

ASPEK-ASPEK HUKUM PENANAMAN MODAL ASING DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA

Oleh: Tri Handayani

Pendahuluan

Indonesia termasuk salah satu negara di Asia Tenggara yang terpuruk perekonomiannya sebagai dampak adanya krisis moneter. Padahal terpuruknya ekonomi, sebenarnya tidak diakibatkan langsung oleh masalah perekonomian itu sendiri namun hanyalah sebagai korban adanya masalah krisis multidimensional yang terjadi di tanah air.

Kemajuan pembangunan ekonomi menuntut adanya partisipasi aktif dari masyarakat dan salah satunya adalah kegiatan dalam bentuk usaha yang mengarah pada upaya-upaya pengembangan bidang ekonomi. Dalam hal ini peran swasta dalam bentuk badan usaha yang dibuka melalui Penanaman Modal Asing (PMA) tidak dapat dihindari lagi, bahkan dengan penanaman modal asing tersebut diharapkan kegiatan usaha yang ada di tanah air mampu berperan kembali dalam proses revitalisasi ekonomi dalam pembangunan.

Penanaman Modal Asing sebagai sarana menumbuhkan kegiatan perekonomian di tanah air, merupakan suatu hal yang lazim dilakukan dalam rangka memperoleh hasil yang lebih baik. Adapun latar belakangnya adalah murni berawal dari konsep manajerial dan tujuan ekonomi semata-mata yaitu mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penanaman modal asing merupakan suatu strategi di dalam ekonomi guna mencapai suatu sasaran pokok tertentu yakni meningkatkan kegiatan usaha agar dapat mengembalikan fungsi perusahaan sebagai pusat kegiatan masyarakat.

Meskipun penanaman modal asing semata-mata dilakukan atas dasar pertimbangan kepentingan ekonomi dan manajerial, secara langsung maupun tidak langsung pasti akan mempengaruhi pihak-pihak lain yang terkait. Oleh karenanya diperlukan pengaturan yang tegas dari perangkat hukum agar didapat suatu tolok ukur dalam menangani masalah penanaman modal asing di Indonesia, yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1967.

Permasalahan

Jika dilihat dari proses pembentukan peraturan tentang Penanaman Modal Asing, maka timbul permasalahan yang akan muncul di permukaan yaitu :

1. Apakah pengaturan tentang penanaman modal asing (PMA) di Indonesia telah mencakup semua pengaturan tentang strategi investasi yang melindungi

semua pihak baik terhadap investor asing maupun domestik khususnya masalah kebijakan terhadap Undang-Undang No. 1 Tahun 1967?

2. Apakah hukum positif di Indonesia dengan segala aspek hukumnya telah memenuhi sistem legislasi dari pengaturan hukum yang dijunjung tinggi oleh negara asal investor sehingga tidak terjadi benturan-benturan dari mekanisme Undang-Undang No. 1 Tahun 1967?

Pembahasan

I. Strategi Investasi terhadap investor asing maupun investor domestik.

Undang-Undang Penanaman Modal Asing tahun 1969 secara samar-samar mengandung kontradiksi. Dalam pengaturan kebijakannya, di satu pihak Undang-Undang ini mencoba mendorong terjadinya penanaman modal asing besar-besaran dengan menawarkan berbagai rangsangan dan fasilitas, diantaranya yakni perlindungan (proteksi) terhadap investor asing. Namun dilain pihak, undang-undang ini dapat menimbulkan keseganan investor asing untuk mengadakan investasi di Indonesia dengan adanya berbagai pembatasan-pembatasan yang tertuang dalam undang-undang tersebut. Umpamanya, pemerintah akan menentukan bidang mana saja yang terbuka untuk modal luar negeri(UU PMA Pasal 5). Disamping itu pemerintah Indonesia juga mewajibkan kepada penanam modal asing dapat memberikan kesempatan kepada modal nasional untuk berpartisipasi setelah jangka waktu tertentu.(UU PMA Pasal 27.a).

Jika ditinjau secara sekilas melalui politik hukum nasional, maka kontradiksi tersebut adalah suatu hal yang logis, karena menurut pandangan hukum dari negara-negara yang sedang berkembang selalu memandang begitu pentingnya suatu modal atau investasi dan teknologi asing untuk revitalisasi pembangunan ekonomi, namun secara bersamaan juga berusaha menghindarkan dominasi asing atas perekonomiannya.

Domestikasi terhadap penanaman modal asing sudah merupakan kecenderungan yang umum pada tahun sembilan belas tujuh puluhan. Hal ini merupakan suatu akibat dari kekhawatiran yang mendalam dari negara-negara berkembang terhadap dominasi negara-negara maju dalam sistem ekonomi internasional. Sebagai contoh, sebagian besar patent dan teknologi adalah milik perusahaan-perusahaan multi nasional yang memiliki saham dalam investasi maupun dalam perdagangan dunia, baik untuk penguasaan bahan mentah maupun pengolahannya. Di lain pihak, negara-negara yang sedang berkembang hanyalah merupakan pemakai dari modal dan teknologi dari negara-negara maju, disamping negara-negara sedang berkembang juga sebagai penyedia bahan mentah dan tenaga kerja.

Pada permulaan dilaksanakannya kembali kebijaksanaan pemerintah tentang Penanaman Modal Asing di Indonesia, pemerintah mengizinkan investasi oleh perusahaan asing dengan pemilikan penuh atas seluruh saham (straight investment). Ketentuan Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yang menyebutkan terbukanya kerjasama antar modal asing dan modal nasional (domestik), ditafsirkan sebagai tidak adanya suatu keharusan bagi investor asing untuk mengadakan kerjasama dengan pengusaha Indonesia. Namun pemerintah hanya mendorong kerjasama tersebut, baik kerjasama pengusaha asing dengan pihak swasta Indonesia atau Pemerintah, dengan memberikan perangsang tambahan berupa pembebasan pajak perusahaan dan pajak keuntungan selama satu tahun.

Selanjutnya Perusahaan Penanaman Modal Asing baik yang seluruh sahamnya dimiliki oleh pihak asing maupun yang berbentuk perusahaan patungan (joint venture), menurut Undang-Undang No. I Tahun 1967, harus berbentuk badan hukum yang tunduk hukum Indonesia dan mempunyai domisili di Indonesia. Penanaman Modal Asing oleh pihak asing secara individu dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan dikemudian hari, terutama bersangkutan paut dengan Hukum Internasional, yaitu dengan mewajibkan perusahaan yang bersangkutan berbentuk badan hukum Indonesia. Maka akan jelaslah status hukumnya, yaitu badan hukum yang tunduk pada hukum Indonesia (UU PMA Pasal 3).

Maka dapat dikatakan bahwa perusahaan-perusahaan yang didirikan di Indonesia dan tunduk pada hukum Indonesia adalah "*Perusahaan Indonesia*" atau "*Perusahaan Dalam Negeri*", walaupun modalnya datang dari luar negeri atau dimiliki oleh orang asing dan organisasinya dijalankan atau diawasi oleh perusahaan induknya di luar negeri. Selanjutnya permasalahan ini diatur lebih lanjut dalam peraturan-peraturan yang lebih spesifik dan universal, yakni melalui BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal) yang mengeluarkan Surat Edaran yang secara garis besarnya antara lain menyebutkan "*bahwa saham nasional dalam perusahaan penanaman modal asing harus sekurang-kurangnya 51 % dalam jangka waktu 10 Tahun*".

Mengingat luasnya dan sekaligus tipisnya batas antara nilai kemanfaatan dengan dampak yang ditimbulkan adanya Penanaman Modal Asing di tanah air, maka sangat dibutuhkan berbagai aspek hukum beserta kebijakan politik ekonomi agar tidak terjadi masalah dikemudian hari baik terhadap investor asing maupun investor nasional. Oleh karena itu Undang-Undang No. I Tahun 1967 beserta aspek hukum yang mempengaruhi akan selalu berusaha menjaga keseimbangan antara manfaat maupun dampak yang ditimbulkan dari penanaman modal asing ini baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Adapun ketentuan-ketentuan yang perlu mendapat perhatian khusus untuk menjaga keseimbangan maupun kepentingan para pihak, Sri Redjeki Hartono mengatakan dalam bukunya "*Kapita Selekta Hukum*

Ekonomi” Hal. 56, antara lain :

1. Menentukan persyaratan yang harus diterima dan dijunjung tinggi oleh semua pihak, minimal terpenuhi dulu baik unsur-unsurnya, substansi hukumnya, maupun kekuatan mengikatnya.
2. Menetapkan tentang prosedur-prosedur yang harus ditempuh.
3. Menetapkan tentang hak-hak maupun kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi.
4. Mengatur tentang akibat-akibat hukum yang baik bagi para pihak atau pihak ketiga.

Ketentuan-ketentuan khusus seperti tertulis diatas, dijelaskan lebih lanjut oleh Sri Redjeki Hartono sebagai suatu strategi dalam membuat kebijakan tentang Penanaman Modal Asing, dimana secara riilnya bahwa dengan masuknya modal asing tersebut baik berupa uang maupun teknologi, maka perusahaan-perusahaan di Indonesia kembali terjadi kegiatan usaha. Dengan kata lain adanya modal asing telah mengembalikan fungsi perusahaan yaitu sebagai pusat kegiatan perekonomian.

Secara garis besarnya, realitas dari penanaman modal asing di tanah air akan membangkitkan gairah baru dalam dunia usaha. Perusahaan kembali secara langsung maupun tidak langsung menjadi organ masyarakat sekaligus sebagai pusat kegiatan ekonomi. Disamping itu masuknya modal asing akan menambah wawasan, menambah prestise terhadap dunia bisnis internasional, juga mempererat hubungan diplomatik terhadap negara investor tersebut berasal. Dalam hal ini tentu saja akan terjadi dualisme dalam kebijakan yuridis Undang-Undang No. I Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, yaitu disatu sisi Perusahaan di Tanah Air sangat mendambakan investasi asing untuk mengaktifkan kegiatan usahanya kembali, namun diisi lain Pemerintah Indonesia melakukan pembatasan-pembatasan atas modal maupun investasi dari luar negeri.

Disamping adanya dualisme seperti tersebut di atas, masih ada lagi yakni keharusan bagi adanya Indonesianisasi saham, tenaga kerja dan pengalihan teknologi merupakan hal-hal yang sangat perlu diperhatikan dalam penanaman modal asing. Sebagai contoh penulis mengambil ” Joint Venture” dalam kasus penanaman modal asing. Dalam joint venture terjadi pengalihan saham secara bertahap, sehingga partner Indonesi menjadi pemegang saham mayoritas (51%) dalam sepuluh tahun (10 tahun) sesuai dengan kebijaksanaan penanaman modal yang baru dikeluarkan pada tahu 1974, adalah suatu keharusan pula yang harus dicantumkan di dalam perjanjian joint venture. Biasanya perjanjian joint venture disini akan memberikan hak terlebih dahulu kepada partner yang ada untuk membeli saham yang ditawarkan oleh pemegang saham mayoritas. Jadi dalam hal ini yang diberi kesempatan dulu adalah pemilik modal nasional karena mereka sebagai pemilik modal mayoritas sebesar 51 %. Namun hal ini tidak jarang menimbulkan kesulitan kepada partner

Indonesia (modal domestik) karena disebabkan oleh dua hal.

Pertama, adakalanya terdapat ketidakcocokan mengenai harga saham yang seringkali ditawarkan kepadanya terlalu tinggi oleh pihak asing.

Kedua, disamping itu partner lokal tidak mempunyai cukup dana untuk membeli saham yang ditawarkan kepadanya tersebut, sehingga pihak asing kembali masuk kedalam modal nasional untuk tahap selanjutnya yang berdampak pada penguasaan atas saham mayoritas atas pihak luar negeri. Hal tersebut sangat tidak sesuai dengan materi yang ditentukan dan dicita-citakan dalam hukum positif di Indonesia umumnya dan UUPMA khususnya. Oleh karenanya, pengaturan yang tertuang dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing mencantumkan pula aspek - aspek hukum dari pasal 1253 jo 1257 KUH Perdata yang intinya antara lain : *“ bahwa hak-hak dan kewajiban dari para pihak belumlah timbul secara hukum jika pihak-pihak yang bersangkutan belum memenuhi persyaratan dari pokok perjanjian ”*.

Selanjutnya persyaratan lain yang harus dijadikan pertimbangan dalam masalah penanaman modal asing, khususnya perjanjian joint venture adalah tentang adanya hak menguji dalam hal pengalihan saham yang dikatakan bahwa hak menguji suatu perjanjian adalah sah atau tidak sah ialah terletak pada apakah perjanjian itu memenuhi syarat sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1320 KUH Perdata, yaitu :

1. Sepakat dari mereka yang mengikat diri.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perjanjian.
3. Suatu hal tertentu.
4. Suatu sebab yang halal.

Disamping itu masih ada pula peraturan-peraturan khusus yang mengatur tentang Penanaman Modal Asing di tanah air seperti dalam alih teknologi maupun tenaga kerja yang harus senantiasa bersumber pada asas-asas utama dari ekonomi yang bersumber dari asas-asas Hukum Publik dan sangat patut mendapat perhatian khusus pula seperti antara lain :

1. Asas keseimbangan kepentingan.
2. Asas penawaran publik dan
3. Asas campur tangan pemerintah terhadap kegiatan ekonomi.

Sedangkan asas-asas hukum yang bersumber dari Hukum Perdata atau Hukum Dagang , pada dasarnya hanya mengandung satu segi saja, yaitu khusus mengenai hubungan hukum para pihak di dalam suatu kegiatan atau perjanjian tertentu atau perbuatan hukum tertentu dimana pada dasarnya harus menuangkan unsur saling percaya dan saling menghormati antara hak dan kepentingan pihak lain sehingga asas-asas dari Hukum Perdata tidak dilanggar. Oleh karenanya perlu adanya aturan khusus masalah Penanaman Modal Asing ini seperti infrastruktur Presidium Kabinet

No. 36/U/IN/6/1967, tentang penafsiran terhadap pemberian perangsang-perangsang khusus bagi penanam modal asing dan modal nasional yang mengadakan kerjasama joint interprises. Artinya, bahwa pemerintah membuka rangsangan-rangsangan terhadap modal asing agar masuk ke Indonesia dalam bentuk joint venture secara sukarela.

II. Hubungan Hukum UU No. I Tahun 1967 Dengan Hukum Positif di Indonesia

Undang-undang No. I Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, dipandang secara materiil maupun formil makin terasa sangat penting bagi revitalisasi kegiatan perekonomian di tanah air, mengingat makin pesatnya persaingan bebas dalam era global saat ini yang menuntut adanya peningkatan investasi yang menjadikan motor penggerak bagi produktifitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkan dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai targe keduanya, akhirnya baik langsung maupun tidak langsung, maka pengusaha berupaya mengadakan panambahan modal.

Pertama yang ditempuhnya adalah menghubungi pemerintah terkait atau pihak perbankan untuk mendapatkan suntikan dana. Bila dana belum didapatkan juga, maka pengusaha bonafide akan membuka kesempatan masuknya pihak asing atau modal luar negeri dengan harapan agar kegiatan usahanya tetap eksis dalam masyarakat. Tentu saja dalam masalah ini harus ada kontrak atau perjanjian yang melibatkan pihak pemerintah di dalam menangani modal luar negeri. Dengan kata lain pemerintah perlu campur tangan secara langsung agar terjadi proteksi terhadap dana yang akan dikembangkan bersama antara modal domestik dengan luar negeri.

Kedua, investasi asing perlu mendapatkan perhatian khusus, dengan penanganan secara khusus pula karena hubungan ini menyangkut masuknya modal asing kedalam kegiatan perekonomian domestik, sehingga pemerintah kita sama juga dengan pemerintah negara-negara lain yakni berusaha menghindarkan terjadinya ketergantungan ekonomi nasional kepada pemodal asing. Salah satu kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah adalah mengharuskan pemberlakuan hukum nasional dalam masalah penanaman modal asing, yaitu Undang-Undang No.I Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, khususnya Pasal 23 ayat 1 pasal 23 ayat 2 UUPMA yang dijadikan landasan khusus pengaturan penanaman modal asing agar tidak terjadi benturan-benturan atau kontradiksi dengan peraturan-peraturan baru dalam hal-hal yang sama.

Mekanisme kebijakan dari aturan-aturan hukum tertuang dalam pasal 23 UUPMA tersebut, telah banyak menyerap investasi asing ke dalam modal nasional, yaitu diantaranya banyak terjadi kerjasama antara pihak pengusaha domestik dengan

pihak pengusaha asing dalam bidang-bidang usaha yang memang terbuka luas untuk kerjasama antara modal asing dengan modal nasional. Kemudian dalam pengaturan pasal 23 ayat 2 UUPMA ditegaskan pula, “ *bahwa pemerintah menetapkan lebih lanjut bidang-bidang usaha bentuk-bentuk dan cara-cara kerjasama antara modal asing dan modal nasional dengan memanfaatkan modal dan keahlian asing dalam bidang ekspor serta produksi barang-barang dan jasa-jasa.*”

Implementasi dari pasal 23 ayat 1 maupun pasal 23 ayat 2 tersebut, terbukti membawa angin segar bagi pengembangan perekonomian di Indonesia, yaitu mulai bermunculan perusahaan-perusahaan “*Joint Venture*” di tanah air. Dengan kata lain dapat ditegaskan secara yuridis pengaturan yang tertuang dalam UU No. I Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, sampai saat ini relevan dengan kondisi pembangunan ekonomi di tanah air baik ditinjau dari aspek hukum maupun kebijakan ekonomi.

Dengan demikian upaya-upaya untuk memberikan perlindungan-perlindungan terhadap joint venture yang memang dirancang khusus untuk kerjasama dan menarik modal luar negeri untuk bergabung dengan modal nasional, dimana dalam kerjasama tersebut terdapat modal nasional juga modal asing, maka pemerintah segera mencari solusinya, terutama di tanah air, perlu selalu diingat bahwa masalah perkembangan perekonomian nasional merupakan permasalahan besar yang sangat kompleks, maka permasalahan yang menyangkut perlindungan terhadap Modal Asing diatur kemudian di dalam pasal 28 dan 29 UUPMA.

Hubungan-hubungan hukum yang terjadi antara pemilik modal asing dengan modal domestik yang bersifat massal tersebut baik secara individual maupun personal, dapat menciptakan terjadinya hubungan hukum yang spesifik. Untuk itu pemerintah telah mengadakan pembaharuan terhadap UUPMA, yaitu UU No. I Tahun 1967 dengan UU No. 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan UU No. I Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Adapun fokus pembaharuan atas perubahan pada UU No. I Tahun 1967 tersebut di dalam UU No. 11 Tahun 1970, yaitu terletak pada pasal 15, pasal 16 dan pasal 17 UUPMA yang dirubah total baik dalam ketentuan materinya maupun substansi dari pasal-pasal tersebut.

Penutup

Di dalam menyongsong era perdagangan bebas, dimana era tersebut merupakan suatu era hilangnya garis batas dunia usaha, maka penanaman modal asing seakan akan menjadi satu dengan modal nasional, jika pihak terkait tidak memaksimalkan peraturan-peraturan yang sangat berkompeten dengan permasalahan investasi yang berlaku universal. Secara umum dan mendasar kegiatan perusahaan sangat tergantung adanya modal usaha, baik yang berupa uang atau

teknologi dan tenaga kerja, sehingga mau tak mau dunia bisnis harus mampu menciptakan dukungan para investor (baik asing maupun domestik) untuk mau berpartisipasi dalam rangka pengembangan perekonomian nasional dalam mengantisipasi laju perkembangan arus global dunia usaha.

Kebijakan pemerintah dalam usaha perlindungan terhadap modal nasional melalui Indonesianisasi saham terhadap modal asing, perlu ditingkatkan secara serius karena dari tahun ke tahun kepemilikan atau penguasaan perusahaan domestik atas pihak asing semakin melaju tanpa pembatasan-pembatasan yang jelas dari peraturan perundangan yang dibuat pemerintah. Akibatnya banyak modal asing masuk kedalam sistem investasi nasional tanpa kontrol yang berdampak pada terjadinya merger, konsolidasi maupun akuisisi atas perusahaan nasional oleh perusahaan asing di tanah air.

DAFTAR PUSTAKA

- Erman Radjaguguk, S.H.LL.M, **Indonesianisasi Saham**, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Sri Redjeki Hartono, S.H, Prof. Dr., **Kapita Selektta Hukum Ekonomi**, Mandar Maju, Bandung, 2000.
- UUPMA, UU No. I Tahun 1967**, Tentang Penanaman Modal Asing.
- UU No. 11 Tahun 1970**, Tentang Perubahan Dan Pembaharuan UUPMA.
- Instruksi Presidium Kabinet No. 36/U/IN/1967**, Tentang Pemberian Perangsang – Perangsang Khusus PMA yang Mengadakan Kerjasama Dalam Bentuk Joint Venture.
- Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Bahan perkuliahan, Hukum, Program Pasca Sarjana UNDIP Tahun 2003.