

KEBIJAKAN PEMERINTAH DIBIDANG PENANAMAN MODAL ASING (PMA) DALAM RANGKA MENINGKATKAN IKLIM INVESTASI DI INDONESIA

Taufik H. Simatupang
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan, Departemen Hukum dan HAM RI
Jln. Raya Gandul Cinere, Jakarta Selatan
th_simatupang@yahoo.co.id

Abstract

In a planned development in Indonesia can be said to be a new beginning since the New Order, set out in each Repelita. National development is a conscious effort throughout the nation to raise the dignity that is parallel with the other nations in the world. Implementation of development itself not only requires the availability of capital development in terms of availability of natural resources, but also requires the availability of the other capitals in the form of skills, technology management capabilities, noted that financial and others. In the early stages of development, it is felt that the ability of the Indonesian nation has not been sufficient to carry out the development independently. Limitations of technology, skills and abilities as well as financial management becomes a serious obstacle in the implementation of development. To overcome these obstacles, the government invited foreign capital to invest in Indonesia.

Keywords: *Development, Investation, Government*

Pendahuluan

Dijinkannya modal asing menanamkan investasinya di Indonesia merupakan amanat dari Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tentang Pembahasan Kebijakan Landasan Ekonomi Keuangan dan Pembangunan dan UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA). Penyusunan UUPMA merupakan penjabaran lebih lanjut dari Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966, sekaligus Ketetapan MPRS tersebut merupakan latar belakang yang kokoh bagi terbentuknya UUPMA. Apabila dilihat pada pasal 9 dan pasal 10 akan tampak jelas tujuan penyusunan UUPMA tersebut. Pasal 9 Tap XXIII/MPRS/1966 menyatakan bahwa:

”Pembangunan ekonomi terutama berarti mengolah kekuatan ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan dan peningkatan keterampilan, penambahan kemampuan berorganisasi dan manajemen”.

Sedangkan Pasal 10 menyatakan:

”Penanggulangan kemerosotan ekonomi serta pembangunan lebih lanjut dari potensi ekonomi harus didasarkan kepada kemampuan dan kesanggupan rakyat Indonesia sendiri. Akan tetapi asas ini tidak boleh menimbulkan keseganan untuk memanfaatkan potensi modal, teknologi, skill yang langsung tersedia di luar negeri, selama bantuan itu benar-benar diabdikan pada kepentingan ekonomi rakyat tanpa mengakibatkan ketergantungan terhadap luar negeri”.

Dalam konsideran UUPMA disebutkan bahwa modal asing itu perlu dimanfaatkan secara maksimal untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan untuk bidang-bidang dan sektor-sektor yang dalam waktu dekat belum dan atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal Indonesia sendiri. Dengan demikian, pada hakikatnya modal asing hanya digunakan sebagai pelengkap saja.

Sumantoro (1987) mengintroduksi beberapa teori tentang penanaman modal asing dengan mendasarkan pada hubungan antara modal asing (Perusahaan Multi Nasional/PMN) dengan partner dari negara penerima modal yang dapat dikate-

gorikan sebagai hubungan kerjasama (*cooperation*) dan atau hubungan pertentangan (*conflict of interest*), dan juga hubungan yang kurang seimbang sehingga menyebabkan ketergantungan (*dependencia*). Disamping itu ada pula ahli yang dapat menerima masuknya modal asing tanpa sifat ketergantungan, yaitu dengan melihat dari segi positif aliran ekonomi tradisionalisme. Mereka mengemukakan bahwa PMN dapat mengembangkan industrialisasi negara penerima modal sehingga peranannya dapat diterima dan memang dibutuhkan dalam pembangunan. Disini teori *dependencia* digambarkan juga sebagai bagian dari serangkaian pendapat yang setuju dan menolak PMN untuk melakukan kegiatan di negara penerima modal. (Raymond Vernon dalam Sumantoro, 1987)

Pusat perhatian sekaligus pokok permasalahan dalam tulisan ini terpusat pada bagaimana peran negara melalui serangkaian regulasinya dibidang hukum dalam rangka menstimulus pembangunan ekonomi. Sehingga kebijakan PMA di Indonesia akan mendorong iklim investasi yang sehat dan tidak merugikan kepentingan bangsa dan negara.

Tujuan dari penelitian mandiri ini adalah untuk memberikan gambaran awal tentang sejauhmana negara menunjukkan peranannya, melalui serangkaian kebijakan-kebijakan strategis, untuk menciptakan iklim investasi yang mampu mendorong terciptanya pembangunan ekonomi. Khususnya pada sektor-sektor yang harus melibatkan modal asing.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yang mengutamakan data sekunder melalui studi dokumen atau penelusuran literatur. Adapun data sekunder dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang meliputi perjanjian internasional dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan PMA di Indonesia.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang dapat memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti tulisan-tulisan bidang hukum yang terkait dengan PMA, buku-buku dan hasil penelitian lainnya.
3. Bahan hukum tertier yaitu kamus-kamus, ensiklopedi dan lain-lain.

Pembahasan

Bagi perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA), di samping iklim ekonomi, stabilitas politik, penting pula untuk dilihat adalah keadaan hukum negara yang akan dituju. Perusahaan PMA pasti akan sangat memperhatikan peraturan perundang-undangan, apakah kiranya sistem dan ketentuan PMA yang berlaku memberikan prospek yang baik bagi penanaman modal atau tidak. Dengan memahami betapa pentingnya sebuah pengertian, maka akan dipaparkan beberapa pengertian modal asing. UUPMA memberikan pengertian penanaman modal asing dalam Pasal 1, yaitu:

”Penanaman modal secara langsung yang dilakukan menurut atau berdasarkan ketentuan UU ini dan yang digunakan menjalankan perubahan di Indonesia, dalam arti bahwa pemilik modal secara langsung menanggung resiko dari penanaman modal tersebut”.

Perumusan di atas mengandung unsur-unsur pokok yaitu:

1. Penanaman modal secara langsung;
2. Penggunaan modal untuk menjalankan perusahaan;
3. Perusahaan tersebut berada di Indonesia;

4. Resiko yang langsung ditanggung oleh pemilik modal.

Kemudian menurut Pasal 2 Sub a yang dimaksud alat pembayaran luar negeri adalah modal asing. Untuk menentukan alat pembayaran luar negeri mana yang termasuk dalam pengertian modal asing, dalam hal ini pembuat undang-undang menggunakan kriteria "kekayaan devisa Indonesia". Tetapi UUPMA maupun UU Nomor 32 Tahun 1961 tentang Peraturan Lalu Lintas Devisa tidak memberikan penjelasan tentang pengertian kekayaan devisa negara. Kalau kita membaca pengertian modal asing seperti yang tertera dalam UUPMA tersebut, maka akan tampak bahwa pengertian modal asing kepada *equity*, suatu *fresh capital* yang datang dari luar negeri, meskipun diakui juga bahwa *equipment*, paten/teknologi baru juga termasuk dalam pengertian modal asing. Selanjutnya hasil keuntungan perusahaan yang tidak ditransfer tetapi diinvestasikan pun bisa termasuk modal asing. Secara harafiah sebenarnya pengertian modal asing ini hampir lengkap. Perlu pula dipikirkan apakah *loan* yang berasal dari luar negeri dimasukkan sebagai modal asing. Sebab dalam lalu lintas modal dan pinjaman yang begitu kompleks seperti sekarang ini tidak realistis apabila mengabaikan soal *loan* yang semakin lama semakin berperan. Tentu harus ada kebijaksanaan mengenai perimbangan antara *equity* dengan *loan* agar bisa diperoleh modal asing yang sehat. Kiranya suatu ketentuan dan pengertian modal asing yang lebih komprehensif perlu segera dirumuskan. (Mulya Lubis, 1992)

Lebih lanjut UU Nomor 5 Tahun 1968 Tentang Ratifikasi ICSID juga mengatur tentang Perse-tujuan atas Konvensi tentang Penyelesaian Perse-lisihan antara Negara dengan Warga Negara Asing

mengenai Penanaman Modal (*Convention on International Center for the Settlement of Investment Disputes Between States and National of other States*). Diratifikasinya ICSID ini tentu sebagai upaya untuk merangsang minat para investor asing, yakni menawarkan mekanisme penyelesaian perselisihan yang diakui oleh dunia internasional. Hal ini disebabkan, seringkali yang menjadi kekhawatiran bagi investor asing adalah dalam hal terjadinya perselisihan. Ketika terjadinya perselisihan yang diperiksa dan diselesaikan (diputus) menurut hukum negara setempat, menurut penilaian penanam modal tidak cukup obyektif. Sehingga perlu diperiksa dan diputus oleh lembaga yang diakui dunia internasional seperti ICSID.

Kebijakan-kebijakan Dibiidang PMA

Sejarah PMA di Indonesia masih dapat digolongkan sangat muda apabila dibandingkan dengan negara-negara seperti Korea Selatan dan Taiwan yang sudah termasuk dalam *New Industrialized Country/NIC* atau Negara Industri Baru (NIB). Sejak kemerdekaan memang sudah ada modal asing yang masuk ke Indonesia tetapi potensinya belum menjadi kekuatan ekonomi yang nyata. Secara formal penanaman modal baru mempunyai landasan hukum sejak dikeluarkannya UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA). Untuk mengungkap tabir serta kenyataan yang ada dari kebijakan-kebijakan PMA, khususnya UUPMA dan PMA di Indonesia, maka perlu dikaji UUPMA, sehingga bisa dipahami secara lebih objektif. Ada beberapa sektor yang terkait secara langsung dengan UUPMA maupun PMA, yaitu:

1. Modal Asing

Pada prinsipnya peranan modal asing di Indonesia tidak hanya melalui *foreign direct*

investment sebab berdasarkan Pasal 23 UUPMA dapat juga terjadi melalui *joint ventura*, yaitu sebagian modal asing dan sebagian lagi dari modal nasional. Tetapi seringkali menjadi persoalan adalah ketentuan dalam Pasal 18 UUPMA yang menyebutkan bahwa izin investor asing diberikan paling lama 30 tahun. Mengedapankan persoalan lamanya izin yang diberikan ini karena dihadapkan pada nilai keuntungan yang diperoleh investor asing. Sehingga, muncul pertanyaan apakah ketentuan tersebut justru tidak mengurangi daya tarik terhadap investor asing. Daya tarik yang bisa dikedepankan justru pengaturan mengenai hak transfer sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19-20 UUPMA. Sebab, hampir semua investor asing mengharapkan dapatnya diberikan izin transfer keuntungan-keuntungan usahanya dalam bentuk valuta asli. (Kartasapoetra 1985)

2. Bidang Usaha

Penentuan bidang usaha yang boleh dimasuki oleh modal asing, disamping menggunakan parameter yang berkaitan dengan bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup rakyat banyak, juga yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara. Pasal 6 UUPMA menyebutkan secara eksplisit mengenai bidang-bidang yang tidak boleh dimasuki oleh modal asing sehubungan dengan dua hal tersebut. Disamping itu BKPM juga mengeluarkan Daftar Skala Prioritas (DSP) yang setiap tahunnya mengalami perubahan. Pada satu sisi hal tersebut memang kondusif bagi Indonesia, khususnya bagi perkembangan PMDN, tetapi kenyataan menunjukkan banyak bidang-bidang usaha yang digarap oleh BUMN membutuhkan modal yang besar, dan

tampaknya tidak cukup mampu jika hanya dibebankan pada modal nasional.

3. Tenaga Kerja

Keberadaan Pasal 9 UUPMA yang memberikan kewenangan kepada investor asing untuk menentukan direksi perusahaan adalah logis. Adapun tuntutan untuk memenuhi kebutuhan tenaga kerja dengan warga negara Indonesia, kecuali yang belum terisi atau tidak bisa diisi oleh warga negara Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 10 dan 11 UUPMA dengan PMA yang diimplementasikan dalam bentuk *joint ventura*, disamping kepentingan-kepentingan kita dalam berbagai aspek ekonomi.

4. Fasilitas-fasilitas Bagi PMA

Pemerintah melalui UUPMA memberikan insentif pada perusahaan modal asing baik berupa pembebasan atau keringanan pajak (*tax holiday*) dengan mengingat prioritas mengenai bidang-bidang usaha. Bahkan apabila perusahaan modal asing tersebut sangat diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi, pemerintah menjanjikan kelonggaran-kelonggaran lain disamping pembebasan dan keringanan pajak. Setelah diadakannya *tax reform* 1983 maupun setelah diubah dengan UU Pajak 1994 tampaknya fasilitas atau kelonggaran ini tidak lagi diberikan.

5. Nasionalisasi dan Kompensasi

Kebijakan mengenai nasionalisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUPMA tampaknya amat kondusif dalam menarik modal asing. Sebab, nasionalisasi baru dilakukan jika kepentingan negara menghendaki. Itupun ditempuh melalui produk undang-undang. Untuk itu perlu investor asing diberikan kompensasi yang macam dan cara pembayarannya ditentukan melalui putusan arbitrase (Pasal 21-22 UUPMA).

6. Kewajiban Bagi Penanam Modal Asing

Kewajiban yang dibebankan kepada investor asing berdasarkan Pasal 27 UUPMA hanya memberi kesempatan partisipasi bagi modal nasional secara efektif setelah jangka waktu tertentu melalui penjualan saham.

7. Pengawasan/Koordinasi

Mengenai pengawasan atau koordinasi diatur dalam Pasal 13, 17, 20 dan 28 UUPMA, yang lebih banyak dijelaskan dalam peraturan pelaksanaannya. Permasalahannya seringkali terjadi dalam hal pengawasan dan koordinasi adalah tidak adanya sinkronisasi antar departemen sehingga seringkali terjadi tumpah tindih kewenangan.

Perkembangan PMA di Indonesia

Penanaman modal asing, tampaknya selalu memberikan kesan akan membawa dampak modernisasi dan perubahan ekonomi suatu negara. Studi yang dilakukan oleh PBB telah menunjukkan bahwa modal asing belum tentu memberikan modal pada negara penerima, setidaknya seperti yang terjadi di Amerika Latin. Disini, perusahaan penanaman modal asing tidak membawa modal ke negara penerima justru menggunakan modal yang ada di negara penerima. Dengan demikian, perusahaan modal asing yang diyakini akan memodernisasi dan merubah struktur sekonomi karena merupakan sumber modal bagi negara berkembang belum tentu sepenuhnya benar. Di Indonesia sendiri apabila dianalisis penanaman modal asing, pada proyek baru yang disetujui pada tahun pertama Repelita V berjumlah 338 buah dengan nilai investasi 4.373,7 juta US\$. Apabila dibandingkan dengan keadaan akhir Repelita IV sebanyak 155 proyek dengan nilai investasi 1.849,1 juta US\$, jumlah proyek dan nilai

investasinya me-ningkat menjadi lebih dari dua kali lipat.

Dari data tersebut, tampaknya perkembangan investasi asing di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup mengesankan. Namun demikian, masih bisa dipertanyakan seberapa jauh perkembangan penanaman modal asing tersebut mampu memodernisasi ekonomi Indonesia. Swasta domestik memainkan peranan yang sangat besar dalam kurun waktu tersebut. Investasi swasta domestik memberikan kontribusi tertinggi bagi investasi Indonesia dengan menggarap 41%-74% dari total investasi di Indonesia. Angka tertinggi terjadi pada tahun 1969 dengan total 73,6% dari keseluruhan investasi dan angka terendah terjadi pada tahun 1976 dengan 41% dari seluruh investasi. Sedangkan investasi yang dilakukan oleh pemerintah berkisar dari 22,1% sampai 50% dari seluruh investasi, seperti yang terlihat dalam tabel 1.

Kesimpulan

Penanaman modal asing diyakini akan mampu membantu mempercepat modernisasi ekonomi dan perubahan stuktur ekonomi indonesia dari struktur agraris menjadi perekonomian dengan struktur industri bahkan struktur jasa. Namun demikian, investasi asing di Indonesia dalam kurun waktu 1969-1990 hanya merupakan 6,51% dari seluruh pangsa investasi di Indonesia. Selebihnya sebesar 93,49% merupakan investasi yang dilakukan oleh PMDM. Sedangkan apabila dilihat dari perbandingan jumlah proyek maka PMA mengerjakan 21,5% (691 proyek) dari total proyek dan PMDN mengerjakan 78,5% (2.516 proyek) dari total proyek yang ada. Adapun perbandingan nilai investsinya adalah PMA: PNB= 25,6%: 74,4%. Realitas penanaman modal asing di Indonesia dalam kurun waktu

1969-1990 masih berada dalam garis UUPMA yang asing hanya sebagai pelengkap. pada asanya menyatakan bahwa penanaman modal

Tabel 1
Pangsa Investasi Swasta, Investasi Domestik, Investasi Asing dan Investasi Pemerintah Terhadap Total Investasi 1969 – 1990 (dalam %)

Tahun	Total Investasi	Investasi Swasta	Investasi Pemerintah	Investasi Swasta Asing	Investasi Swasta Domestik
1	2	3	4	5	6
1969	100.00	76,9	23,1	3,3	73,6
1970	100.00	64,3	35,6	77,7	56,6
1971	100.00	65,3	34,7	10,3	55,0
1972	100.00	71,1	28,9	12,3	58,8
1973	100.00	65,3	34,7	15,9	49,4
1974	100.00	50,3	49,7	14,9	35,4
1975	100.00	62,9	38,0	11,0	51,0
1976	100.00	50,0	50,0	8,3	41,7
1977	100.00	53,6	46,4	5,8	47,8
1978	100.00	65,1	34,9	5,0	60,1
1979	100.00	68,6	31,4	5,0	63,6
1980	100.00	59,2	40,8	2,8	56,4
1981	100.00	66,1	33,9	1,7	64,4
1982	100.00	63,8	36,2	2,2	61,6
1983	100.00	66,9	33,1	2,5	64,5
1984	100.00	67,2	32,8	2,1	65,2
1985	100.00	65,0	35,0	2,8	62,3
1986	100.00	68,2	31,8	2,7	65,6
1987	100.00	74,9	26,0	4,3	69,7
1988	100.00	77,9	22,1	5,2	72,7
1989	100.00	73,3	26,7	8,6	64,7
1990	100.00	75,1	24,9	9,3	65,8

Sumber: Sukamdani S. Gito Sardjono 1993

Masuknya PMA ke Indonesia tidak hanya membawa implikasi dalam bidang ekonomi saja, melainkan berimbas pula kedalam bidan hukum. Dalam kaitan ini, hukum dapat mengedepankan fungsinya sebagai sarana rekayasa sosial. Investasi asing sebagai pelengkap dalam upaya modernisasi ekonomi dan perubahan struktur ekonomi memang dibutuhkan. Namun demikian, perlu untuk dikaji ulang mengenai kebijaksanaan penanaman modal asing agar aspek pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya lebih dapat dirasakan oleh seluruh bangsa Indonesia. Agar penanaman modal asing di Indonesia dapat tepat sarannya, maka pemerintah perlu melakukan reorientasi dengan memberikan prioritas bagi daerah-daerah yang terpencil sehingga

aspek pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dapat semakin dirasakan oleh seluruh bangsa.

Daftar Pustaka

- Donnel, Barnes, Metzger, "Law for bisnis", Homewood, Illionis, 1983.
- Sukamdani Gitosarjono, "Bisnis dan Pembangunan Ekonomi", Haji massagung, Jakarta, 1993.
- T. Mulya Lubis, "Hukum dan Ekonomi", Sinar Harapan, Jakarta, 1992.
- Sunaryati Hartono, "Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia", Bina Cipta, Jakarta, 1988.
- Dimiyati Hartono, "Hukum Sebagai Faktor Penentu Pemanfaatan Teknologi Komunikasi", Pidato pengukuhan guru besar UNDIRIT, Semarang, 1990.