Media Riset Bisnis & Manajemen Vol.9, No. 1, April 2009 pp. 47 - 64

PERANAN BIROKRASI DALAM MENINGKATKAN DAYA SAING DAN INVESTASI DI DAERAH

Murtir Jeddawi
Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Puang Rimaggalatung,
Sulawesi Selatan

Abstract

The purpose of this article is to analyze the role of local bureaucracy in increasing competitiveness and local investment. Research method is library research.

The result show that bureaucracy is a central influenced in increasing competitiveness and local investment. But in local autonomy era now cultural in bureaucracy has not shown optimal result yet, even if in some competitiveness areas and local investment were increased and growth in significant.

Keywords: Bureaucracy, Investment, Competitiveness

Latar Belakang

Pada masa Orde Baru, birokrasi publik senantiasa mendapat julukan red tape atau birokrasi benang kusut ; dengan fenomena seperti, lamban, tidak professional, tidak kompetitif, tidak efisien, tidak terukur, dan korup. Lahirnya reformasi 1998, pada substansinya antara lain, untuk mengubah image atau positioning negative tersebut yang dikenal dengan pathology birokrasi.

Sejalan dengan skenario reformasi 1998 dimaksud, ditetapkan sejumlah kebijakan publik, di antaranya pemberian kewenangan lebih besar kepada daerah dari Pemerintah Pusat dalam mengatur (regeling) mengelola (managed) sumber daya nya, dalam bentuk Undang -Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Dengan kewenangan lebih besar kepada daerah otonom, terutama daerah kabupaten dan kota. Selain diharapkan dapat meningkatkan percepatan pelayanan dan partisipasi masyarakat - sebagai salah satu esensi demokrasi juga bertujuan mengurangi peran sentralisme otoritarian negara. Dalam teori negara demokrasi, kekuasaan seharusnya tidak sentralistis, agar tidak memunculkan hegemoni kekuasaan secara berlebihan.

Dalam pandangan Lord Acton, power tends to corrupt. Absolutely power tends to corrupt absolutely. Dari fenomena tersebut, daerah otonom memiliki kewenangan semakin besar, sehingga semakin memberikan jaminan meningkat dan lancarnya pelayanan masyarakat, peningkatan daya saing daerah, termasuk dalam mewujudkan good corporate governance - istilah yang diperkenalkan International Monetery Fund dalam rangka economy recovery pasca krisis; yang bermakna sistem pengelolaan perusahaan yang mencerminkan hubungan yang sinergi antara manajemen dan pemegang saham, kreditor, pemerintah, supplier dan stakeholders lainnya (Nindyo dalam Khairandy, 2007). Konsep Good corporate governance, pengembangan dari konsep good governance, di dalamnya mengandung unsur, participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency.

Dengan prinsip tersebut, pada era otonomi daerah, birokrasi publik dituntut untuk menerapkannya, sebagai bentuk penampakan komitmen reformatif dan membedakan dari praktek orde sebelumnya. Implikasi luasnya berpengaruh positif pada meningkatnya investasi di daerah, yang kemudian akan berpengaruh pada pendayagunaan sumber daya lokal untuk peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Namun, sejak reformasi 1998 tersebut, birokrasi publik belum menampakkan kinerja yang lebih baik, setidaknya apabila membaca laporan dari *Political and Economy Risk Consultancy* (PERC) yang berbasis di Hongkong tiap tahun. Dari laporannya, PERC mengakumulasi penilaian para pebisnis asing yang masih mengkategorikan birokrasi di Indonesia terburuk di dunia; Negara yang memiliki tingkat korupsi yang tertinggi (Makka, 2004). Pada data yang lain, hasil survey Indeks Persepsi Korupsi oleh Transparency International, menunjukkan bahwa Indonesia tidak lagi berada dalam kelompok negara terkorup. Saat ini posisi Indonesia berada di urutan ke-126 dari 180 negara yang disurvei. Indeks Persepsi Korupsi naik dari 0,3 tahun 2007 menjadi 2,6 tahun 2008. Indonesia satu kelompok dengan Negara Eritrea, Guyana, Honduras, Libya, Mozambik, dan Uganda. Untuk indeks pelayanan publik tidak terlalu jauh berbeda dengan indeks persepsi korupsi.

Pelaksanaan otonomi daerah yang diharapkan mampu meningkatkan akselerasi pelayanan publik, dalam sejumlah kasus justru menampakkan kondisi yang sebaliknya. Kewenangan yang besar ditafsirkan masing-masing daerah, sebagai kewenangan untuk melahirkan kebijakan dengan arah peningkatan pendapatan daerah. Dengan demikian lahirlah kebijakan publik (peraturan daerah) yang kontraproduktif dengan upaya peningkatan investasi. Bahkan muncul high cost bagi para investor. Dikenal dengan istilah seribu peraturan daerah bermasalah (Jeddawi, 2004). Adanya ekonomi biaya tinggi tersebut, memacu ketidakseimbangan antar stakeholders pada suatu badan usaha. Dengan demikian, perwujudan good corporate governance di daerah dapat menjadi utopis, yang ditandai rendahnya realisasi investasi di daerah dari yang seharusnya.

Perumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang di atas, maka masalah penelitian yang dikemukakan, dapat dirumuskan sebagai berikut: "Bagaimana seharusnya peran birokrasi dalam rangka peningkatan daya saing dan investasi di daerah?".

Tujuan Penelitian

Untuk mengevaluasi dan menganalisis peran birokrasi dalam rangka peningkatan daya saing dan investasi di era otonomi daerah.

Tinjauan Pustaka

Urgensi Birokrasi

Dalam literatur, birokrasi umumnya dipandang sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain. Namun dari pengalaman, terutama di negara berkembang, birokrasi tidak hanya mendominasi kegiatan administrasi pemerintahan, tetapi juga kehidupan politik masyarakat secara keseluruhan. Di banyak negara yang sedang membangun, aparat negara (birokrasi) itulah yang menjadi inisiator dan perencana pembangunan.

Dalam sejarah perkembangan birokrasi terutama pengalaman Eropa Barat, Weber manggambarkan perkembangan birokrasi seiring dengan perkembangan modernisasi rakyat. Peningkatan monetisasi ekonomi, munculnya ekonomi kapitalis, perkembangan rasionalitas dan demistifikasi dalam masyarakat, demokratisasi, dan modernisasi sosial-ekonomi pada umumnya menimbulkan masalah administratif yang semakin banyak dan kompleks. Akibatnya, muncullah keharusan dilakukannya pembagian kerja yang jelas dalam masyarakat. Dalam konteks inilah kemudian muncul birokrasi sebagai tanggapan terhadap kebutuhan jaman. Dengan demikian birokrasi negara muncul untuk menanggapi perluasan dan kompleksitas tugas adminstratif pemerintahan. Kebutuhan yang dianggap semakin mendesak akibat merosotnya peranan raja patrimonial dalam pengurusan masalah pemerintahan. Sedangkan birokrasi perusahaan atau manajemen industrial muncul karena terjadinya kemajuan pesat dalam teknik industry.

> "..., bureaucracy developed, because its rationality and technical superiority made it the most appropriate tool for dealing with the tasks and problems of complex, modern society" (Etzioni-Halevy,1985).

Dalam dimensi lain, pendapat bahwa munculnya birokrasi bukan hanya untuk menjalankan fungsi mengkoordinasikan berbagai unsur dalam proses pemerintahan atau proses produksi, fenomena yang jauh lebih penting untuk diperhatikan, bahwa birokrasi sebenarnya diciptakan untuk menjalankan fungsi pendisiplinan dan pengendalian. Kebutuhan akan fungsi pendisiplinan dan pengendalian, berkaitan dengan perkembangan kapitalisme. Karena itu pembicaraan mengenai birokrasi akan selalu dikaitkan dengan pembahasan mengenai kapitalisme. Menurut Weber perkembangan birokrasi seiring dengan perkembangan modernisasi, pendapat lain lebih menegaskan, bahwa birokrasi itu terjadi karena kebutuhan kapitalisme untuk memproduksi dirinya sendiri. Menurut Beetham dalam Mujiyono (2006), manajemen industri tidak hanya berfungsi sebagai koordinator, tetapi yang lebih penting lagi sebagai pengendali kegiatan produksi demi akumulasi kapital dan pengatur hubungan perburuhan agar tidak terjadi pembangkangan.

Posisi birokrasi didukung unsur-unsur yang merupakan sumber-sumber kekuasaan, yaitu: kerahasiaan, monopoli informasi, keahlian teknis dan status sosial yang tinggi (Mas'oed, 2008). Menurut Weber, unsur-unsur dimaksud diperlukan untuk efektivitas fungsi koordinasi. Menurut pandangan lain, unsur-unsur itulah yang justru mendasari fungsi pengendalian terhadap masyarakat.

Sejarah perkembangan birokrasi di berbagai negara menunjukkan bahwa birokrasi diciptakan untuk menanggapi kebutuhan akan pengendalian. Birokrasi bukan muncul semata-mata sebagai akibat dari kompleksitas fungsional masyarakat modern. Di Indonesia sering terdengar keluhan mengenai sikap birokrat yang justru minta dilayani, bukan melayani masyarakat. Mengapa demikian? Kerangka berfikir apa yang bisa menjelaskan persoalan ini? Salah satu cara memahami gejala tersebut adalah dengan memperhatikan karakteristik khas birokrasi di negara-negara "pasca-kolonial" dan dengan mengidentifikasikan lingkungan domestik maupun internasional yang dihadapi oleh para birokrat di negara-negara Dunia Ketiga (Mas'oed, 1989).

Konsep Daya Saing Global

Istilah daya saing (competitiveness) didefinisikan beragam. Porter (1990) menyatakan, "there is no accepted definition of competitiveness. Which ever, definition of competitiveness is adopted, an even more serious problem has been there is no generally accepted theory to explain it. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), mengartikan daya saing daerah dengan tekanan pada daya tarik investasi di daerah. Menurut Taufik (2005), daya saing daerah adalah kemampuan daerah menciptakan, mengembangkan, menawarkan iklim/lingkungan paling produktif bagi bisnis dan inovasi, daya tarik investasi, factor-faktor mudah bergerak, serta potensi berkinerja unggul secara berkelanjutan di daerah. Konsep daya saing yang dapat diterapkan adalah "produktivitas" yang didefinisikannya sebagai nilai output yang dihasilkan oleh seorang tenaga kerja. Bank Dunia menyatakan hal yang relative sama dimana "daya saing mengcu pada besaran serta laju perubahan nilai tambah perunit input yang dicapai oleh perusahaan". Akan tetapi, baik Bank Dunia, Porter, serta literatur-literatur terkini mengenai daya saing

nasional, memandang bahwa daya saing tidak secara sempit mencakup hanya sebatas tingkat efisiensi suatu perusahaan. Daya saing mencakup aspek yang lebih luas, tidak berkutat hanya pada level mikro perusahaan, tetapi juga mencakup aspek di luar perusahaan seperti iklim berusaha (bussines environment) yang jelas-jelas di luar kendali suatu perusahaan. Aspek-aspek tersebut dapat bersifat firm-specific, region-specific, dan bahkan country-specific (Piter, et.al, 2002).

World Economic Forum (WEF), suatu lembaga yang secara rutin menerbitkan "Global Competitiveness Report", mendefinisikan daya saing nasional secara lebih luas, namun dalam kalimat yang singkat dan sederhana. WEF mendefinisikan daya saing nasional sebagai "kemampuan perekonomian nasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan". Fokusnya kemudian adalah pada kebijakan-kebijakan yang tepat, intitusi-institusi yang sesuai, serta karakteristik-karakteristik ekonomi lain yang mendukung terwujudnya pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan tersebut.

Lembaga lain yang dikenal luas dalam literatur daya saing nasional adalah Institute of management Development (IMD) dengan publikasinya "World Competitiveness Yearbook". Secara lengkap dan relatif lebih formal, IMD mendefinisikan daya saing nasional sebagai "kemampuan suatu negara dalam menciptakan nilai tambah dalam rangka menambah kekayaan nasional dengan cara mengelola asset dan proses, daya tarik dan agresivitas, globality dan proximity, serta dengan mengintegrasikan hubungan-hubungan tersebut ke dalam suatu model ekonomi dan sosial". Dengan perkataan yang lebih sederhana, daya saing nasional adalah suatu konsep mengukur dan membandingkan seberapa baik suatu negara dalam menyediakan suatu iklim tertentu yang kondusif untuk mempertahankan daya saing domestik maupun global kepada perusahaan-perusahaan yang berada di wilayahnya.

Mengacu pada berbagai definisi di atas, mustahil rasanya menemukan keseragaman definisi yang sempurna. Walaupun demikian, variasi definisi daya saing tersebut tidak menafikan kemungkinan konsensus di antara para ahli. Setidaknya, walau dengan definisi yang begitu seragam, hampir semua ahli mempunyai kesamaan pendapat tentang apa saja yang harus dilakukan dalam rangka meningkatkan daya saing (Sachs, et.al., 2000). Dengan demikian, definisi yang pasti dan disepakati semua pihak tidak lagi menjadi syarat mutlak dalam rangka mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat menentukan daya saing suatu wilayah (Piter, et.al., 2002).

Daya Saing Daerah

Daya saing daerah adalah kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi dengan tetap terbuka terhadap persaingan domestik maupun internasional. Daya saing daerah sebagai kemampuan sektor bisnis atau perusahaan pada suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan yang tinggi serta tingkat kekayaan yang lebih merata untuk penduduknya.

Secara umum, ketika membandingkan kedua definisi daya saing daerah di atas dengan definisi daya saing nasional yang dibahas sebelumnya, terdapat kesamaan yang esensial. Dapat dikatakan bahwa perbedaan konsep daya saing hanya terpusat pada cakupan wilayah, di mana yang pertama adalah daerah (bagian suatu negara), sementara yang kedua adalah negara. Dalam berbagai pembahasan tentang daya saing nasional pun, baik secara eksplisit maupun implisit, terangkum relevansi pengadopsian konsep daya saing nasional kedalam konsep daya saing daerah. Bank dunia misalnya, secara eksplisit menyebutkan betapa aspek penentu daya saing dapat bersaing region-spesific.

Walaupun dilihat dari substansinya pengadopsian konsep daya saing nasional ke dalam konsep daya saing daerah adalah relevan, namun dalam prakteknya beberapa penyesuaian perlu untuk dilakukan. Kompetisi ekonomi antar negara yang berdaulat tentu tidak mutlak sama dengan kompetisi antar daerah dalam suatu negara. Beberapa prinsip perlu untuk disesuaikan. Contohnya adalah bagaimana untuk mendefinisikan keterbukaan ekonomi, atau bagaimana memperlakukan aspek-aspek yang variasinya hanya ada kalau diperbandingkan antar negara.

Dari pembahasan tentang berbagai konsep dan definisi tentang daya saing suatu negara atau daerah sebagaimana diuraikan di atas, dapat diambil suatu kesimpulan bahwa dalam mendefinisikan daya saing perlu beberapa hal sebagai berikut: (1) Daya saing mencakup aspek yang lebih luas dari sekedar produktivitas atau efisiensi pada level mikro. Hal ini memungkinkan untuk lebih memilih mendefinisikan daya saing sebagai "kemampuan suatu perekonomian" daripada "kemampuan sektor swasta atau perusahaan"; (2) Pelaku ekonomi (Economic agent) bukan hanya perusahaan, akan tetapi juga rumah tangga, pemerintah, dan lain-lain. Semuanya terpadu dalam suatu sistem ekonomi yang sinergis. Tanpa memungkiri peran besar sektor swasta perusahaan dalam perekonomian, fokus perhatian tidak hanya pada itu saja. Hal ini diupayakan dalam rangka menjaga luasnya cakupan konsep daya saing; (3) Tujuan dan hasil akhir dari meningkatnya daya saing suatu perekonomian tidak lain adalah meningkatnya kesejahteraan penduduk di dalam perekonomian tersebut. Kesejahteraan (level of living) adalah konsep luas yang tidak hanya tergambarkan

dalam sebuah besaran variabel seperti pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi hanya satu aspek dari pembangunan ekonomi dalam rangka peningkatan standar kehidupan masyarakat; dan (4) Kata kunci dari konsep daya saing adalah "kompetisi". Disinilah peran keterbukaan terhadap kompetisi dengan para kompetitor menjadi relevan. Kata "daya saing" menjadi kehilangan maknanya pada suatu perekonomian yang tertutup (Piter, et.al., 2002). Dengan demikian, diera otonomi daerah, akses daya saing daerah lebih terbuka.

Teori Investasi

Ahli ekonomi dan para akademisi profesional di bidang investasi telah memperdebatkan teori-teori tentang investasi, keuntungan dan kelemahannya. Di antara teori-teori ini adalah "teori pasar efisien". Mereka yang mengikuti teori ini mengatakan bahwa investor profesional dapat "melemparkan panah" ke lembar penawaran saham dan memilih pemenang untuk meraih kesuksesan sebagaimana seorang analis keuangan yang berpengalaman dan menghabiskan waktunya mempelajari praktek ekonomi.

Dalam melakukan investasi, investor memandang dirinya sebagai analis bisnis yang mengamati bisnis secara holistik, menelaah semua aspek kuantitatif dan kualitatif baik dari manajemennya, posisi keuangannya maupun harga belinya. Suksesnya seorang investor tergantung sejauh mana memahami investasinya. Pemahaman ini merupakan ciri yang membedakan antara investor yang memiliki orientasi bisnis, dengan investor yang hanya berspekulasi.

Jika mengamati dan mengkaji proses pembelian saham dalam investasi, mencari kesamaan-kesamaan dalam bisnis, maka dapat di analisis seperangkat prinsip dasar dan doktrin yang menjadi pedoman dalam pengambilan keputusan pengembangan investasi. Sehingga setidaknya terdapat kategori dalam doktrin peningkatan investasi (Sjachrani, 2004) yaitu : (1) Doktrin Bisnis - Dalam doktrin ini disebutkan bahwa saham adalah suatu abstraksi. Seorang investor tidak lagi berfikir dari segi teori pasar, konsep makro ekonomi atau kecenderungan sektoral. Melainkan tindakan-tindakan investasinya hanya dikaitkan dengan bagaimana suatu bisnis bisa beroperasi. Seorang investor memusatkan perhatian pada upaya mempelajari semua yang dapat dilakukannya tentang bisnis yang bersangkutan dan memusatkan perhatiannya pada tiga bidang, yaitu : (a) Bisnis yang sederhana dan mudah dipahami, (b) Bisnis hendaknya mempunyai operasi yang konsisten, dan (c)Bisnis mempunyai prospek jangka panjang yang menguntungkan; (2) Doktrin Manajemen - Seorang investor akan sangat memuji pada manajer yang selalu berprilaku dan berfikir seperti pemilik perusahaan. Manajer yang berperilaku

seperti pemilik cenderung tidak akan kehilangan kesadaran akan sasaran utama perusahaan - meningkatkan nilai bagi pemegang saham - dan cenderung mengambil keputusan rasional yang mengarah kesasaran tersebut. Seorang manajer mempunyai tenggung jawab secara serius untuk melaporkan secara lengkap dan jujur kepada para pemegang saham. Dalam mempertimbangkan bisnis, seorang investor sangat memperhatikan kualitas manajemen. Perusahaanperusahaan yang dibeli harus dijalankan oleh manajer yang jujur dan kompeten. Secara spesifik, investor perlu mempertimbangkan bidang-bidang utama, yaitu: manajer yang rasional, manajer yang berterus terang kepada para pemegang saham dan manajer yang bisa bersikap tegas; (3) Doktrin Keuangan - Doktrin atau prinsip keuangan yang digunakan oleh investor untuk menilai keunggulan manajerial maupun kinerja ekonomi semuanya didasarkan pada prinsip "bagus". Ada beberapa prinsip yang perlu dipedomani oleh seorang investor, yaitu : Pemusatan pada laba atau ekuitas, menghitung laba pemilik untuk mendapatkan cerminan nilai sesungguhnya, mencari perusahaan yang mempunyai marjin yang tinggi dan untuk setiap mata uang yang ditahan, memastikan bahwa perusahaan menghasilkan kenikan nilai pasar yang tinggi; (4) Doktrin Pasar. Semua prinsip yang tertanam dalam doktrin-doktrin yang diuraikan di atas mengarah ke satu titik keputusan: membeli atau tidak saham di suatu perusahaan.

Dalam konteks otonomi daerah, teori investasi ini bisa diterapkan dalam proses pembangunan di daerah. Hanya saja potensi yang ada di daerah harus bisa diusahakan untuk menarik investor sebanyak-banyaknya. Disamping itu juga tingkat keamanan yang ada pada daerah tersebut harus menjamin berlangsungnya investasi yang dinamis. Dalam hal inilah terdapat keterkaitan antara kewenangan yang besar birokrasi di daerah, dalam meningkatkan daya saing dalam rangka peningkatan investasi di daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian deskriptif.

Pembahasan

Kultur Birokrasi

Wajah birokrasi publik di Indonesia, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari sejarah perjalanan birokrasi itu sendiri. Pada masa pra kemerdekaan,

birokrasi Indonesia yang masih muda sampai sekarang ini, tidak pernah lepas dengan praktek primordialisme. Mulai sebagai negara yang menganut sistem demokrasi liberal yang di masa itu, bermunculan partai-partai yang berkuasa, melakukan politisasi birokrasi. Jika seorang menteri berasal dari partai tertentu dalam sebuah departemen, maka mayoritas pejabat dalam kementrian itu direkrut dari partai menteri yang memimpin departemen itu. Jika seorang menteri dari etnik A yang memimpin departemen, maka departemen tersebut, akan dipenuhi oleh staf yang sama dengan etnik menterinya. Bukan rahasia lagi, terbentuknya sebuah patronase, penggunaan jabatan untuk memberikan keistimewaan kepada klien tertentu ; pencampur-adukan urusan pribadi dan publik.

Berpindah ke masa orde baru, kehidupan birokrasi mengalami hal yang sama. Dari primordialisme, berkembang ke politisasi birokrasi. Bahkan birokrasi menemukan bentuknya yang paling angker, ketika kekuasaan telah mencamplok dan memonopoli birokrasi. Peran birokrasi membengkak dan berlebihan, sebuah proliferasi birokrasi terjadi. Seperti pada rezim sebelumnya, jabatan dalam birokrasi terus penuh dengan "political appointment" yang tidak memperhitungkan lagi sistem meritokrasi. Nepotisme dan kolusi, kronisme" menemukan bentuknya yang sangat empuk (Makka, 2004).

Pada masa reformasi, birokrasi hanya berganti kostum. Para politisi tibatiba mendapat tempat lagi. Merekalah yang banyak yang memimpin departemen sebagai menteri dan menjadi gubernur, bupati di daerah. Sebagai pemimpin dalam partai, mereka membawa panyakit "conflict of interest". Banyak di antara mereka tergagap untuk memutuskan, mana yang menjadi kepentingan publik dan konstituen yang sebenarnya dan mana yang menjadi kepentingan partai. Dengan legislative, para eksekutif menciptakan oligarki, persekutuan kepentingan yang sama dan laten, tanpa menghiraukan garis ideologi dan kepentingan rakyat. Pragmatisme yang dibangun atas dasar kepentingan golongan, ataupun pribadi.

Lebih tragis lagi, sejumlah diantaranya tidak hanya membawa kepentingan partai yang mendukungnya, tetapi kadang-kadang, naluri asal usul eksekutif itu sebagai pebisnis yang berpartai. Inilah yang melahirkan penguasa pengusaha, bisnis dalam birokrasi. Atau dalam bentuk lain di daerah, ada yang menghawatirkan akan muncul "shadow state". Kalangan swasta yang mengendalikan kebijakan birokrasi dari luar. Mereka yang tiba-tiba datang menuntut balas budi atas suksesnya klien mereka dalam "pilkada". Padahal sebetulnya, tanpa "shadow state" seperti yang dikhawatirkan ini, birokrasi Indonesia sejak dulu, sudah makin jelas wajah aslinya sebagai "birokrasi pebisnis". Cobalah datang ke tempat pelayanan publik di setiap lembaga pemerintah dari pusat sampai di daerah, praktek uang pelicin, pungutan liar, masih subur dan bahkan dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Hal inilah yang menyuburkan penyalahgunaan kekuasaan. Pengawasan yang makin melemah karena bersinerginya beberapa kepentingan. Mereka inilah oleh beberapa kalangan disebut "birokratik rente" dan "kleptokrasi". Birokrasi yang merampok kekayaan bangsa dan rakyatnya sendiri. Suasana birokrasi seperti ini, membuat makin kabur dan hilangnya fungsi-fungsi birokrasi sebagai pelayanan publik yang tidak mengenal diskriminasi dan efesiensi.

Peningkatan kualitas pelayanan seharusnya juga terjelma di era otonomi daerah. Kewenangan yang besar kepada birokrasi daerah, dalam menyerap dan mengaktualisasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat daerah menjadi lebih cepat, sebab tujuan pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah adalah untuk peningkatan pelayanan publik, termasuk pelayanan administratif kepada dunia usaha. Agar daerah dapat lebih memiliki daya saing. Setidaknya, kemudahan dalam berusaha, sehingga arus investasi akan semakin besar ke daerah.

Daya Saing untuk Investasi di Daerah

Dalam literatur dikenal beberapa indikator yang menetukan derajat daya saing daerah (Piter, et.al., 2002), di antaranya, perekonomian daerah, keterbukaan, sistem keuangan, infrastruktur dan sumber daya alam, ilmu pengetahuan dan teknologi, sumber daya manusia, kelembagaan, kebijakan pemerintah dan manajemen dan ekonomi makro.

Apabila ditelaah prinsip-prinsip yang ada dari setiap indikator, nampak bahwa aktualisasi prinsip dimaksud sangat dominan ditentukan oleh kebijakan birokrasi sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Dari indikator kebijakan pemerintah daerah misalnya, prinsip yang seharusnya menjadi perhatian pemerintah daerah adalah peranan birokrasi dalam menciptakan kondisi sosial yang terprediksi, termasuk peranan dalam meminimalkan resiko bisnis dari investasi yang ada. Demikian pula efektivitas administrasi pemerintahan daerah dalam menyediakan infrastruktur dan aturan-aturan berpengaruh terhadap daya saing ekonomi suatu daerah.

Dari aspek kelembagaan, birokrasi daerah diharapkan melahirkan kebijakan yang berkaitan ketersediaan sumber daya manusia yang mendukung dan meningkatkan daya saing perekonomian daerah. Hasil dari penelitian faktorfaktor serta pemeringkatan daya saing adalah dalam bentuk peringkat daya saing

antara daerah" propinsi di Indonesia. Peringkat daya saing tersebut secara keseluruhan menunjukkan posisi relatif suatu daerah terhadap daerah lain dengan memperhatikan semua factor yang dimilikinya serta seberapa jauh daerah tersebut dapat merealisasikan potensi dari faktor-faktor yang dimilikinya.

Selanjutnya peringkat daya saing masing-masing daerah dapat didekomposisikan menjadi peringkat berdasarkan masing-masing indikator utama (sembilan indikator), yaitu: (1) perekonomian daerah, (2) keterbukaan, (3) sistem infrastruktur fisik dan non fisik, (4) sumber daya alam (SDA), (5) ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek), (6) sumber daya manusia (SDM), (7) kelembagaan, (8) governance (kepemerintahan) dan kebijakan pemerintah, serta (9) manajemen dan mikroekonomi.

Perhitungan dan pemeringkatan daya saing yang dilakukan terhadap 26 propinsi di Indonesia menghasilkan gambaran pemeringkatan secara keseluruhan. Dari Hasil studi Piter, et.al. (2002), terlihat bahwa propinsi DKI Jakarta menempati peringkat ke-1 daya saing nasional dengan enam indikator utama unggulan. Indikator utama DKI Jakarta yang berada pada posisi peringkat ke-1 nasional. Pada umumnya menggambarkan kinerja perekonomian secara makro daerah maupun tingkat mikro perusahaan yang terbaik di seluruh Indonesia. Meskipun DKI menempati peringkat ke-1 daya saing nasional, dekomposisi peringkat menurut indikator utama memperlihatkan kelemahan daerah ini dalam aspekaspek yang bersifat kelembagaan, kepemerintahan dan kebijakan pemerintah di tingkat daerah. DKI Jakarta berada pada peringkat ke-21 untuk indikator kepemerintahan dan kebijakan pemerintah, serta peringkat ke-18 untuk indikator kelembagaan.

Potret kondisi daya saing yang serupa dapat dilihat di daerah-daerah konflik lainnya seperti propinsi Maluku, dan propinsi Irian Jaya. Tidak ada satupun daerah yang pernah dilanda konflik sosial yang cukup besar menempati peringkat daya saing yang di atas rata-rata nasional. Contoh dalam hal ini termasuk propinsi Kalimantan Barat yang berada pada peringkat ke-22 dan propinsi Sulawesi Tengah yang berada di peringkat ke-19. Meskipun studi Piter, et.al. (2002) tidak secara langsung membuktikan adanya kausalitas antara potensi dan kejadian konflik di suatu daerah dengan kinerja daya saing daerah, tetapi nampaknya hal ini bisa dilihat dari peringkat daya saing dari daerah-daerah yang dilanda konflik tersebut.

Gambaran lain yang dapat disimpulkan dari hasil pemeringkatan daerah adalah dikuasainya peringkat 10 besar nasional oleh propinsi yang berada di Pulau Jawa dan Bali. Dari hasil dekomposisi pemeringkatan propinsi yang berada di Pulau Jawa, kecuali DKI Jakarta, dapat diketahui faktor apa saja yang membentuk kekuatan daya saing daerah khususnya propinsi-propinsi di Pulau Jawa dan Bali. Sebagai misal, hasil dikomposisi tersebut menyimpulkan bahwa kekuatan utama propinsi Jawa Timur terletak pada aspek-aspek : keterbukaan, infrastruktur fisik dan non fisik, penguasaan dan aplikasi Iptek, kuantitas dan kualitas SDM, serta manajemen dan mikro ekonomi di tingkat industri dan perusahaan. Namun, sama halnya dengan DKI Jakarta, propinsi Jawa Timur, lemah dalam aspek-aspek kelembagaan (peringkat ke-14) dan kepemerintahan dan kebijakan pemerintah (peringkat ke-16).

Propinsi Jawa Barat termasuk propinsi di pulau Jawa yang paling rendah peringkat daya saingnya, yaitu pada peringkat 7, cukup tertinggal dibandingkan DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur maupun DI Yogyakarta. Kelemahan utama propinsi Jawa Barat terletak pada indikator: sistem keuangan (peringkat ke-15), infrastruktur dan SDA (peringkat ke-13), kelembagaan (peringkat ke-16), kepemerintahan dan kebijakan pemerintah (peringkat ke-19).

Dua propinsi di luar Jawa yang termasuk dalam peringkat 5 besar nasional adalah propinsi Kalimantan Timur (peringkat ke-2) dan propinsi Bali (Peringkat ke 5). Kekuatan daya saing propinsi Kalimantan Timur tidak semata-mata terletak pada kepemilikan infrastruktur dan SDA (peringkat ke-2) tetapi juga pada indikator perekonomian daerah, katerbukaan, kelembagaan, kepemerintahan dan kebijakan pemerintah serta aspek-aspek mikro di tingkat perusashaan. Sementara factorfaktor yang dapat dianggap sebagai kelemahan adalah: keterbatasan dan tingginya biaya modal, rendahnya efesiensi lembaga keuangan di daerah tersebut secara keseluruhan, serta ketertinggalan dari segi penguasaan dan aplikasi Iptek. Hal ini menunjukkan bahwa secara keseluruhan propinsi ini memiliki potensi yang sangat besar untuk dapat meningkatkan daya saing di masa mendatang, khususnya dalam era otonomi daerah.

Propinsi Nusa Tenggara Timur kuat dalam aspek keterbukaan dan sistem keuangan, tetapi sangat buruk untuk Iptek dan SDM. Sebaliknya, propinsi Nusa Tenggara Barat secara relatif cukup merata dalam peringkat indikator-indikator utamanya pada peringkat termasuk bawah, kecuali untuk kepemerintahan dan kebijakan pemerintah yang berada di peringkat ke-13 (Piter, et.al., 2002).

Daya Saing Daerah dan Investasi

Para ekonom umumnya tertarik mendiskusikan daya saing negara. Daya saing negara Indonesia makin merosot dari tahun ke tahun dan berada dalam peringkat papan bawah; seperti yang dilaporkan oleh World Competitiveness Report dalam laporan tahunannya selama 5 tahun terkhir. Hal ini akibat dari rendahnya kualitas pelayanan birokrasi, tidak efisien-nya bisnis, meningkatnya biaya buruh, rendahnya kualitas infrastruktur, dan tingginya biaya investasi di Indonesia. Tidak mengherankan, country risk Indonesia dinilai tinggi, setidaknya rentan, alias tidak stabil. Inilah salah satu penyebab mengapa investor asing enggan masuk ke Indonesia.

Dilihat dari daya saing produk "unggulan" Indonesia dibandingkan dengan dunia, tampak terlihat adanya sumber rendahnya daya saing. Survei membuktikan harga komoditas unggulan Indonesia lebih tinggi sekitar 22% dibanding harga dunia. Hal ini menunjukkan bahwa biaya produksi (dan atau margin keuntungan) produsen penghasil produk tersebut masih belum mampu menyaingi produk sejenis di pasar luar negeri. Akibatnya harga domestic dari produk seperti tepung terigu, gula, semen, bahan plastik, mobil jauh lebih tinggi dibanding harga internasional.

Ketidak-menarikan Indonesia jelas terlihat dari menurunnya arus investasi sejak tahun 1998. Data BKPM menunjukkan, nilai PMDN (penanaman modal dalam negeri) pada tahun 1997 tercatat Rp. 119 triliyun dengan jumlah proyek 717 unit. Pada tahun 1998 merosot menjadi tinggal Rp. 58 triliyun dengan 320 unit proyek. Data tahun 2002 terbukti tinggal Rp. 25 Triliyun dengan 181 proyek. Bagaimana dengan investasi asing yang masuk lewat PMA (Penanaman Modal Asing). Rekor PMA setali tiga uang : tahun 1997 nilainya sebesar USD 33,8 miliyar dengan 783 unit proyek, tahun 1998 anjlok tinggal USD 13,6 miliyar, dan pada tahun lalu tinggal USD 9,7 miliyar kendati dilihat dari jumlah proyek meningkat menjadi 1.135 unit (Kuncoro, 2005). Untuk tingkat daerah, peningkatan investasi dipengaruhi oleh kondisi dan realisasi investasi tingkat nasional dan kemampuan daya saing daerah. Peningkatan daya saing daerah dipengaruhi perumusan regulasi dan fasilitasi birokrasi daerah itu sendiri.

Inkonsistensi Kebijakan Investasi

Apabila dilihat arus investasi misalnya asing yang masuk ke Indonesia ternyata diikuti dengan arus keluar yang jauh lebih tinggi. Inilah yang biasa disebut sebagai net capital inflows yang negatif. Data neraca pembayaran Indonesia terutama pos investasi asing langsung mencatat angka negatif sejak 1998, yang dari tahun ke tahun semakin membesar. Hengkangnya dua perusahaan sepatu, Reebok dan Nike, diikuti Sony Electronic Indonesia ke Vietnam dan menutup

pabriknya di Indonesia memperkuat fakta: Indonesia bukanlah lokasi yang menarik bagi para investor.

Namun, perlu dicatat bahwa krisis ekonomi yang melanda Indonesia tidak merata dirasakan antar daerah. Pada saat ekonomi nasional mengalami kontraksi pertumbuhan ekonomi -13,1% pada tahun 1998, terbukti propinsi Irian Jaya tumbuh 12,7%. Demikian juga dengan Batam yang mengenyam pertumbuhan ekonomi sebesar 3,5%. Jelas bahwa country risk tidak identik dengan regional risk, resiko melakukan bisnis di daerah. Namun demikian, sekalipun hal tersebut tidak sama, akan tetapi regional investment sangat dipengaruhi oleh daya saing daerah.

Para pemerhati otonomi daerah belakangan mempromosikan bahwa daya saing daerah juga perlu ditingkatkan. KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) baru-baru ini menerbitkan peringkat daya saing 134 kabupaten/kota dilihat dari dimensi daya tarik investasi. Daya tarik investasi dinilai dari indikator kelembagaan, kondisi keamanan-sospol-budaya, ekonomi daerah, tenaga kerja, dan infrastruktur fisik. Ironisnya, beberapa daerah yang tergolong 'teratas' dengan sejumlah indikator ini terbukti belum banyak menarik investasi. Ini diakui oleh beberapa kepala daerah yang mendapat penghargaan dari KPPOD. Namun demikian, secara factual pula, daya saing daerah yang lebih baik, memberi lebih besar peluang investasi daripada daerah yang rendah tingkat daya saingnya.

Namun demikian, konsep dan penerapan daya saing, tidak sama antara organisasi publik dengan organisasi privat. Menurut seorang maha guru dari Massachusetts Institute of Technology - Paul Krugman, jargon 'peningkatan daya saing merupakan obsesi yang berbahaya dan daya saing negara sangat berlainan dengan daya saing perusahaan. Mengapa? Ada setidaknya dua alasan ; Pertama, dalam realitas, yang bersaing bukan negara, tetapi perusahaan dan industri. Kebanyakan orang meng-anolog-kan daya saing negara identik dengan daya saing perusahaan. Bila negara Indonesia memiliki daya saing, belum tentu seluruh perusahaan dan industri di Indonesia memiliki daya saing di pasar domestic maupun internasional; Kedua, mendefinisikan daya saing negara lebih problematik dari pada daya saing perusahaan. Bila suatu perusahaan tidak dapat membayar gaji karyawannya, membayar pasokan bahan baku dari para pemasok, dan membagi dividen, maka perusahaan itu akan bangkrut dan terpaksa keluar dari bisnis yang digelutinya. Perusahaan memang bisa bangkrut, namun negara tidak memiliki bottom line alias tidak akan pernah "keluar dari arena persaingan" (Kuncoro, 2005).

Pemerintah daerah, khususnya dalam satu tahun terakhir, cukup konsisten dalam memberlakukan peraturan dan kebijakan daerah, sehingga memberikan kepastian kepada dunia usaha. Dari aspek konsisten peraturan, sejumlah daerah seperti Sulawesi Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, DKI Jakarta, Jambi, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Jawa Tengah, Sumatera Selatan dan Bali lebih memiliki daya saing. Dari aspek waktu yang diperlukan dalam urusan dengan birokrasi, yang lebih berdaya saing adalah Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Maluku, Sulawesi Tenggara, Sulawasi Selatan, Jawa Tengah, Riau dan Bali.

Dengan fenomena otonomi daerah selama ini, pasca reformasi 1998, dimana terdapat daerah otonom yang berhasil dalam menarik banyak investor di daerahnya, maka, birokrasi daerah makin dituntut untuk mengubah paradigmanya dari orientasi lokal ke orientasi global, dari orientasi pragmatis ke orientasi berkelanjutan. Untuk itu, pemerintah daerah dapat mengembangkan wilayahnya menjadi wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri, dengan penekanan pada kebijakan-kebijakan yang didasarkan pada kekhasan dan potensi lokal, serta menjalin sinergitas dengan daerah di sekitarnya. Kebijakan birokrasi daerah memberikan kemudahan bagi dunia usaha, dan tidak dominan orientasi pendapatan daerah.

Simpulan dan Implikasi

Dari fakta tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa :

- Birokrasi daerah / pemerintah daerah, pada dasarnya dengan kewenangan yang besar memiliki peluang untuk meningkatkan daya saing daerahnya masing-masing, yang akan berpengaruh positif pada peningkatan investasi di daerahnya.
- Beberapa daerah yang melakukan debirokratisasi dan melakukan perubahan paradigma yang disesuaikan dengan kebutuhan daya tarik investasi, akan menjadikan daerahnya sebagai daerah tujuan investasi utama, seperti beberapa pemerintah daerah di atas. Pemerintah daerah harusnya mengoptimalkan daerahnya sebagai wadah untuk tempat pertumbuhan dan perkembangan industri. Tidak justru dengan kewenangan yang besar, menjadikan birokrasi daerah sebagai raja-raja kecil yang powerful Seperti adanya ratusan peraturan daerah bermasalah, yang hanya karena pendapatan asli daerah minded, peluang berusaha dan investasi di daerahnya menjadi high cost economy.

- 3. Daya saing daerah haruslah spesifik sesuai potensi yang ada, dengan memunculkan dan memupuk core competence, agar memunculkan pusat pusat pertumbuhan ekonomi.
- 4. Tujuan ber-pemerintahan adalah peningkatan dan percepatan pelayanan yang win win solution, antara state, private dan non governmental organization. Maju mundurnya suatu daerah pada era otonomi saat ini, kinerja dan kultur birokrasi memegang peranan penting. Oleh karena itu, pola rekruitmen birokrasi perlu diperbaiki, konsisitensi pembinaan birokrasi berdasarkan merit system,, paradigma dan kultur birokrasi perlu adaptasi dengan lingkungan eksternal.
- 5. Dalam menjalankan fungsi regulasi, guna menciptakan iklim kondusif bagi investasi di daerah, regulasi yang dibuat, hendaklah regulasi yang bercirikan fasilitatif, akomodatif, sustainable, dan konsisten.

Daftar Pustaka

- Etzioni Halevy, Eva. (1985). Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma.
 Routledge & Kegan Paul, London.
- Jeddawi, Murtir. (2004). Kewenangan Penanaman Modal di daerah. Jurnal Ilmu Adminsitrasi Universitas '45, Makassar. (6).
- Khairandy, Ridwan. (2007). Good Corporate Governance, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Kuncoro, Mudrajad. (2005). Obsesi Daya Saing dan Tahun Investasi, Struktur Ekonomi Indonesia. Jurnal Ekonomi, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. (7).
- Makka, Makmur. (2004). Reformasi Birokrasi. Jurnal Bisnis dan Birokrasi. (14).
- Mas'oed, Mohtar. (1989). Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru. Jurnal Prisma. Jakarta. (47).
- ______. (2008), Politik dan Birokrasi, Otonomi Daerah dan Peluang. Jurnal JKAP. MAP UGM, Yogyakarta. (6).
- Mujiyono. (2006). Bureaucracy. Jurnal Layanan Publik, Tahun II, edisi XI.

- Piter, Abdullah. et.al. (2002). Daya Saing Daerah Konsep dan Pengukurannya di Indonesia. Yogyakarta: BPFE - Yogyakarta.
- Porter, Michael E. (2000). The Competitive Advantage of Nations. World Economic Forum Journal. The Free Press.
- Sachs, Jeffrey D. (2000). Development Countries' Debt. Financial Economy Journal. (8).
- Sjachrani, Mataja. (2004). Strategi Memperbesar Investasi di Daerah. PT. Kresna Prima Persada, Jakarta.
- Taufik, Tatang. (2005). Manajemen Usaha Indonesia. Jurnal Pasar Modal Indonesia. (8).