

SEKITAR HUKUM PENANAMAN MODAL ASING KITA

Oleh : Rospita Sony Simanjuntak

Sudah saatnya Indonesia membenahi peraturan-peraturan mengenai penanaman modal asing, bila ingin memperoleh keuntungan yang layak, tidak sekedar pemasukan dari pajak-pajak usaha patung-an. Berbagai risiko dan keuntungan pemasukan dari pajak-pajak usaha patungan. Berbagi risiko dan keuntungan secara layak adalah langkah yang perlu ditempuh pemerintah dalam rangka perlindungan terhadap lokal partner. Langkah itu perlu dipertimbangkan mengingat bahwa posisi lokal partner umumnya lemah di satu pihak dan penanam modal asing adalah pengusaha-pengusaha yang sudah berpengalaman di bidangnya di lain pihak.



Pendahuluan

Pandangan dan sikap pemerintah maupun para ahli suatu negara terhadap penanaman modal asing selalu ada yang pro dan kontra. Hal ini juga terjadi di dalam sejarah penanaman modal di Indonesia. Pandangan dan sikap pemerintah maupun para ahli Indonesia tentang penanaman modal asing ini bila kita lihat sejarahnya, sangat sering berubah-ubah.¹

Setelah lewatnya zaman emasnya minyak, kita menghadapi situasi yang sulit di bidang ekonomi, termasuk kesulitan membayar hutang. Kita lihat pemerintah semakin banyak memberikan kemudahan kepada penanaman modal asing dalam rangka menggalakkan sektor swasta sehubungan dengan perolehan devisa.

Kita mengetahui bahwa penanaman modal asing diatur oleh Undang-undang Penanaman Modal Asing No. 1/1967 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Namun disamping itu, kebijaksanaan pemerintah dalam bentuk guideline yang dijalankan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (NKPM), yang bertanggung jawab kepada Presiden, sangat dominan peranannya. Karena namanya kebijaksanaan maka gampang sekali berubah-ubah selain karena bukan produk hukum sehingga sangat lemah. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah hukum penanaman

1. Hal ini yang membuat sulit bagi penulisan ilmiah maupun riset yang di bidang hukum penanaman modal asing. Untuk lebih detail tentang sejarah penanaman modal di Indonesia lihat Dr. C Himawan. *The Foreign Investment Process in Indonesia* (Singapore : Toppan Printing Co (s) Pte. Ltd., 1980).

modal asing kita sanggup untuk mengatasi atau mencegah peluang-peluang penyimpangan dari praktek penanaman modal asing yang sekarang digiatkan dengan pemberian kemudahan-kemudahan tersebut?

Undang-Undang Pendukung

Undang-undang Penanaman Modal Asing No. 1/1967 dengan beberapa amendemennya memang merupakan produk Orde Baru, yang isinya singkat terdiri dari 13 bab, 31 pasal. Disamping itu kita kenal Undang-undang Penanaman Modal Dalam Negeri No. 6/1968 yang juga singkat terdiri dari 10 bab, 25 pasal. Sewaktu diadakan studi terhadap kedua undang-undang ini, Dr. Sunaryati Hartono menunjukkan kelemahan-kelemahannya dan mengusulkan untuk penghapusan UUPMA kemudian menyempurnakan UU PMDN dengan merubah namanya menjadi undang-undang penanaman modal (tanpa kata-kata asing ataupun dalam negeri)².

Dikatakan UU No. 1/1967 tersebut sangat singkat, mengatur pokok-pokoknya saja. Sedang pelaksanaannya diatur oleh peraturan yang lebih rendah seperti Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan/Keputusan/Instruksi Menteri. Survey yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional menunjukkan paling tidak terdapat sekitar 400 peraturan yang mengatur PMA di Indonesia.³

Keadaan ini membuat semakin bingung para penanam modal asing termasuk juga partner lokalnya. Ketidakpastian hukum ini sudah menjadi rahasia umum sehingga muncullah apa yang dinamakan dengan deregulasi atau reregulasi yang masih tetap belum bisa memberkan kejelasan tujuan.

Sesungguhnya, UU No. 1/1967 dibandingkan dengan Foreign Capital Inducement law-nya Korea Selatan dan Investment Promotion Law-nya Thailand dan masih banyak lagi negara berkembang, maksudnya adalah sama, yaitu usaha untuk menarik/merangsang atau promosi diri bagi penanaman modal asing. Ini bukan berarti negara-negara maju atau negara-negara yang masuk kategori LDCs (Less Developed Countries) yang tidak punya undang-undang semacam itu berarti tidak butuh atau tidak berusaha menarik modal asing ke negaranya. Pada prinsipnya, mereka juga membutuhkan, namun undang-undangnya ditujukan bukan lagi untuk promosi namun lebih merupakan pengaturan bagaimana untuk mengontrolnya. Hal ini dijalankan oleh Australia misalnya, yang mengatur penanaman modal asing dengan Foreign Takeovers Act-nya bersama-sama dengan Guideline oleh pemerintah. Contoh lain, Jepang yang tadinya juga punya Foreign Investment Act yang juga berubah-ubah dari menarik modal asing dengan pengaturan ketat, agak longgar dan menjadi sangat longgar, sampai akhirnya dihapus dan diganti dengan the Revised Foreign Exchange and Trade Control Act (sering disebut The Revised FECA) yang efektif pada tahun 1980. The Revised FECA ini sudah bukan

2. Lihat Dr. S. Hartono, *Beberapa Masalah Transnasional dalam Penanaman Modal Asing di Indonesia* (Bandung : Binacipta, 1972. h. 102.
3. Dr. Sumantoro, *Kerjasama Patungan dengan Modal Asing* (Bandung : PT. Alumni, 1984), h. 391.

bermaksud untuk merangsang modal asing lagi, namun sudah mengarah kepada mengatur dan mengontrol penanaman modal asing terutama oleh pengusaha Amerika. Sekarang Jepang sudah termasuk negara liberal dalam PMA karena sudah menyetujui PMA dengan 100% equity. Tapi kebijaksanaan ini diikuti dengan peranan FTC (Fair Trade Commission)-nya yang sangat efektif bekerja dalam menilai laporan perusahaan PMA yang wajib untuk melaporkan kegiatannya kepada FTC, sehingga apabila dinilai berlawanan dengan hukum atau mengganggu kepentingan nasional, izin PMA-nya dibatalkan. Jepang juga punya perangkat hukum lain yaitu the Antimonopoly Law.

Sekarang, UUPMA kita lebih bersifat promosi dan pemberian jaminan daripada mengatur atau mengontrol PMA. Lantas, setelah maksudnya tercapai apakah kita punya perangkat hukum lain yang bersifat mengontrol PMA tersebut?

Kasus yang dikemukakan oleh A.Z. Nasution SH,⁴ dalam majalah ini sebelumnya tentang peralihan pemilikan saham sang partner asing kepada pihak ketiga yang orang asing juga tanpa persetujuan terlebih dahulu BKPM⁴, adalah satu kelemahan daripada hukum kita. Sebagai studi perbandingan, menurut hukum penanaman modal asing Australia (the Foreign Takeovers Act 1975) sanksi hukum untuk pelanggaran tersebut adalah denda maximum A\$ 50,000 (lima puluh ribu dollar Australia) atau hukuman penjara maximum 6 bulan.⁵

Masalah lain, UU No. 1/1967 dan Guideline yang dijalankan oleh BKPM tidak membedakan penanaman modal asing secara langsung = direct foreign investmen (bukan portofolio investment) pada usaha yang sudah ada dengan PMA untuk membentuk bidang usaha yang baru. Ini berbeda artinya dengan membentuk perusahaan atau PT Usaha patungan yang baru (tidak memakai nama yang lama, atau campuran nama perusahaan masing-masing) yang disebut oleh pasal 1 dan 3 undang-undang tersebut.

Masalah ini menjadi sangat penting, mengingat kemudahan yang diberikan sekarang ini oleh pemerintah dalam perbandingan equity yang 85% foreign equity bagi perusahaan dengan tujuan ekspor. Juga penurunan besar minimal modal asing dari US\$ 2,5 juta menjadi US\$ 500.000. Ini berarti bahwa keuntungan yang diperoleh lokal partner berpotensi (yang sudah diseleksi oleh penanam modal asing) menjadi kurang bernilai. Sebab dengan 85% atau lebih foreign equity berarti usaha tersebut berada dalam 'kontrol' dari partner asing. (Ingat UU No. 4/1971 yang merubah pasal 54 KUHD dengan pemberian kesempatan memilih 'unlimited vote system' dalam arti 'one share - one vote').

"Kontrol-asing" atau "foreign control"

Sering kita salah mengartikan 'kontrol' ini dengan berpikiran bahwa artinya adalah pihak Indonesia/lokal partner mempunyai hak pengontrolan = inspeksi =

4. A.Z Nasution; SH. 'Tingkatkan Peranan Hakim' dalam Percakapan Hukum Dagang, antara Modernisasi Hukum dan emansipasi Sosial. (Feb 1988) 1 Hukum dan Pembangunan 87.

5. Pasal 30 the Foreign Takeovers Act 1975.

pengawasan terhadap jalannya perusahaan dalam rangka misalnya mencegah usaha penipuan pembukuan atau pembagian keuntungan oleh partner asing. Bukan ini yang dimaksudkan dengan 'kontrol' di sini. Yang dimaksudkan dengan 'kontrol' atau 'foreign control' ialah perusahaan ada di tangan partner asing atau dengan kata lain, perusahaan itu ada dalam kuasa sang parter asing.

Lokal partner yang posisi modalnya lebih lemah, mungkin terlalu cepat puas dengan parter asingnya, sehingga praktek manajemen dan operasional perusahaan diserahkan kepada sang partner asing termasuk pengambilan keputusan. Padahal jika terjadi demikian, inilah yang dimaksudkan dengan 'foreign control' tadi yang justru sebaliknya, harus dihindarkan.

Perlu diingat bahwa para penanam modal asing tentunya adalah pengusaha-pengusaha yang sudah berpengalaman di bidangnya dibandingkan pengusaha-pengusaha swasta kita. Penulis mengulang pendapat dari Dr. Sunaryati Hartono agar kita jangan berpikiran bahwa para penanam modal asing yang datang adalah pengusaha kelas kakap di negara asalnya, sebab lebih besar kemungkinannya yang datang adalah pengusaha kelas kakap di negara asalnya, sebab lebih besar kemungkinannya yang datang adalah pengusaha yang kalah bersaing di negara asalnya.⁶

PMA Dalam Rangka Usaha Baru

Pemerintah sekarang jelas bersikap mengundang penanaman modal asing dengan memberikan berbagai kemudahan-kemudahan termasuk deregulasi atau reregulasi tadi, lawatan promosi oleh Ketua BKPM dan instansi-instansi lainnya dan terakhir ini usaha menggantikan Daftar Skala Prioritas (DSP) dengan 'Negative List'.⁷

Kebijaksanaan dalam pemberian izin PMA dengan 85% atau 95% foreign equity, jika dibanding dengan liberalisasi di Jepang dengan 100% foreign equity adalah tidak berbeda jauh. Lalu apakah prinsip yang sangat longgar ini juga diikuti dengan 'filing sisystem' yang diterapkan oleh FTC-Jepang? Untuk itu peranan dari BKPM yaitu Deputy for Supervision of Implementation perlu dikaji.

Masalah yang lainnya lagi, pemerintah juga telah mengatur tentang 'naturalisasi' atau 'Indonesianisasi' (bukan 'nasionalisasi'). Ini terlihat dari kontrak usaha patungan yang memuat satu pasal tentang proses naturalisasi ini, yang garis besarnya persentase equity local partner harus mencapai minimum 51% setelah 10-15 tahun perusahaan berproduksi.

Sebagai contoh, di bidang pengusahaan tambang batubara, usaha ini didukung oleh Keputusan Presiden No. 49/1981 yang dalam rangka pencapaian figure tersebut oleh pihak lokal partner, diberikan jaminan hukum berupa tidak akan diadakan penyelidikan terhadap uang yang dipakai untuk membeli saham perusahaan.⁸ Namun sampai sekarang, keefektifan dari proses naturalisasi ini di

6. Dr. S. Hartono. *Ibid*, h. 132

7. KOMPAS, Senin 24 April 1989, h. I. kol. 6.

8. Pasal 12 Keputusan Presiden No. 49/1981.

Indonesia masih tanda tanya besar. Masalah ini tentunya bukan masalah kecil, karena Australia saja sebagai contoh, masih bersusah-payah dalam problem yang sama. Terutama yang buntutnya 1% tersebut, biasanya dijual dengan harga mahal sehingga tidak terbeli oleh sang lokal partner, atau kalau tidak akan dijual oleh partner asing kepada lokal partner lainnya yang seia-sekata dengan sang partner asing.

Kesimpulan.

Indonesia yang sekarang sangat membutuhkan peranan penanaman modal asing, jika mau memperoleh keuntungan yang layak dalam arti tidak sekedar pemasukan dari pajak-pajak usaha patungan tersebut, maka sudah harus cepat-cepat membenahi hukum penanaman modal asingnya. Juga termasuk pemberian kekuatan kepada BKPM di dalam menjalankan tugasnya.

Perlindungan tersebut sangat dibutuhkan oleh lokal partner dalam rangka usaha mereka berbisnis dengan 'membagi beban resiko dan memperoleh keuntungan yang pantas' (meminjam istilah Hartley, P.R.)⁹ dalam usaha patungannya dengan penanam modal asing.

Pembangunan di sektor ekonomi dan usaha-usaha pemerintah dalam memajukannya, adalah mutlak didampingi dengan pengaturan hukum yang jelas yang memberi kepastian dan kekuatan hukum. Hukum di bidang penanaman modal asing kita, supaya mempunyai fungsi tersebut tentunya harus pula bisa mengatasi problem bidangnya yang selalu berubah sesuai dengan kemajuan pembangunan yang telah ditargetkan melalui (Re) Pelita kita.

Serangan Musuh dapat dilumpuhkan
Tapi tiada tentara yang dapat menahan sebuah ide
yang tiba waktunya untuk menyatakan diri.

(Victor Hugo)

9. P.R. Hartley. 'Foreign Ownership and the Australian Mining Industry' in Cook, L.H. & Porter, M.G. (ed). *The Minerals Sector and the Australian Economy* (Sydney : Allen & Unwin, 1984), H. 158