemudahan berusaha. Indeks yang disusun mulai peringkat 1 sampai dengan 178 memperlihatkan mengukur kemudahan berusaha di masing-masing negara. Indeks tersebut dihitung secara rata-rata dan memperlihatkan peringkat masing-masing indikator. Ada 10 indikator yang digunakan yaitu *ease of doing business; starting a business; dealing with license; employing workers; registering property; getting credit; protecting investor; paying taxes; trading across border; enforcing contract* dan *closing a business*.

Atas dasar indikator tersebut untuk 9 negara Asean diperoleh angka antara lain sebagai berikut: Untuk kemudahan berusaha Indonesia mendapat peringkat ke 20 dibandingkan dengan Singapura yang mendapat peringkat ke 1, Thailand peringkat ke 3, Malaysia ke 4 dan Vietnam ke 18. Negara ASEAN yang berada di bawah Indonesia adalah Lao PDR yaitu diperingkat ke 23, Philipina ke 21 dan Kamboja ke 22. Untuk memulai usaha Singapura berada pada peringkat ke 1 Malaysia ke 4, dan Thailand ke 5. Indonesia mendapat angka ke 25 atau paling buruk dari seluruh negara ASEAN. Di Bidang perijinan posisi Indonesia relatif lebih baik yaitu pada peringkat ke 17 dibandingkan dengan Malaysia peringkat ke 19. Namun Thailand mendapat peringkat ke 4 dan Vietnam ke 13. Akan tetapi untuk indikator pelaksanaan kontrak (*contract enforcement*) posisi Indonesia terburuk dibandingkan seluruh negara ASEAN lainnya yaitu ke 20 dibandingkan dengan Vietnam ke 6, Thailand ke 4, Philipina ke 17 Kamboja ke 18 dan Lao PDR ke 16.

Iklim usaha seperti di atas dapat diperjelas dengan ilustrasi sebagai berikut. Teuku, wirausaha di Jakarta, berencana membangun pabrik tekstil. Teuku mempunyai pelanggan yang telah mengajukan pesanan dan sudah memiliki mesin impor serta rencana bisnis yang menjanjikan. Dia kemudian mengambil formulir standar di salah satu instansi pemerintah melengkapi dan memformalkannya pada notaris. Teuku dapat membuktikan bahwa dia adalah penduduk lokal dan memiliki surat keterangan berkelakuan baik serta memiliki NPWP. Mengajukan ijin usaha dan menyetor sejumlah uang sebagai modal minimal perusahaan. Kemudian mengumumkan anggaran dasar perusahaan pada Tambahan Berita Negara, membayar bea materai dan mengurus persyaratan lainnya yang diwajibkan untuk memulai suatu usaha. Keseluruhan proses

tersebut membutuhkan waktu seratus enam puluh delapan hari. Pada saat Teuku secara sah boleh memulai usaha, pelanggannya telah menandatangani kontrak pembelian dengan pengusaha lain.⁷

Ilustrasi yang diberikan oleh Thomas Friedman diatas menyebabkan orang yang memiliki kewirausahaan akan keluar dari sistem formal. Mereka keluar bukan karena hukum telah mengasingkan atau menguasai mereka tetapi karena hukum tidak menjawab keinginan mereka. Bila hukum tidak dapat menolong maka mereka akan membantu dirinya sendiri tanpa hukum.⁸ Untuk jelasnya Hernando de Soto mengajukan tesis sebagai berikut.

Musuh utama kewirausahaan (*entrepreneur*) adalah keberadaan sistem hukum yang meminggirkan mereka. Pengalaman Peru dapat dijadikan contoh. Dibutuhkan waktu 13 tahun mengatasi hambatan hukum dan proses administrasi untuk mendirikan usaha makanan eceran. Pendirian usaha tersebut mestinya dapat membantu pedagang kaki lima meninggalkan emperan toko atau meninggalkan bahu jalan. Diperlukan waktu 21 tahun untuk mendapatkan ijin mendirikan bangunan pada tanah terlantar; duapuluh enam bulan untuk mendapat ijin rute bus baru; dan hampir setahun, bekerja enam jam sehari, untuk mendapatkan ijin menggunakan mesin jahit untuk bisnis. Dengan hambatan seperti itu, wirausahawan baru pasti akan menempatkan asetnya diluar jangkauan hukum. Berada di luar hukum menyebabkan tidak mendapat akses pada fasilitas yang disediakan hukum formal untuk membantu mereka memanfaatkan sumber daya (*resources*). Tidak memiliki properti yang diakui hukum menyebabkan tidak dapat menerbitkan saham sehingga sulit memanfaatkan kesempatan berinvestasi. Tidak memiliki hak paten dan royalty maka tidak ada dorongan melakukan inovasi atau memproteksi inovasi. Tidak memiliki akses terhadap kontrak dan keadilan dalam arti yang diorganisasikan secara luas maka tidak dapat mengembangkan proyek jangka panjang; karena tidak dapat menggunakan aset secara sah maka tidak dapat menggunakan rumah dan usaha sebagai jaminan kredit.

Bila kondisi tersebut dialami oleh wirausahawan Amerika dan Eropa sehingga mereka tidak punya akses terhadap sistem tanggung jawab terbatas

⁷ *Ibid*, hlm. 319.

⁸ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, (New York: Basic Books, 2000), hlm. 169.

suatu perusahaan dan tidak memiliki akses terhadap penjaminan yang disediakan hukum, berapa besar risiko yang akan mereka hadapi. Berapa besar modal yang dapat mereka kumpulkan menerbitkan tanpa surat berharga. Berapa banyak sumber daya yang dapat dimanfaatkan tanpa memiliki badan usaha yang diakui oleh hukum sehingga mereka dapat menerbitkan saham. Berapa sering usahawan Amerika dan Eropa harus memilih media pailit dan berupaya memulai kembali usaha dari awal bila hukum tidak mengizinkan utang dikonversi menjadi saham?⁹

Iklm investasi seperti di atas yang menyebabkan liberalisasi dan kehadiran investasi asing selalu menjadi bahan hujatan. Kenyataannya terpinggirnnya pengusaha domestik seringkali bukan disebabkan kehadiran pengusaha asing, tetapi karena iklim usaha yang tidak kondusif. Bagi pengusaha dengan modal besar iklim usaha yang tidak kondusif tersebut masih dapat diatasi. Akan tetapi pengusaha kecil dan menengah sulit mengatasinya dan menyebabkan mereka kurang dapat memaksimalkan pemanfaatan akses pasar.

C. Mempermudah Kesempatan Berusaha

Kemudahan memulai dan melakukan kegiatan usaha berarti memberi peluang bagi masyarakat untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan. Untuk itu beberapa faktor di bawah perlu dijadikan bahan pemikiran.

a. Memperkuat sistem hukum

Sistem hukum yang efektif akan memperluas kesempatan berusaha dan mampu mengundang investasi asing. Sebaliknya pengalaman menunjukkan tidak efektifnya hukum telah menyebabkan kehancuran ekonomi Asia yang pada awalnya disebut sebagai "keajaiban,"¹⁰ Para ahli berkesimpulan bahwa sistem hukum dari negara-negara yang terkena krisis tersebut merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi.¹¹ Terpuruknya industri perbankan misalnya, selain menyangkut masalah pemilik, pengelola dan pengawas bank,

⁹ Hernando De Soto, *The Other Path the Economic Answer to Terrorism*, (New York: Basic Books, 1989), hlm. xix.

¹⁰ Pembahasan mengenai "keajaiban" Asia, lihat antara lain, Anwar Ibrahim, *The Asian Renaissance*, (Singapore: Times Books International, 1996).

¹¹ Barry Metzger, dalam *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Asian Development Bank, prepared by Katharina Pistor and Philip A. Wellon, et.al. (New York: Oxford University Press, 1999).

juga menyangkut kelembagaan penegakan hukum dan seluruh perangkat kelembagaannya, dari ketentuan perundangan sampai ke lembaga penegakan hukum.¹²

Selama aparat penyidikan, aparat penuntutan, aparat pengadilan dan sanksi hukum belum menunjukkan profesionalisme dan integritas yang memadai, sulit mengharapkan penyelesaian sengketa dapat diselesaikan dengan cepat dan mudah karena penyelesaiannya tergantung pada penegakan hukum.¹³ Penegakan hukum hanya dapat dilakukan melalui sistem peradilan yang efisien dan efektif. Upaya-upaya peningkatan efisiensi lembaga peradilan di negara maju dan negara berkembang sangat bervariasi. Namun demikian, terdapat tiga elemen sebagai kunci keberhasilan upaya peningkatan efisiensi lembaga peradilan, yaitu: *Pertama*, peningkatan akuntabilitas hakim. *Kedua*, penyederhanaan prosedur peradilan. *Ketiga*, peningkatan anggaran.¹⁴

Akuntabilitas hakim akan menciptakan peradilan yang lebih efisien sebab mampu menyelesaikan perkara dengan cepat dan adil. Faktor utama yang dapat meningkatkan akuntabilitas hakim adalah keterbukaan informasi tentang kinerja badan peradilan sehingga masyarakat dapat memonitor kinerja hakim. Monitoring masyarakat memainkan peranan penting dalam meningkatkan akuntabilitas hakim. Peningkatan efisiensi dapat dilakukan dengan penyederhanaan atau reformasi struktural yaitu pendirian pengadilan khusus, mekanisme *alternative dispute resolution* (ADR) dan penyederhanaan prosedur hukum. Keberadaan pengadilan khusus terbukti efektif dalam mempercepat proses peradilan di banyak negara. Mekanisme ADR dapat dijadikan sebagai substitusi prosedur hukum formal yang tidak efektif. Sistem ini dapat dijalankan oleh swasta atau oleh negara. Kehadiran ADR dapat mengurangi kesempatan melakukan korupsi di banyak negara berkembang. Salah satu faktor yang menyebabkan timbulnya inefisiensi di negara berkembang adalah dominannya penggunaan prosedur tertulis yang harus dilakukan dalam proses persidangan.

¹² J. Soedradjad Djiwandono, *Bergulat Dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hlm. 69.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ The World Bank, *World Development Report 2002 Building Institutions for Markets*, (New York: Oxford University Press, 2002), hlm.124.

Penggunaan prosedur lisan, terbukti positif di Italia, Paraguay dan Uruguay. Rumitnya prosedur telah menurunkan kualitas transparansi dan akuntabilitas sehingga meningkatkan kesempatan untuk menerima suap. Aparat pengadilan dan pengamat seringkali mengatakan bahwa kurangnya anggaran dan staf merupakan faktor utama timbulnya inefisiensi. Akan tetapi, bukti yang tersedia tentang meningkatnya efektifitas seiring dengan peningkatan anggaran dan staf tidak begitu menyakinkan. Data dari Amerika Serikat, Amerika Latin dan negara-negara Karibia memperlihatkan tidak adanya korelasi yang pasti antara peningkatan anggaran dan staf dengan waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu perkara.¹⁵

Langkah-langkah pembaruan sistem peradilan tersebut tentunya akan meningkatkan peran pengadilan dalam penegakan hukum sehingga hukum akan menciptakan ketertiban karena tujuan pokok dan pertama dari segala hukum adalah ketertiban.¹⁶ Dengan adanya ketertiban, maka kegiatan dan keinginan berusaha akan meningkat sehingga proses pemulihan dan pementapan ekonomi akan berjalan baik. Analisis yang dilakukan oleh *The European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) terhadap infrastruktur hukum pada *transition economies* menunjukkan korelasi signifikan antara efektifitas sistem hukum dan pertumbuhan ekonomi. Analisis ini juga memperlihatkan bahwa keberhasilan reformasi perekonomian tergantung pada berfungsinya sistem hukum dengan baik.¹⁷

Itu pulalah yang menyebabkan mengapa liberalisasi terkadang berfungsi baik, yaitu mampu mengakumulasi modal dengan pertumbuhan yang cepat atau mencapai kemajuan sosial, akan tetapi juga sering mengalami goncangan dan krisis. Penyebabnya adalah liberalisasi akan berjalan efektif apabila hukum mampu menjamin bahwa distorsi yang disebabkan oleh persaingan dan akumulasi modal dapat dijaga dalam batas-batas tertentu sehingga kompatibel dengan pertumbuhan dan *social cohesion*.¹⁸

¹⁵ *Ibid*, hlm. 126-129.

¹⁶ Mochtar Kusumaatmadja, "Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional," *Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi*, Fakultas Hukum - Universitas Padjadjaran, (Diedarkan: Penerbit Binacipta, tanpa tahun), hlm. 2.

¹⁷ Asian Development Bank, *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, prepared by Katharina Pistor and Philip A. Wellon, et.al. (New York: Oxford University Press, 1999), hlm. 25.

¹⁸ Hendrik Spruyt, "New Institutionalism and International Relation," dalam Ronen Palan (ed), *Global Political Economy Contemporary Theories*, (London: Routledge, 2000), hlm. 144.

b. Memperbaiki iklim investasi

Iklim investasi yang baik memberikan kesempatan dan insentif kepada dunia usaha untuk melakukan investasi yang produktif, menciptakan lapangan kerja dan memperluas kegiatan usaha. Investasi memainkan peranan penting dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan. Memperbaiki iklim investasi adalah masalah kritical yang dihadapi pemerintah di negara berkembang. Menyediakan lapangan kerja penting untuk menciptakan keseimbangan dan kedamaian.¹⁹

Peran pemerintah dalam menciptakan iklim investasi diperlukan untuk mengatasi kegagalan pasar (*market failure*) atau kegagalan *laissezfaire* mencapai efisiensi. Mengatasi kegagalan tersebut pemerintah melakukan intervensi melalui hukum dan peraturan. Pemerintah mengatur dunia usaha dan transaksi untuk meminimalkan *information asymetries* dan mencegah monopoli. Namun, pemerintah acapkali gagal mengurangi kegagalan pasar, bahkan tidak jarang intervensi pemerintah malah memperburuk iklim investasi. Pemerintah perlu menyusun kerangka acuan yang jelas dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar kompetisi berjalan dengan baik. Kerangka pengaturan yang baik akan menciptakan persaingan antar dunia usaha sehingga hanya perusahaan efisien yang dapat bertahan hidup (*survival of the fittest*). Kondisi ini pada gilirannya akan menguntungkan konsumen.²⁰

Kegagalan menciptakan iklim investasi yang baik pada dasarnya bukan semata-mata karena kekurangan dana. Peningkatan iklim investasi tidak banyak memerlukan anggaran pemerintah. Contohnya adalah negara-negara kaya minyak dan atau kaya bahan tambang lainnya memiliki iklim investasi buruk. Iklim investasi yang buruk juga bukan semata-mata disebabkan kurangnya tenaga ahli. Pada saat mendesain rezim investasi agar sejalan dengan perubahan yang diinginkan memang diperlukan tenaga ahli khusus, tetapi kebutuhan akan tenaga ahli berkurang pada tahap implementasi. Pemerintah dihampir semua negara berkembang memiliki berlimpah laporan dan rekomendasi berisikan rincian tentang bagaimana meningkatkan kualitas iklim investasi.

¹⁹ The World Bank, *World Development Report 2005*, op.cit., hlm. 1.

²⁰ G. Sivalingam, *Competition Policy in the Asean Countries*, (Singapore: Thomson, 2005), hlm. 9.

terhadap kapasitas institusi akan membawa hasil yang buruk bahkan hasil yang merugikan²².

Keterlibatan pemerintah dalam dunia usaha perlu ditelaah ulang karena berpotensi melemahkan iklim investasi. Alasannya adalah apabila perusahaan milik negara bertanggung jawab atas *input* yang dibutuhkan dunia usaha (seperti tenaga listrik, telekomunikasi atau pembiayaan), maka kelemahan perusahaan milik negara tersebut dalam memproduksi menyebabkan munculnya biaya tinggi pada dunia usaha yang tergantung pada *input* tersebut. Kepemilikan pemerintah juga dapat memicu korupsi karena pengurus biasanya memiliki insentif rendah untuk mengurangi praktik suap. Kondisi ini dapat dilihat pada perusahaan di negara transisi ekonomi. Praktik suap menyuap untuk mendapatkan fasilitas jasa telekomunikasi dan jasa listrik lebih tinggi apabila jasa tersebut dipasok oleh perusahaan milik negara. Karyawan perusahaan milik negara di Asia Selatan mengembangkan suatu sistem yang canggih untuk mendapat suap dari konsumen. Hasilnya adalah biaya tinggi bagi perusahaan dan turunnya keuntungan bagi pemerintah, investasi publik turun serta biaya bagi pembayar pajak meningkat.

Sementara itu, apabila perusahaan milik negara mendapat hak monopoli maka kesempatan bagi perusahaan swasta akan hilang. Meskipun terjadi persaingan antara perusahaan milik negara dan perusahaan swasta akan tetapi sulit menciptakan *level of playing field*. Permasalahan menjadi semakin sulit apabila perusahaan milik negara diberikan pula kewenangan sebagai regulator seperti ini terjadi pada sektor telekomunikasi. Kondisi tidak seimbang tetap terjadi meskipun kewenangan mengatur telah diserahkan kepada lembaga independen karena tekanan untuk memberikan kemudahan kepada perusahaan milik pemerintah terus berlangsung. Perusahaan milik pemerintah sering kali menerima pengecualian baik yang ditetapkan oleh undang-undang maupun atas dasar kebiasaan (praktik) atas perpajakan dan regulasi sehingga mendistorsi persaingan.²³

²² *Ibid*, hlm. 36-37.

²³ Studi yang dilakukan Peter J. Buckley, et.al. menyimpulkan bahwa kehadiran perusahaan asing di Cina menghasilkan pembukaan pasar internasional bagi perusahaan Cina. Studi tersebut juga menemukan bahwa perusahaan milik pemerintah tidak menghasilkan manfaat bahkan menimbulkan dampak negatif bagi investor asing. Temuan ini menggarisbawahi pentingnya melakukan reformasi perusahaan milik pemerintah untuk mengabsorsi kapasitas yang dimiliki perusahaan-perusahaan Cina, Peter J. Buckley, et.al., "The Impact of Inward FDI on the Performance of Chinese Manufacturing Firms", *Journal of International Business Studies*, Vol.33 No.4. (4th Qtr., 2002), hlm. 637.

d. Membuka Akses Sumber Pembiayaan

Untuk mengatasi kegagalan pasar pemerintah melakukan intervensi pada industri keuangan dalam bentuk kredit komando kepada kelompok tertentu, memberikan jaminan terhadap kredit swasta dan menyediakan sumber pembiayaan melalui bank dan perusahaan pembiayaan milik pemerintah. Untuk melindungi industri perbankan domestik pemerintah membatasi persaingan dengan bank asing dan lembaga keuangan lainnya. Dengan alasan untuk menyediakan pembiayaan bagi usaha kecil, pemerintah mendirikan bank. Bank milik pemerintah umumnya memiliki mandat yang luas atau memiliki tugas khusus yaitu mengembangkan industri, sektor atau daerah tertentu dan juga sering menyalurkan kredit bersubsidi.

Di negara berkembang kinerja bank milik pemerintah umumnya buruk. Mengingat pangsa bank milik negara yang besar pada industri perbankan menyebabkan kinerja keseluruhan sektor perbankan menjadi buruk pula. Kondisi ini menurunkan akses kepada sumber pembiayaan, menurunkan kompetisi, memperburuk alokasi kredit dan mempersempit akses sumber pembiayaan. Untuk meningkatkan kinerja industri keuangan dan mempelajari pengalaman masa lalu terdapat lima pendekatan yang dapat dilakukan yaitu: 1) menjamin stabilitas makro ekonomi, 2) meningkatkan kompetisi, 3) menjamin hak debitur, kreditur dan pemegang saham, 4) memfasilitasi arus informasi dan 5) memastikan bank tidak mengambil risiko berlebihan.

Stabilitas ekonomimakro, khususnya inflasi rendah, penyaluran kredit berkelanjutan dan nilai tukar yang realistis merupakan dasar bagi berfungsinya pasar keuangan yang efektif. Ketidakstabilan ekonomimakro meningkatkan volatilitas suku bunga dan nilai tukar sehingga meningkatkan risiko bank dan nasabahnya. Inflasi yang tinggi mengurangi modal bank dan menyulitkan mereka memobilisasi dana masyarakat dan melakukan ekspansi usaha. Membatasi persaingan diantara penyedia jasa keuangan memperlemah pertumbuhan ekonomi. Kebijakan yang membatasi kompetisi seperti larangan pendirian bank baru, larangan beroperasinya bank asing dan kehadiran bank milik pemerintah melukai kinerja sistem keuangan dan akhirnya kinerja perekonomian.

Menghilangkan hambatan terhadap kompetisi terbukti dapat meningkatkan stabilitas sistem perbankan, menurunkan marjin suku bunga dan memperluas akses terhadap sumber pembiayaan. Salah satu cara meningkatkan kompetisi adalah secara berhati-hati mengizinkan pendirian bank baru. Kompetisi

bermanfaat bagi munculnya inovasi. Pembuat kebijakan seringkali khawatir bahwa saingan dari bank asing akan melemahkan sistem perbankan nasional. Bukti menunjukkan kehadiran bank asing meningkatkan efisiensi dan kinerja industri perbankan domestik dan menurunkan marjin suku bunga. Kondisi seperti ini misalnya terjadi ketika Philipina membolehkan bank asing beroperasi. Bank asing juga bermanfaat untuk inovasi.

Kehadiran bank asing juga dikhawatirkan akan menurunkan akses usaha kecil kepada industri perbankan. Pengalaman Chile dan Peru menunjukkan bukti yang berbeda. Kehadiran bank asing di negara tersebut justru meningkatkan sumber pembiayaan bagi usaha kecil. Bank asing menyalurkan kredit kepada usaha kecil lebih besar dibandingkan dengan yang dilakukan oleh perbankan domestik. Situasi yang sama juga terjadi di Argentina. Saingan yang datang dari lembaga keuangan bukan bank seperti leasing, perusahaan pembiayaan juga memperkuat sistem keuangan.

Pemerintah dapat mengurangi masalah yang dihadapi bank sebagai kreditur dan pemegang saham bank sehingga meningkatkan keinginan mereka menyalurkan kredit. Caranya adalah dengan menjamin hak-hak mereka secara jelas dan bila diperlukan dapat ditegakkan. Aturan hukum yang jelas dan dapat ditegakkan penting untuk berkembangnya sistem keuangan. Apabila hak kreditur lemah lembaga keuangan akan enggan menyalurkan pembiayaan kepada perusahaan yang memiliki risiko tinggi. Lemahnya perlindungan kepada pemegang saham menyebabkan timbulnya keengganan bagi investor untuk menambah modal.

Pemberian kredit merupakan fungsi strategis yang dimiliki bank dan fungsi ini pula yang sering kali menjadi penyebab bangkrutnya suatu bank. Krisis perbankan yang melanda Asia pada medio 1997 mengajarkan kita tentang hal tersebut. Pemberian kredit memang merupakan kegiatan yang berisiko tinggi. Bank harus mampu menganalisis dan memprediksi suatu permohonan kredit untuk dapat meminimalkan risiko yang terkandung di dalam penyaluran kredit tersebut. Informasi tentang calon nasabah debitur merupakan faktor krusial dalam menentukan tingkat risiko yang bakal dihadapi bank.²⁴ Penentuan eligible atau

²⁴ Zulkarnain Sitompul, *Problematisasi Perbankan*, (Bandung: Books Terrace & Library, 2005), hlm. 186.

bankable tidaknya seseorang atau suatu perusahaan tergantung seberapa banyak informasi akurat yang dimiliki bank tentang calon debitur.²⁵

Upaya pemerintah untuk membatasi pengambilan risiko oleh bank dan lembaga keuangan lainnya dilakukan dengan berbagai alasan. Terbatasnya tanggung jawab pemegang saham dapat mengakibatkan kecenderungan bank melakukan kegiatan usaha berisiko tinggi. Penerapan ketentuan kehati-hatian (*prudential regulation*) dapat menurunkan risiko kebangkrutan bank dan sekaligus mengurangi kemungkinan pemerintah terpaksa melakukan *bailout*. *Prudential regulation* juga dapat mencegah terjadinya *systemic banking crises*. Akan tetapi pelaksanaannya tidak mudah. Menerbitkan peraturan dan melaksanakannya secara efektif membutuhkan biaya dan keahlian. Tambahan pula, niat baik seringkali dilemahkan oleh korupsi dan nepotisme. Pengawas bank dapat memaksa agar kredit disalurkan kepada kelompok tertentu. Bank juga dapat “membeli” pengawas dan mempengaruhi mereka agar tidak mengambil tindakan meski bank melakukan pelanggaran ketentuan.

Ketentuan keterbukaan (*sunshine regulation*) yang memaksa dilakukannya transparansi informasi dipandang merupakan alternative pendekatan untuk membentuk perbankan yang sehat. Sistem perbankan akan berjalan baik apabila disiplin pasar (*market discipline*) diterapkan. Efektivitas pengawasan masyarakat tergantung pada ketentuan dapat ditegakkannya pengungkapan informasi. Disamping itu, juga diperlukan persyaratan adanya perusahaan rating yang bekerja dengan baik, proporsi kepemilikan pemerintah pada bank dikurangi dan lembaga penjamin simpanan didisain dengan baik.

e. Menyederhanakan Prosedur

Ketentuan tentang *domestic regulation* yang saat ini sedang dirundingkan anggota WTO dalam kerangka Doha Development Agenda (DDA) dapat

²⁵ Pentingnya informasi tentang debitur menjadi alasan bagi Bank Indonesia menerbitkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 7/8/PBI/ 2005 tentang Sistem Informasi Debitur pada 24 Januari 2005. PBI ini dimaksudkan untuk mengutar kembali ketentuan mengenai sistem informasi debitur agar dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan sistem informasi antar bank yang selama ini dilakukan melalui sistem informasi kredit (SIK). Untuk mendukung tersedianya informasi yang utuh dan lengkap tentang profil debitur akan dibentuk suatu pusat informasi kredit atau populer dengan sebutan biro kredit (*credit bureau*). Bank Indonesia akan bertindak sebagai fasilitator pembentukan biro kredit tersebut. Untuk mendukung keberhasilan biro kredit tersebut setiap bank umum dan penyelenggara kartu kredit selain bank setiap bulan wajib melaporkan informasi mengenai debitur, pengurus dan pemilik, fasilitas penyediaan dana, agunan, penjamin dan laporan keuangan debitur kepada Bank Indonesia.

menjadi gagasan dalam memperbaiki iklim berusaha karena disiplin tersebut dapat meningkatkan kualitas *governance*. Keinginan akan adanya ketentuan tentang *domestic regulation* secara prinsip disetujui oleh seluruh anggota WTO. Hanya saja negara-negara berkembang menghendaki agar ketentuan tersebut tidak diterapkan serta merta akan tetapi kepada negara berkembang diberikan keleluasaan waktu untuk menerapkannya. Ketentuan yang dibicarakan dalam kelompok kerja *domestic regulation* mencakup *qualification requirement, qualification procedures, licensing requirement, licensing procedure, technical standard, prior comment, necessity test* dan *definition*. Ketentuan ini merupakan implementasi Pasal VI ayat 4 General Agreement on Trade in Services (GATS) yang mewajibkan anggota WTO untuk tidak menerbitkan peraturan yang dapat mengganggu perdagangan di bidang jasa. Disiplin yang harus ditaati anggota adalah sebagai berikut :

1) *Qualification Requirement*

Setiap ketentuan yang mengatur tentang *qualification requirement* harus transparan, relevan dan bukan merupakan hambatan terselubung terhadap pemasok jasa. Anggota diminta untuk memberikan kesempatan kepada pemasok jasa yang permohonannya ditolak karena tidak memenuhi persyaratan untuk mengetahui alasan penolakan dan memberikan kesempatan untuk melakukan perbaikan permohonan. Dalam melakukan penilaian Anggota diminta untuk mempertimbangkan pengalaman profesional, keanggotaan pada organisasi profesi sebagai tambahan atas kualifikasi akademis yang dimiliki pemohon. Dalam persyaratan ini juga diatur tentang persyaratan residensi dan biaya administrasi yang harus dibayar oleh pemasok jasa untuk memperoleh ijin adalah biaya yang wajar.

2) *Qualification Procedure*

Ketentuan tentang *qualification procedure*, harus sederhana dan apabila dimungkinkan pemohon hanya berurusan dengan satu otoritas. Setiap penilaian dan atau ujian yang harus diikuti oleh pemohon dilakukan dalam interval waktu yang wajar dan proses permohonan diselesaikan dalam waktu yang tidak terlalu lama.

3) *Licensing Requirement*

Klausula penting dalam *licensing requirement* adalah tentang persyaratan residensi. Klausula ini menetapkan apabila ada persyaratan residensi untuk

mendapat lisensi maka persyaratan tersebut harus sekecil mungkin dapat digunakan sebagai alat untuk menghambat usaha.

4) *Licensing Procedure*

Salah satu cara terpenting untuk masuk ke pasar adalah prosedur perijinan. *Licensing requirement* dan *licensing procedure* dimaksudkan untuk menjamin tersedianya pemasok jasa yang berkualitas melalui mekanisme perijinan. Proses perijinan harus tidak digunakan sebagai alat menghambat masuk ke pasar.

5) *Technical Standard*

Penerapan *technical standard* harus secara transparan dan berdasarkan kriteria objektif. *Technical standard* tersebut harus diberitahukan kepada seluruh masyarakat. Untuk sektor jasa yang telah memiliki standard internasional, negara anggota diminta agar menggunakan standard internasional tersebut sebagian atau seluruhnya.

6) *Prior Comment*

Memberikan kesempatan kepada setiap pihak yang berkepentingan untuk memberikan masukan atas setiap rancangan ketentuan yang akan mengatur *qualification requirement, qualification procedures, licensing requirement, licensing procedure, technical standard*. Komentar yang diberikan tersebut diharapkan tercermin secara substantif dalam ketentuan yang dikeluarkan. Terdapat jangka waktu yang wajar antara dikeluarkannya suatu ketentuan dengan diberlakukannya secara efektif ketentuan tersebut.

D. Memanfaatkan Liberalisasi

Langkah penting yang perlu dilakukan adalah memilih sektor yang akan diliberalikan. Dalam pemilihan sektor tersebut penting diperhatikan keterkaitan sektor yang akan diliberalikan dengan sektor lainnya. Disamping itu perlu pula mempertimbangkan kondisi sektor. Pandangan umum tentang pembukaan sektor bagi pihak asing adalah apabila sektor tersebut telah cukup kuat untuk bersaing. Pandangan ini menurut hemat penulis kurang tepat. Sektor yang lemah seharusnya yang ditawarkan kepada pihak asing. Alasannya adalah agar sektor tersebut dapat tumbuh sehingga dapat menopang sektor lainnya. Lemahnya suatu sektor tentunya disebabkan kurangnya investor yang berminat di sektor tersebut. Kurangnya peminta dapat disebabkan jumlah dana yang dibutuhkan

sangat besar dan atau teknologi yang diperlukan adalah teknologi tinggi. Kehadiran investor asing diharapkan dapat mengatasi masalah tersebut. Kehadiran investor asing tentunya juga membawa dana, teknologi, dan juga tenaga ahli. Membuka akses kepada tenaga ahli asing dapat dijadikan bahan kajian dalam memilih sektor atau sub sektor yang ingin diliberalkan.

Kebutuhan akan tenaga kerja asing khususnya tenaga kerja yang memiliki keahlian (*high-skilled worker*) seiring dengan kemajuan ekonomi di suatu negara. AS sebagai negara maju saja mengalami masalah karena kurangnya tenaga ahli terutama pasca serangan 11 September 2001. Setelah serangan itu AS memperketat masuknya orang asing. Alan Greenspan mengkhawatirkan kondisi tersebut karena akan menurunkan daya saing ekonomi AS dan memperlebar perbedaan penghasilan antara *high-skilled* dan *lesser-skilled worker*. Greenspan menghimbau agar pemerintah mempermudah masuknya tenaga ahli asing bila ingin mempertahankan daya saing perekonomian Amerika Serikat. Kebutuhan akan tenaga ahli tersebut tidak dapat menunggu dilakukannya terlebih dahulu reformasi sistem pendidikan agar menghasilkan tenaga ahli yang dibutuhkan AS, Greenspan mengatakan "*the world is moving too fast for political and bureaucratic dawdling*".²⁶

Negara-negara maju lainnya juga menerapkan kebijakan pintu terbuka bagi tenaga ahli asing sebagai upaya meningkatkan kualitas perekonomian mereka. Dalam kaitannya dengan tenaga kerja asing, Australia dikenal sebagai negara yang banyak menerima tenaga kerja asing. Sepersepuluh tenaga kerja di Australia diisi oleh tenaga ahli asing. Di Kanada jumlahnya 7% sedangkan di Amerika Serikat sekitar 3%. Uni Eropa hanya mempekerjakan 1,7%. Rendahnya tenaga ahli asing ini menimbulkan masalah bagi Uni Eropa karena kebutuhan akan tenaga ahli tersebut tidak dapat dipenuhi dari tenaga kerja domestik. Disamping jumlahnya yang terbatas dan banyak tenaga ahli yang berasal dari Uni Eropa mencari pekerjaan ke negara lain. Untuk mengatasi kekurangan tenaga ahli tersebut Uni Eropa berencana untuk mempermudah masuknya tenaga ahli asing ke Uni Eropa dengan mengenalkan sistem *blue card*. Berdasarkan sistem ini tenaga ahli asing yang mendapat tawaran kerja

²⁶ Alan Greenspan, *The Age of Turbulence Adventures in a New World*, (New York: The Penguin Press, 2007), hlm. 407.

dapat lebih cepat masuk Uni Eropa bersama keluarganya. Setelah berada di wilayah Uni Eropa tenaga ahli tersebut dapat pindah kerja, keluar masuk Uni Eropa dan setelah jangka waktu tertentu dapat bebas berpindah diantara negara-negara Uni Eropa. Sistem ini diharapkan dapat menciptakan Uni Eropa lebih kompetitif bagi tenaga ahli asing.²⁷

E. Penutup

Kehadiran investasi asing sebagai konsekwensi liberalisasi pada dasarnya adalah pisau bermata dua. Mereka dapat menjadi pendorong tumbuhnya sektor-sektor ekonomi tertentu tetapi sekaligus dapat meminggirkan pengusaha lokal. Pengalaman banyak negara menunjukkan, terpinggirnya pengusaha lokal bukan disebabkan kehadiran investor asing. Kebijakan pemerintah yang seringkali menghambat atau paling tidak mempersempit peluang wirausaha lokal untuk mendapatkan akses ke pasar. Akibatnya kecurigaan terhadap investor asing menjadi meningkat. Investor asing dengan kekuatan modal dan keahliannya dapat lebih mudah mengatasi distorsi yang diciptakan pemerintah sehingga terlihat sebagai monster yang memangsa pengusaha lokal. Apabila pemerintah dapat mempermudah akses ke dunia usaha maka diharapkan kehadiran asing dapat dimaksimalkan manfaatnya.

²⁷ The Economist, 27th October- November 2nd 2007, hlm. 60.

DAFTAR PUSTAKA

- Friedman, Thomas L. *The Lexus and the Olive Tree*, (New York: Anchor Books, 2000).
- Hill, Hal, *Investasi Asing dan Industrialisasi di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1990).
- Friedman, Thomas L. *The World is Flat a Brief History of the Twenty-First Century*, (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005).
- Sen, Amartya, *Beyond the Crisis Development Strategies in Asia*, (Singapore: Insititute of Souhteast Asean Studies, 2000).
- Soto, Hernando De, *The Mystery of Capital Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, (New York: Basic Books, 2000).
- Soto, Hernando De, *The Other Path the Economic Answer to Terrorism*, (New York: Basic Books, 1989).
- Ibrahim, Anwar, *The Asian Renaissance*, (Singapore: Times Books International, 1996).
- Metger, Barry, *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Asian Development Bank, prepared by Katharina Pistor and Philip A. Wellon, et.al. (New York: Oxford University Press, 1999).
- Djiwandono, J. Soedradjad, *Bergulat Dengan Krisis dan Pemulihan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001).
- The World Bank, *World Development Report 2002 Building Institutions for Markets*, (New York: Oxford University Press, 2002).
- Kusumaatmadja, Mochtar, "Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional," *Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi*, Fakultas Hukum - Universitas Padjadjaran, (Diedarkan: Penerbit Binacipta, tanpa tahun).
- Asian Development Bank, *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, (New York: Oxford University Press, 1999).
- Spruyt, Hendrik, "New Institutionalism and International Relation," dalam Ronen Palan (ed), *Global Political Economy Contemporary Theories*, (London: Routledge, 2000).

The World Bank, *World Development Report 2005*.

G. Sivalingam, *Competition Policy in the Asean Countries*, (Singapore: Thomson, 2005).

Buckley, Peter J., et.al., "The Impact of Inward FDI on the Performance of Chinese Manufacturing Firms", *Journal of International Business Studies*, Vol.33 No.4. (4th Qtr., 2002).

Sitompul, Zulkarnain Sitompul, *Problematika Perbankan*, (Bandung: Books Terrace &Library, 2005).

Greenspan, Alan, *The Age of Turbulence Adventures in a New World*, (New York: The Penguin Press, 2007).

The Economist, 27th October- November 2nd 2007.

