

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemerintah Daerah

1. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah. Daerah yang mendapat kewenangan mengatur rumah tangganya sendiri disebut daerah otonom. Pemberian otonomi pada daerah pada hakekatnya merupakan manifestasi dari sistem desentralisasi dalam pemerintahan di suatu negara. Konsep desentralisasi itu sendiri dalam ilmu administrasi publik merupakan pendelegasian wewenang dan tanggung jawab dari tingkat pemerintahan yang tinggi ke pemerintahan yang lebih rendah.

Menurut Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5 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 . Lebih lanjut dijelaskan bahwa:

Pasal 1 ayat (6) Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian otonomi daerah menurut beberapa ahli, antara lain diantaranya.

Fitriah (2001:22) mengartikan otonomi daerah adalah mekanisme pemberdayaan masyarakat daerah, dengan itu daerah mempunyai kekuasaan untuk mengatur dirinya melalui pembuatan kebijakan. Sedangkan menurut Widjaja (2004:24) mengartikan otonomi daerah adalah penyerahan urusan pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa :

Berdasarkan pengalaman empiris, desentralisasi mengandung dua unsur pokok. Unsur yang pertama adalah terbentuknya daerah otonom dan otonomi daerah. Unsur yang kedua adalah penyerahan sejumlah fungsi pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam negara kesatuan seperti Indonesia, kedua unsur tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui produk hukum dan konstitusi yang melembaga (Widjaja, 2004:22).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah mempunyai hak, kewenangan, tugas, dan tanggung jawab untuk dapat mengembangkan dan meningkatkan sumber daya yang dimiliki oleh daerah dan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia disebut dengan desentralisasi. Dengan penyerahan urusan pemerintahan tersebut diharapkan daerah bisa lebih menggali potensi yang dimiliki oleh daerahnya sendiri. Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya harus mampu memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat, dengan adanya otonomi diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik.

Daerah otonom mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Priyatmoko dalam Mogid (2000:15) menjelaskan beberapa karakteristik otonomi daerah sebagai berikut:

- a. Rakyat atau masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan.
- b. Pemerintah atau pemegang kekuasaan politik akan lebih responsif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggung jawab dan transparan dalam menjalankan kekuasaannya.
- c. Pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat atau berbagai komponen dalam masyarakat.
- d. Terbuka kesempatan untuk saling belajar dan saling mengoreksi ke arah penyelenggaraan *good and clean governance*.
- e. Rakyat dan aparat pemerintah harus lebih aktif dan kreatif mencari jalan untuk mewujudkan kehidupan bersama.
- f. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta pengelolaan sumber daya daerah hendaknya menjadi lebih efisien dan efektif.

Jadi daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan diluar urusan yang mutlak menjadi urusan pusat yaitu politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, dan kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, kebijakan otonomi daerah yang satu dengan yang lain juga berbeda, hal ini disebabkan potensi dan sumber daya yang dimiliki masing-masing daerah berbeda.

2. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merujuk pada otoritas administratif di suatu daerah yang lebih kecil dari sebuah Negara. Menurut Undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) yang dimaksud dengan Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini berarti bahwa pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan atau wewenang administrasi negara. Sedangkan pemerintahan daerah menurut Undang-undang No.32 tahun 2004:

Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Istilah Pemerintah Daerah sering digunakan berdampingan dengan kata *local government*, seperti diungkapkan Kaho yang dikutip oleh Fitriyah (2002:112) menggambarkan *local government* sebagai:

Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat dan dibentuk secara politis berdasarkan Undang-undang yang dimiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serata memberikan layanan kepada warga yang ada dalam kekuasaannya.

Pemerintahan Daerah seringkali diistilahkan sebagai *local government*, dalam hal ini *local government* merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung beberapa arti, seperti yang diungkapkan Huessein dalam Muluk (2005:10) diantaranya adalah:

- a. Sebagai Pemerintah Daerah yang mengacu pada organ yakni Pemerintah Daerah yang identik dengan *council* (DPRD) dan mayor (kepala daerah), yang perekrutannya berdasarkan pemilihan (pilihan langsung oleh masyarakat di masing-masing di daerah).
- b. Mengacu pada Pemerintah Daerah (*local government*)
Pengertian Pemerintahan daerah yang lebih mengacu pada fungsi yang menjadi kewenangan daerah. Fungsi tersebut yaitu menjalankan tugas yang sudah ditentukan pemerintah pusat, namun di sisi lain Pemerintah Daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para para pengambil keputusan di daerah sebagai tanggung jawabnya.
- c. Bermakna daerah otonom
Yaitu tempat lokalitas atau pengelolaan wilayah berdasarkan atas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu. Masyarakat yang ada didalamnya, sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan menangani urusan pemerintahannya sendiri tidak ada kedaulatan negara (campur tangan dari luar).

Dari uraian tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa *local government* merupakan suatu pemerintahan yang berada di suatu daerah dengan pemegang kekuasaan atau pelaksana tugas dan wewenang administrasi negara (dalam arti Gubernur, Bupati dan perangkat daerah) dipilih sendiri oleh daerah tersebut.

Masing-masing daerah Propinsi, Kabupaten/ Kota sebagai daerah otonom memiliki kewenangan semakin luas dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena itu harus berani dan berkemampuan untuk mencari identitasnya sendiri dan harus mampu secara rasional menentukan yang terbaik bagi daerahnya.

3. Peran Pemerintah Daerah

Ada empat peran yang dapat diambil pemerintah daerah dalam proses pembangunan ekonomi daerah, yaitu sebagai *entrepreneur*, koordinator, fasilitator dan simulator bagi lahirnya inisiatif-inisiatif pembangunan daerah.

Sebagaimana disebutkan dalam Arsyad (1999:120-121), peran tersebut adalah sebagai berikut:

A) *Entrepreneur*

Pemerintah daerah bertanggung jawab untuk menjalankan suatu usaha bisnis. Pemerintah daerah bisa mengembangkan suatu usaha sendiri (BUMD). Aset- aset. Daerah harus dapat dikelola dengan lebih baik sehingga secara ekonomis memperoleh hasil yang menguntungkan.

B) Koordinator

Pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator untuk menetapkan kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan ekonomi bisa melibatkan kelompok-kelompok masyarakat dalam proses pengumpulan dan pengevaluasian informasi ekonomi, rencana-rencana dan strategi-strategi. Pendekatan ini sangat potensial dalam menjaga konsistensi pembangunan daerah dengan nasional (pusat) dan menjamin bahwa perekonomian daerah akan mendapatkan manfaat yang maksimum dari daerahnya.

C) Fasilitator

Pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attidinal* (perilaku atau budaya masyarakat) di daerahnya. Hal ini akan mempercepat proses pembangunan dan prosedur perencanaan serta pengaturan penetapan daerah (*zoning*) yang lebih baik.

D) Stimulator

Pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan menjaga agar perusahaan-perusahaan yang telah ada tetap berada di daerah tersebut. Stimulasi ini dapat dilakukan dengan cara lain pembuatan brosur-brosur, pembangunan kawasan industri, pembuatan *outlet* produk-produk industri kecil membantu industri kecil melakukan pameran.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa pemerintah memiliki peran penting dalam pembangunan daerah. Salah satu diantaranya adalah menstimulasi kondisi untuk menarik investor ke suatu daerah dan mempertahankan investor yang ada untuk mengembangkan investasinya.

Selain itu peran pemerintah sangat beraneka ragam, salah satu aspek penting yaitu mewujudkan dan menjamin kesejahteraan rakyat. Pemerintah Daerah serta dalam mengatur dan mengurus masalah sosial, seperti jaminan sosial, hak cuti dan upah layak. Termasuk menyelenggarakan kesehatan umum dan berbagai kepentingan publik yang bersifat pelayanan (*public service*) maupun barang-barang publik (*public goods*), misalnya transportasi publik, air bersih, listrik, telepon dan sebagainya.

Dalam menjalankan tugasnya peran pemerintah tidak hanya sekedar pertahanan, pengadilan dan polisional. Menurut Musgrave yang dikutip oleh Muluk (2005:58) mengungkapkan bahwa peran pemerintah berkembang menjadi fungsi alokasi, fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi.

a. Fungsi Alokasi

Menunjukkan peran pemerintah untuk mengatasi kegagalan pasar dengan menyediakan *public goods*, atau dengan mengalokasikan seluruh sumber daya yang ada agar dipergunakan, baik sebagai *private* maupun *public goods* dan menentukan komposisi dari *public goods*.

b. Fungsi Distribusi

Merupakan tugas pemerintah untuk melakukan penyesuaian terhadap distribusi pendapatan dan kekayaan guna menjamin terpenuhinya kondisi yang adil dan merata di masyarakat.

c. Fungsi Stabilisasi

Merupakan penggunaan kebijakan anggaran sebagai suatu alat untuk mencapaitingkat kesempatan kerja yang tinggi, tingkat stabilitas yang semestinya dan laju pertumbuhan ekonomi yang tepat.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan memberikan pelayanan yang optimal, Menurut Wahab, dkk (2002:36) adapun sejumlah fungsi yang dibebankan kepada pemerintah daerah mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Merencanakan dan mengadministrasikan sejumlah pelayanan publik dan fasilitas berskala nasional pada tingkat lokal.
2. Menyediakan fasilitas-fasilitas prasarana dalam skala kecil, irigasi dan fasilitas pengairan lainnya.
3. Mengkoordinasikan berbagai macam kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh instansi-instansi pemerintah atau swasta yang berada di wilayah kerjanya, baik melalui tindakan langsung ataupun melalui regulasi tertentu.
4. Menyusun anggaran dan mengalokasikan pendapatan daerah dan pendapatan nasional guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintah daerah serta untuk investasi modal skala kecil.
5. Menghimpun pajak-pajak daerah dan sumber-sumber pendapatan lainnya.
6. Mewaspadaai pertentangan-pertentangan yang timbul di daerah, memproses tuntutan dan menyalurkan permohonan setara harapan-harapan masyarakat kepada instansi-instansi yang lebih tinggi atau pusat.
7. Mengelola proyek-proyek kecil di daerah dan proyek-proyek tingkat provinsi
8. Menyediakan saluran komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan antara masyarakat setempat dengan organisasi swasta.

Dari Beberapa uraian diatas dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah mempunyai peran yang cukup penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pemerintah sebagai pelayan publik mempunyai tugas untuk menyediakan *public goods* dan berorientasi pada kepuasan masyarakat sebagai penerima layanan publik serta tidak diperbolehkan berorientasi pada laba atau keuntungan. Peran pemerintah tidak hanya sekedar fungsi politik dan ketertiban (keamanan), tetapi keikutsertaan pemerintah dalam berbagai fungsi sosial dan ekonomi memperbesar secara menyeluruh fungsi pemerintahan.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi otonomi daerah

Pelaksanaan otonomi daerah pada dasarnya harus mampu memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat, dengan adanya otonomi diharapkan dapat meningkatkan pelayanan publik. Menurut Kaho (2007:66), dalam penyelenggaraan pemerintahan, ada faktor-faktor yang mempengaruhi otonomi daerah yaitu:

- 1) Manusia pelaksananya harus baik

Manusia harus baik dalah faktor *essencial* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penting faktor ini, karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintah. Manusia lah yang merupakan pelaku dari penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintah. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut dapat berjalan dengan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek atau pelakunya harus baik pula.

Dengan kata lain mekanisme sistem pemerintahan, baik daerah maupun pusat, hanya dapat berjalan dengan baik dan dapat mencapai tujuan seperti yang dikehendaki, apabila manusia sebagai subyek, menggerakkannya dengan baik. Tanpa manusia pelaksana yang baik, maka mekanisme pemerintahan pun tidak dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian tujuan yang diharapkan tidak akan terwujud.

Pengertian dari baik sendiri yang dimaksud meliputi:

- a) Mentalitasnya/moralnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau *public servant*.
 - b) Memiliki kecakapan/kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya dengan baik sebagai aparatur pemerintah.
- 2) Keuangan harus cukup dan baik

Keuangan yang baik mengandung arti bahwa setiap hal yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan. Bagi pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah yang penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

- 3) Peralatannya harus cukup baik

Pengertian peralatan disini adalah setiap benda atau mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan adanya organisasi atau manajemen yang baik pula. Organisasi yang dimaksud adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan sendiri dari

satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

B. Good Governance

1. Definisi Good Governance

Terdapat banyak pengertian yang disampaikan oleh para ahli mengenai definisi *Good Governance*, karena secara umum di negara-negara maju telah menerapkan dalam berbagai bidang pemerintahan. Seperti halnya Pinto yang mendefinisikan : *Governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi secara khusus. Pinto dalam Nisjar (2001:119).

Pengertian yang tidak jauh beda juga disampaikan oleh Ganie dan *United Nation Development Programs* (UNDP) sebagai berikut: “*Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu bentuk kegiatan kolektif. Ganie dalam Widodo, (2000:142). Sedangkan Lembaga Administrasi Negara (LAN) memilah lagi pengertian dengan membagi pengertian *Good Governance* dari 2 sisi, yaitu :

Good dalam *Governance* adalah: “(a). nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial, (b). aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam tugasnya untuk mencapai

tujuan-tujuan yang diharapkan” (LAN, 2006:6). Dan dalam pelaksanaannya *governance* mempunyai 3 peran penting dalam pemerintahan, antara lain:

1. *Economic Governance*, yang mencakup proses pembuatan keputusan-keputusan yang mempengaruhi langsung maupun secara tidak langsung aktivitas ekonomi negara atau berhubungan dengan ekonomi lainnya.
2. *Political Governance*, yang merujuk pada proses pembuatan keputusan dan implementasi kebijakan suatu negara yang legitimate dan autoritatif.
3. *Administrative Governance*, yang merupakan suatu sistem implementasi kebijakan yang melaksanakan sektor publik secara efisien, tidak memihak akuntabel dan terbuka (LAN, 2000:6).

Sedangkan pengertian menurut *World Bank* adalah *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik ataupun administratif, disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political frame work* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Andrianto, 2007:24).

Berdasarkan beberapa pengertian dan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa *Good Governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif di antara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (LAN, 2000:8).

2. Karakteristik Good Governance

Karakteristik atau unsur utama penyelenggaraan negara pemerintahan yang baik (*Good Governance*) menurut Bhata dalam Nisjar (1997:119) adalah :Akuntabilitas, Transparansi, Keterbukaan, *Rule of law*. Sedangkan menurut UNDP (www.wordpress.com) karakter *good governance* terutama mencakup:

1. *Participatory* dan *sustanainable* (berkelanjutan)
2. *Legitimate, acceptable* dan transparan bagi masyarakat
3. Meningkatkan equity dan equality mengembangkan sumberdaya dan metode *good governance*.
4. Meningkatkan keseimbangan, serta mentoleransi dan menerima prespektif yang bermacam-macam.
5. Mampu memobilisasi sumber daya untuk tujuan-tujuan sosial.
6. *Enabling* dan fasilitatif sebagai legislator daripada kontrol dan dapat mengatasi isu-isu temporer dan berorientasi pelayanan.

Dalam penyelenggaraannya baik buruknya suatu pelayanan dapat diukur apabila telah bersinggungan dengan prinsip-prinsip *good governance* (Andrianto,2007:24), sebagai berikut:

1. Partisipasi masyarakat

Semua masyarakat memiliki hak dan kewajiban untuk berpartisipasi dalam seluruh program pemerintah. Karena masyarakat memiliki peran penting dalam pelaksanaan pemerintahan. Suatu program dibuat untuk masyarakat dan digunakan untuk kepentingan masyarakat dan masyarakat membuat suatu imbal balik berupa saran atau kritik yang digunakan untuk proses pemerintahan.

2. Tegaknya supremasi hukum

Hukum harus ditegakkan dengan adil dan tanpa pandang bulu karena dibuat untuk seluruh warga negara Indonesia maupun warga negara lain yang sedang berada di dalam Republik Indonesia. Hukum harus dipatuhi dan akan dikenai sanksi yang tegas apabila ada yang melanggarnya tanpa terkecuali sehingga tercipta suatu negara yang bersih, aman dan adil.

3. Transparansi

Seluruh program pemerintah harus dapat diakses oleh masyarakat dengan bebas sehingga masyarakat dapat mengontrol dan memantau apa yang dilakukan oleh pemerintah.

4. Peduli pada Stakeholder

Seluruh proses pemerintahan harus berusaha melayani semua pihak yang berkepentingan. Tidak hanya melayani satu pihak saja tanpa memperdulikan pihak yang lainnya. Karena semua pihak tersebut saling berkaitan.

5. Berorientasi pada konsensus

Tata Pemerintahan yang baik harus dapat menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda demi terbangunnya suatu konsensus menyeluruh dalam hal apa yang terbaik bagi kelompok-kelompok masyarakat dan bila mungkin. Konsensus dalam hal kebijakan-kebijakan dan prosedur.

7. Efektivitas dan Efisiensi

Proses-proses pemerintahan yang dilakukan harus benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang ada seoptimal mungkin. Ini untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan dana sehingga dapat merugikan negara.

8. Akuntabilitas

Para pengambil keputusan baik pemerintah, organisasi masyarakat, maupun sektor swasta harus mampu mempertanggungjawabkan keputusannya tersebut dengan baik masyarakat maupun kepada lembaga-lembaga yang berkepentingan.

9. Visi Strategis

Dalam melakukan suatu pembangunan di negara, baik pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta harus memiliki pandangan yang jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia.

3. Unsur-Unsur Dalam *Good Governance*

Dalam mewujudkan pelaksanaan *good governance* dibutuhkan beberapa pilar-pilar pendukung. Dalam *good Governance* terdiri atas beberapa pilar atau unsur seperti yang dijelaskan oleh Andrianto yaitu:

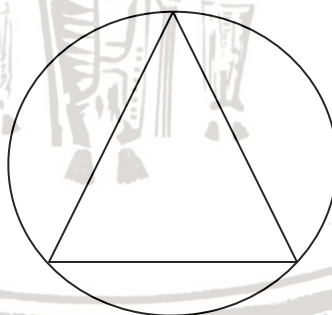
- a) Negara merupakan sektor publik dan lembaga-lembaga sektor publik yang bertanggung jawab atas:
 1. Menciptakan kondisi politik, ekonomi dan sosial yang stabil
 2. Membuat peraturan yang efektif dan berkeadilan
 3. Menyediakan public service yang efektif
 4. Menegakkan HAM
 5. Melindungi Lingkungan hidup
 6. mengurus standar kesehatan dan keselamatan publik
- b) Sektor swasta adalah perusahaan swasta yang bergerak di berbagai bidang dan sumber internal lain di pasar. Sektor ini dibedakan dengan masyarakat, karena politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Dimana sektor tersebut mempunyai tugas antara lain:

1. Menjalankan industri
2. Menciptakan lapangan pekerjaan
3. menyediakan insentif bagi karyawan
4. meningkatkan standar hidup masyarakat
5. Menaati peraturan

c) Masyarakat, terdiri dari individu maupun kelompok baik yang terorganisir atau tidak, yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal atau tidak formal. Masyarakat dalam menciptakan *Good Governance* berupaya untuk :

1. Menjaga agar hak-hak masyarakat terlindungi
2. Mempengaruhi kebijakan publik
3. Sebagai sarana *check dan balance* pemerintah
4. Mengawasi penyalahgunaan kewenangan sosial pemerintah
5. Mengembangkan SDM
6. Sarana berkomunikasi antar anggota masyarakat.

GOVERNMENT



MASYARAKAT

DUNIA USAHA

Gambar 1. Segitiga Pilar Good Governance

Sumber: Nico Andrianto (2007:27)

4. Teori Transformatif Good Governance

Good Governance mulai muncul setelah berubahnya sistem pemerintahan di Indonesia menjadi desentralisasi dan merupakan salah satu konsep untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat yang dahulu hanya difokuskan pada penerima manfaat sekarang telah berubah ke bentuk pelibatan warga yang lebih luas sehingga diharapkan menjadi salah satu cara baru untuk melibatkan sebanyak mungkin kelompok masyarakat dalam pelaksanaan program evaluasi dan mengatasi masalah hilangnya kepercayaan terhadap pemerintah.

Adanya konsep *good governance* diharapkan mampu mengubah pemerintahan ke arah yang lebih demokratis. Seperti diungkapkan Nico andrianto (2007:27) bahwa *good governance* diharapkan mampu membentuk demokrasi yang konvensional pada tataran yang sangat praktis yakni meningkatkan sikap tanggap dan efektivitas sekaligus pada saat yang sama partisipasi masyarakat akan membuat keadaan menjadi lebih adil, partisipatoris dan akuntabel.

C. Penanaman Modal

1. Pengertian Investasi

Secara luas, pengertian investasi dijelaskan dalam Todaro (1995:99), yaitu investasi mengandung pengertian sumber daya yang akan digunakan untuk meningkatkan konsumsi di masa yang akan datang atau pengalokasian sumber daya “riil” yang ada sekarang (tanah, tenaga kerja, modal, bahan mentah, produksi, manajemen, dan lain sebagainya).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dibedakan antara pengertian investasi dan penanaman modal. Menurut Kamus Besar Indonesia pengertian investasi adalah penanaman uang atau modal dalam suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan, sedangkan pengertian penanaman modal adalah penyertaan modal dalam badan usaha cara membeli atau obligasi dari badan usaha tersebut (Tim penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa.1999:86). Sedangkan menurut kamus lengkap ekonomi, yang dimaksud dengan investasi adalah sebagai berikut:

1. Pengeluaran untuk pembelian surat-surat berharga (*financial securities*) seperti efek (*stocks*) dan saham (*shares*) juga disebut investasi keuangan. Portofolio investasi dilakukan oleh perseorangan, perusahaan dan lembaga keuangan yang mengharapkan penerimaan dalam bentuk bunga (*interest*) atau deviden, peningkatan nilai dari surat-surat berharga tersebut.
2. Dalam analisis ekonomi, istilah investasi khususnya dihubungkan dengan investasi fisik. Investasi fisik menciptakan aset baru yang akan menambah kapasitas produksi suatu negara, sementara investasi keuangan hanya memindahkan kepemilikan dari aset yang sudah ada dari seseorang atau lembaga kepada yang lain (Christopher Pass, Bryan lowes,1998:330).

Penjelasan lain menyebutkan bahwa investasi adalah kegiatan menambahkan modal, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan harapan pada waktunya nanti pemilik modal mendapat sejumlah keuntungan dari hasil penanaman modal tersebut (Sumantoro,1998:14) .

Investasi dapat diartikan sebagai pengeluaran atau perbelanjaan penanaman modal atau perusahaan membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang dan jasa yang tersedia dalam perekonomian (Sukirno, 1995:56). pengertian meliputi pengeluaran atau perbelanjaan dalam hal berikut:

1. Pembelian berbagai jenis barang modal, yaitu mesin-mesin dan peralatan produksi lainnya untuk mendirikan berbagai jenis industri dan perusahaan.
2. Perbelanjaan untuk membangun rumah tempat tinggal, bangunan kantor, bangunan pabrik dan bangunan-bangunan lainnya.
3. Pertambahan nilai stok barang-barang yang belum terjual, bahan mentah dan barang yang masih dalam proses produksi pada akhir tahun perhitungan pendapatan nasional (Sukirno,1995:107).

Dari beberapa pengertian investasi yang telah disebutkan di atas dapat kita pahami berdasarkan teori ekonomi bahwa dari segi bentuknya investasi terdiri dari investasi langsung atau disebut juga investasi fisik dan investasi tidak langsung atau disebut juga dengan investasi keuangan. Dan jika dilihat dari segi subyeknya atau pelaku investasi, investasi dapat dibedakan menjadi :

1. Investasi Pemerintah

Dimana investasi pemerintah lebih ditujukan untuk kebutuhan sosial, seperti untuk mendirikan sekolah, rumah sakit, jalan raya, jalan kereta api dan sebagainya. Dalam Mardiasmo (2002:187), berkaitan dengan anggaran belanja daerah, investasi pemerintah termasuk dalam belanja modal pembangunan (*investment expenditure*).

2. Investasi atau Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)

Dalam hal ini disebut juga investasi dalam negeri. Diatur dalam UU No.25 Tahun 2005 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, bahwa PMDN adalah penggunaan modal dalam negeri, yaitu bagian dari kekayaan masyarakat Indonesia, termasuk hak- hak dan benda,

baik yang dimiliki oleh negara maupun swasta nasional atau swasta asing yang berdomisili di Indonesia, yang disediakan guna menjalankan suatu usaha sepanjang modal tersebut tidak termasuk modal asing.

3. Investasi atau Penanaman Modal Asing (PMA)

Dalam pembangunan ekonomi kehadiran investasi asing (swasta) mempunyai peran yang cukup penting. Investasi asing atau swasta menurut Jhingan (1992:608) juga terdiri penanaman modal asing swasta dan penanaman modal asing negara. Penanaman modal asing swasta dapat berbentuk investasi langsung, sedangkan bentuk penanaman modal asing kepada negara biasanya berupa bantuan luar negeri.

Penanaman Modal Asing yang dimaksud dalam UU No.25 Tahun 2007 tentang penanaman modal asing hanyalah meliputi penanaman modal asing secara langsung dan yang digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, dalam arti pemilikan modal secara langsung menanggung resiko dari penanaman modal tersebut sedangkan pengertian yang dimaksud dalam Undang-undang adalah

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

b. Alat-alat untuk perusahaan, termasuk penemuan-penemuan baru milik orang asing dan bahan-bahan yang dimasukkan dari luar ke

dalam wilayah Indonesia selama alat-alat tersebut tidak dibiayai dari kekayaan devisa di Indonesia.

Dari ketiga jenis investasi atau penanaman modal tersebut, yang termasuk dalam pembahasan disini adalah Penanaman Modal) yang berbentuk investasi langsung (investasi fisik), Sebagaimana investasi yang ditangani dalam Kantor Penanaman Modal (KPM) khususnya dihubungkan dengan investasi fisik.

Investasi fisik menciptakan aset baru yang akan menambah kapasitas produksi suatu negara, sementara investasi keuangan hanya memindahkan kepemilikan aset yang sudah ada dari aset yang ada dari seseorang atau lembaga yang lain.

2. Pentingnya Pembentukan Modal Dalam Pembangunan

Telah diungkapkan oleh hampir semua ahli ekonomi bahwa pembentukan modal sangat penting dalam pembangunan ekonomi sebagai salah satu dan sekaligus faktor utama dalam pertumbuhan ekonomi. Menurut Nurse dalam Jhingan (1992:419), pengertian pembentukan modal dalam pembangunan bagi Negara berkembang guna memutus lingkaran kemiskinan adalah sebagai berikut:

- a. Pembangunan ekonomi yang pada hakikatnya penciptaan modal *overhead social* (untuk mendirikan sekolah, rumah sakit, jalan raya, jalan kereta api, dan sebagainya) dan ekonomi (meningkatkan produktivitas di bidang pertanian, pertambangan, perkebunan, industri) hanya dapat dicapai jika laju pendapatan modal di dalam negara cukup cepat, yaitu jika bagian dari pendapatan atau *output* masyarakat yang ada hanya sedikit saja yang digunakan untuk konsumsi dan sisanya ditabung dan di investasikan.

b. Pembentukan modal menciptakan perluasan pasar, Dia yang membantu menyingkirkan ketidaksempurnaan pasar melalui penciptaan modal *overhead social* dan ekonomi, jadi memotong lingkaran setan kemiskinan, baik dari sisi penawaran maupun dari sisi permintaan.

c. Laju pertumbuhan yang lambat mengurangi kebutuhan akan modal asing. Pembentukan modal dapat juga membantu tercapainya swasembada suatu negara dan mengurangi beban utang luar negeri.

d. Pembentukan Modal juga mempengaruhi kesejahteraan ekonomi suatu bangsa, kalau pembentukan modal digunakan secara tepat dan pendirian berbagai jenis industri, maka tingkat pendapatan bertambah standar hidup meningkat juga kesejahteraan ekonomi.

e. Proses pembentukan modal tersebut membantu menaikkan output pada gilirannya menaikkan laju dan tingkat pendapatan nasional. Jadi kenaikan laju dan tingkat pendapatan nasional tergantung pada kenaikan laju pembentukan modal.

Berdasarkan uraian diatas jelas bahwa pembentukan modal sangat berarti dalam kelangsungan pembangunan ekonomi dan manfaat dari pembentukan modal tersebut tidak saja dirasakan dalam satu aspek saja tetapi dapat menimbulkan *multiplier effect* yang besar. Salah satu faktor terpenting dalam pembentukan modal tersebut adalah dengan meningkatkan investasi.”

Selain memiliki peranan yang penting dalam pembangunan ekonomi, terutama dalam pembentukan modal, keberadaan investasi atau penanaman modal dapat memberikan manfaat yang dapat secara langsung dirasakan seperti

adanya alih teknologi dan perluasan kesempatan kerja. Sebagaimana disebutkan dalam Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang perubahan atau penyempurnaan Undang-undang Penanaman Modal (Pandjaitan,1995:6), bahwa pentingnya peranan modal, baik PMDN maupun PMA memberikan antara lain alih teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan ketrampilan, kemampuan berorganisasi dan manajemen.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat investasi

Investasi swasta akan mencari negara-negara yang memberikan kemudahan dan menguntungkan dalam berinvestasi Menurut sebuah studi yang disebutkan dalam Dumaury (1996:154-155), bahwa faktor-faktor yang menentukan investasi swasta di Indonesia meliputi:

A Variabel-variabel Produk Domestik Bruto

Kenaikan produk domestik bruto, yang berarti kenaikan permintaan agregat, merangsang kalangan pengusaha untuk melakukan investasi lebih besar. Sebaliknya kenaikan suku bunga di luar negeri akan berdampak positif bagi investasi swasta yang ada di Indonesia.

B Tingkat Suku Bunga

Kenaikan tingkat suku bunga di dalam negeri akan mengakibatkan realisasi PMDN dan PMA berkurang dengan prosentase lebih besar, Sebaliknya kenaikan suku bunga di luar negeri akan berdampak positif bagi investasi swasta yang ada di Indonesia.

C. Jumlah Uang beredar

Harga-harga yang membumbung akan memancing ekspansi uang yang beredar, membuat masyarakat kehilangan kepercayaan akan mata uang rupiah, sehingga membuat investor enggan untuk menanamkan modal.

D. Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, berperan penting sebagai motor penggerak investasi yang ada di Indonesia.

E. Kebijakan-kebijaksanaan Deregulasi Pemerintah

Penyederhanaan peraturan perundang-undangan dalam penanaman modal yang dilakukan untuk menarik minat investor untuk menanamkan modal. Penjelasan lain disebutkan dalam Sukirno (1995:109), bahwa faktor-faktor utama yang menentukan tingkat investasi adalah:

1. Tingkat keuntungan investasi yang diramalkan akan diperoleh
2. Tingkat bunga
3. Ramalan mengenai keadaan ekonomi di masa depan
4. kemajuan teknologi

Disebutkan bahwa faktor yang mempengaruhi tingkat investasi di daerah adalah ada tidaknya iklim yang kondusif dalam investasi. Iklim yang kondusif tersebut dipengaruhi oleh adanya jaminan keamanan, kepastian hukum, terjaminnya *property right* dan *contract right*, kemudahan prosedur administratif (birokrasi) dan peraturan perpajakan bagi dunia usaha sehingga menarik minat para investor (Mardiasmo, 2002:59).

Kemudahan sistem perpajakan merupakan salah satu faktor penarik bagi investor untuk melakukan investasi di suatu daerah, seperti diungkapkan Mardiasmo (2002:149), bahwa investor akan lebih bergairah melakukan investasi di daerah apabila terdapat kemudahan sistem perpajakan di daerah, sehingga penyederhanaan sistem perpajakan di daerah perlu dilakukan, misalnya melalui penyederhanaan tarif dan jenis pajak daerah

Sedangkan pengaruh pajak terhadap perilaku investasi dapat dilihat dari tiga pendekatan utama, Sebagaimana disebutkan dalam Musgrave (1991:325), yaitu sebagai berikut:

- a) Investasi dinyatakan sebagai fungsi dari tingkat pengembalian (tingkat hasil) bersih yang diharapkan. Mencerminkan hipotesis perilaku maksimalisasi laba, investor akan menanamkan modalnya sampai suatu titik dimana nilai pendapatan yang diharapkan sama dengan biaya. Dalam hal ini, pajak atas laba akan berpengaruh dengan cara menurunkan tingkat pengembalian bersih yang diharapkan.
- b) Investasi dianggap sebagai fungsi dari perubahan penjualan masa lalu dan sebagai fungsi dari kapasitas yang ada yang sesuai dengan penjualan. Investasi bereaksi terhadap kebutuhan akan naiknya kapasitas yang disebabkan oleh kenaikan penjualan pada masa lalu yang disebut akselerator. Disini, pengaruh utama perpajakan terjadi melalui pengaruhnya terhadap penjualan, yang mencakup penjualan konsumen dan pemerintah.
- c) Investasi merupakan fungsi dari dana internal yang tersedia, termasuk beban setelah pajak dan beban penyusutan. Keinginan untuk investasi dipengaruhi oleh ketersediaan dana internal pajak masuk melalui pengaruhnya terhadap arus kas tersebut. Entah itu dalam bentuk cadangan penyusutan ataupun laba ditahan.

Dari beberapa sudut pandang yang digunakan dalam menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat investasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa

tingkat investasi di suatu daerah atau negara dipengaruhi oleh banyak faktor yang saling berkaitan meliputi faktor ekonomi, sosial dan politik.

4. Langkah-Langkah untuk Mendorong Investasi

Dengan adanya keuntungan yang diharapkan akan diperoleh dari masuknya penanaman modal asing dalam mendukung pembangunan ekonomi dalam negeri, maka juga perlu dilakukan langkah-langkah untuk mendorong masuknya investasi asing tersebut. Menurut Jhingan (1992:629-633), untuk mendorong arus modal asing swasta ke negara sedang berkembang diambil langkah sebagai berikut:

1. Stabilitas politik dan keamanan harta dan jiwa di negara peminjam modal adalah syarat pertama terciptanya iklim yang menguntungkan bagi pemasukan investasi. Akan tetapi problem stabilitas politik dan keamanan internal adalah di luar bidang para ahli ekonomi.
2. Pemerintah memberikan informasi kepada perusahaan asing mengenai ruang lingkup kesempatan investasi, Informasi tersebut dapat disebarluaskan melalui konsultan dagang mereka yang ditempatkan di negara maju. Tujuan yang bisa dicapai antara lain untuk mengumpulkan data perundang-undangan dan data ekonomi keuangan dasar yang diperlukan oleh investor asing berkenaan dengan pendirian suatu industri dan berfungsi sebagai penengah antara investor asing dan investor dalam negeri dalam mengadakan hubungan dan memberikan panduan kepada investor asing yang potensial dalam memperoleh ijin dan fasilitas lainnya dari departemen pemerintah yang berkaitan.
3. Menurunkan biaya produksi perusahaan asing dengan menyediakan fasilitas dasar yang memadai di dalam negeri, misalnya transportasi, tenaga kerja, pekerjaan umum.

4. Memberikan fasilitas bagi pengalihan laba, deviden, bunga dan pinjaman pokok dengan memperhatikan posisi neraca pembayaran sendiri. Untuk ini, negara peminjam modal harus memberikan jaminan pengalihan atau bahkan lebih baik dari negara peminjam dan negara yang member pinjaman mengadakan perjanjian bilateral untuk mengatur syarat-syarat pengalihan modal dan penghasilan tersebut.
5. Memberikan jaminan tidak akan menasionalisasikan perusahaan asing selama periode tertentu dan sekiranya ada nasionalisasi akan segera membayar ganti rugi yang wajar dan cukup serta disetujui sebelum pengambil alihan dilaksanakan serta dapat dialihkan ke negara asal dengan nilai tukar yang berlaku pada hari dilakukan nasionalisasi.
6. Rangsangan pajak mempunyai daya tarik kuat bagi pengusaha bisnis. Rangsangan pajak oleh negara penerima modal dapat dilakukan melalui :
(a) pembebasan pajak bagi perusahaan asing selama periode tertentu sesudah investasi awal (b) rabat pembangunan investasi modal baru (c) rabat pada laba yang tidak dibagi (d) kelonggaran penyusutan tambahan pada investasi yang baru masuk.
7. Sistem lain adalah usaha patungan yang merupakan pendorong bagi pemasukan bagi modal ke negara terbelakang. Perusahaan patungan dapat dilakukan di sektor swasta dan sektor negara dimana dimana investor asing bekerja sama dengan investor lokal atau pemerintah. Perusahaan seperti itu menghilangkan prasangka yang ada terhadap modal asing dan yang lebih utama cenderung menghilangkan resiko pengambil alihan.
8. Suatu negara dimana perusahaan lokal tidak bisa maju tetapi permintaan akan produk luar negeri meningkat dan mungkin akan terus meningkat dianjurkan menempuh bentuk kebijaksanaan "perluasan yang dialihkan". Kebijakan ini bertujuan mengalihkan proses pembuatan suatu barang ke negara terbelakang secara bertahap.

9. Untuk lebih mewujudkan iklim investasi yang lebih menguntungkan bisa diupayakan dengan menyediakan fasilitas bagi arus modal asing secara memadai, dengan membuat proses pengalihan modal dan bunga yang lebih sederhana dan pengaturannya lebih liberal. Harus ada kebijakan tertulis dan jelas mengenai modal asing untuk menghindari adanya salah pengertian pihak investor.

10. Pemerintah memberlakukan kebijaksanaan yang sama terhadap investasi asing dan terhadap investasi domestik, pajak yang sama baik pada pihak asing maupun pada mitra usaha nasionalnya dan perlakuan sama di depan hukum bagi perlindungan jiwa dan hak atas kekayaan dan kepentingan. Pada sisi lain, mereka harus diberikan perlakuan lebih baik tetapi diwajibkan bagi perusahaan asing untuk melatih buruh.

Dengan langkah-langkah yang diupayakan tersebut bukan berarti memberikan kesempatan masuknya investasi asing sebebas-bebasnya, namun pemerintah negara berkembang juga harus memperhatikan dampak negatif atau kerugian-kerugian yang bisa ditimbulkan dari masuknya modal asing tersebut. Sebagaimana disebutkan dalam Jhingan (1992:627-628) bahwa:

“...Modal asing dapat mengarah pada pengurasan sumber daya alam negara penerima modal dalam rangka menguntungkan dan memperkaya negara induk. Investasi asing-langsung hanya masuk ke dalam industri pengolahan yang mengabaikan sama sekali industri dasar dan industri-industri berat, karena dengan demikian mengarah pada pembagian ekonomi yang berat sebelah”.