

KEBIJAKAN DI BIDANG PENANAMAN MODAL ASING DAN KETERTARIKAN INVESTOR ASING

Oleh: Anto Kustanto

Pendahuluan

Perdagangan dan penanaman modal merupakan fenomena internasional, baik bagi negara kapitalis, sosialis maupun Negara sedang berkembang. (Sumantoro, 1986 : 316) Penanaman modal domestik (PMDN) maupun asing (PMA) ke Indonesia mutlak diperlukan untuk kesinambungan pembangunan ekonomi, khususnya dalam mencapai tujuan modernisasi ekonomi dan memperkuat struktur ekonominasional. Kepentingan atas modal asing di Indonesia juga dilandasi keadaan pada awal Orde Baru, yang menunjukkan bahwa struktur perekonomian Indonesia tidak menunjukkan pola yang jelas dan sangat lemah. Untuk membenahinya diperlukan kerja keras dan berbagai upaya inovatif yang terarah. Kekuatan swasta Indonesia sendiri yang lebih merupakan pemasok barang-barang impor belum mampu untuk berbuat banyak. Dalam konstelasi seperti itulah, gagasan mendatangkan modal asing ke Indonesia dikeluarkan. (Saleh, 1990 : 16)

Hanya saja dari data statistik antara tahun 1970 sampai akhir tahun 1980-an menunjukkan bahwa arus PMA ke Indonesia masih fluktuatif dan tidak menggambarkan suatu trend pertumbuhan yang stabil. (Arief dan Sasonno, 1987 : 5) Mengingat, lima tahun yang silam Indonesia masih dianggap sebagai tempat yang boleh dikatakan tidak menarik untuk menanam modal, terutama karena kebijaksanaan penanaman modal asing, perdagangan, dan perindustriannya yang amat restriktif. Kesannegatif mengenai Indonesia ditunjukkan oleh Keizai Doyukai, sebuah organisasi Jepang, pada awal tahun 1987 tentang "Pendapatan di Kalangan Bisnis Jepang yang berkenan dengan Impor dari dan Penanaman Modal Langsung ke Negara-negara ASEAN", yang disajikan pada pertemuan Pengusaha ASEAN-Jepang ke 13 di Kyoto, maret 1987. (Wie, 1984 : 155)

Namun, bagaimanapun juga kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang PMA harus diambil dengan penuh kearifan agar kita tidak menjadi korban dan investor asing yang amat diuntungkan. Setidaknya, masuknya modal asing harus disadari kemungkinan-kemungkinan eksese negatifnya.

Sudah sejak semula pemerintah berhati-hati mengenai hal ini. Salah satu kehati-hatian itu nampak dalam rumusan UU No. 1 Thn 1967 (UUPMA) yang menentukan syarat yang cukup ketat bagi investor asing, seperti bentuk usaha patungan, penggunaan kandungan domestik yang makin luas, pengetatan-pengetatan syarat yang makin cukup meresahkan bagi penanaman atau calon investor asing dan juga

masalah HGU yang dianggap ganjalan bagi investor asing. (Swasono, dalam Arief dan Sasono, 1987 : x).

Oleh karena kebijaksanaan yang terlalu ketat ternyata tidak kondusif bagi pencapaian tujuan membuka peluang PMA, maka kemudian keluarlah kebijaksanaan yang pada dasarnya merupakan deregulasi dan debirokratisasi dalam PMA di Indonesia. Terakhir keluar PP 20/994 tentang Pemilikan Saham dalam Perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing. Keluarnya PP 20/1994 secara hipotesis menandai bahwa masuknya modal asing ke Indonesia belum seperti yang diharapkan. Bahkan ada asumsi, kebijaksanaan baru pemerintah soal PMA, khususnya sebagaimana diatur dalam PP 20/1994, secara makro didasari alasan ekonomi-pragmatis, di antaranya selama beberapa kuartal terakhir terjadi penurunan PMA ke Indonesia. Penurunan itu terutama disebabkan perubahan strategi dalam lingkungan eksternal ekonomi Indonesia, yakni kompetisi menarik PMA di Asia semakin meningkat.

Tujuan Penulisan

Penulisan ini dimaksudkan untuk mengetahui ketertarikan investor asing pada iklim investasi di Indonesia dan tingkat keberhasilan pencapaian tujuan membuka pintu bagi PMA, yaitu memodernisasi ekonomi dan mengubah struktur ekonomi nasional.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang PMA

1. UUPMA

Sejarah penanaman modal di Indonesia masih dapat digolongkan sangat muda, termasuk apabila dibandingkan dengan Negara-negara “Macan Asia”, seperti Korea Selatan dan Taiwan yang waktu itu saja sudah termasuk Semi Industrialized Country (SIC). Sejak kemerdekaan memang sudah ada modal asing yang masuk ke Indonesia, tetapi potensinya belum menjadi kekuatan ekonomi yang nyata (riil). Secara formal, penanaman modal baru mempunyai landasan hukum sejak tahun 1967, saat UU No. 1 Thn. 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA) dikeluarkan. (Saleh, 1990 : 3)

Didalam konsiderans UUPMA secara eksplisit ditegaskan bahwa modal asing dimanfaatkan secara maksimal untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang dan dilaksanakan oleh modal Indonesia sendiri. Tetapi persoalannya, apakah UUPMA benar-benar dapat menarik atau mengundang modal asing ke Indonesia, sehingga tujuan tersebut dapat tercapai?

Sehubungan dengan hal itu, T. Mulya Lubis (dalam Sumantoro, 1986 : 92) mengungkapkan bahwa secara sepintas dapat disimpulkan UUPMA di samping sangat sumir juga mengandung banyak kelemahan. Ada kesan bahwa kita terdesak

oleh bargaining power kita yang lemah dan karena itu membuat UUPMA yang lunak. Memang UUPMA tersebut berhasil mengundang banyak PMA, dan selang beberapa tahun saja kita telah masuk dalam Negara yang disukai oleh perusahaan multinasional.

Sebaliknya, Sunaryati Hartono berpendapat, sampai waktu itu (tahun 1980) belum ada satu kebijaksanaan penanaman modal yang tegas di Indonesia. Ahli hukum ini juga membantah adanya kesan bahwa Indonesia merupakan sorga investor asing. Bahkan dia melihat investor asing kurang begitu bergairah menanamkan modalnya di sini. Kalau pun ada investor asing yang menanamkan modalnya, mereka adalah investor yang mau gambling. Bagi investor asing jenis inilah Indonesia merupakan sorga sebab mereka mudah bisa memasukkan teknologi yang di negerinya sendiri sudah dilarang dengan adanya UU tentang lingkungan hidup. (saleh, 1990 : 8)

Untuk mengungkap tabir serta kenyataan yang ada dari kebijaksanaan PMA di Indonesia, maka perlu kita bedah UUPMA, sehingga bisa lebih objektif memahaminya. Dari segi sector-sektor, kita melihat hanya 9 sektor yang secara umum diatur dalam UUPMA, yaitu : pengertian modal asing bentuk hukum (termasuk domisili), bidang usaha, tenaga kerja, hak atas tanah, fasilitas atau keringanan, nasionalisasi (kompensasi), kewajiban PMA dan pengawasan atas PMA. Sembilan sector pokok ini diatur lebih lanjut dalam produk hukum yang lain, yang banyak berupa keputusan Presiden, Penetapan Presiden, Surat Keputusan Menteri, dan juga sering surat edaran. (Lubis, dalam sumantoro, 1986 : 92)

a. Modal Asing

Pengertian modal asing ditegaskan dalam Pasal 1 UUPMA yang hanya meliputi PMA secara langsung (direct foreign investment), sehingga investor secara langsung menanggung risiko dari investor tersebut. Pasal 2 UUPMA merinci modal asing tersebut dalam wujud :

1. Alat pembayaran luar negeri yang tidak merupakan bagian dari kekayaan devisa Indonesia, yang dengan persetujuan pemerintah digunakan untuk pembiayaan perusahaan di Indonesia;
2. Alat-alat untuk perusahaan, termasuk penemuan-penemuan baru milik orang asing dan bahan-bahan yang dimasukkan dari luar negeri ke dalam wilayah Indonesia, selama alat-alat tersebut tidak dibiayai dari kekayaan devisa Indonesia;
3. Keuntungan perusahaan yang berdasar UUPMA boleh ditransfer, namun dipergunakan untuk membiayai perusahaan di Indonesia.

Menurut T. Mulya Lubis (dalam Sumantoro, 1986 : 92) Pengertian demikian agaknya berat ke equity, karena itu perlu juga dimasukkan loan yang berasal dari luar

negeri. Bahkan secara ekonomi, modal asing yang masuk dapat terdiri dari investasi asing, investasi portfolio, dan pinjaman luar negeri termasuk alokasi special drawing rights. (Arif dan Sasono, 1987 : 5) Oleh karena itu, beralasan jika ada yang berpendapat bentuk-bentuk lain dari modal asing perlu dimasukkan dalam pengertian modal asing sebagaimana diatur oleh Pasal 1 UUPMA.

Namun, jika dilihat dalam hubungan dengan pembangunan perusahaan di Indonesia, tidak dimasukkannya kredit atau hutang luar negeri dapat diterima. Lebih-lebih jika dikaitkan dengan kehendak untuk membebankan risiko pada investor asing. Sebab, jika kredit atau utang luar negeri dimasukkan dalam pengertian itu, maka peminjam turut menanggung risiko. Padahal keinginan yang tampak dari pasal 1 UUPMA tersebut dalam investor asing, risiko penggunaannya menjadi tanggungan investor asing.

Tampaknya dalam hal ini mungkin yang acapkali dikedepankan sebagai salah satu faktor yang memberikan keuntungan bagi negeri ini.

Sebenarnya peranan modal asing di Indonesia tidak hanya direct foreign investment sebab berdasarkan Pasal 23 UUPMA dapat juga terjadi melalui joint venture, yakni sebagian modal asing dan sebagian lagi modal nasional.

Sehubungan dengan masalah ini, yang acapkali dipersoalkan adalah ketentuan Pasal 18 UUPMA yang menyebutkan bahwa izin investor asing diberikan paling lama 30 tahun. Mengedepankan persoalan lamanya izin yang diberikan ini karena dihadapkan pada nilai keuntungan yang diperoleh investor asing. Sehingga, muncul pertanyaan apakah ketentuan ini 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 asing (Kartasapoetra dkk., 1985 : 116).

b. Bentuk badan usaha

Pasal 3 UUPMA menentukan perusahaan yang menggunakan modal asing harus berbentuk badan hukum, sebagai satu kesatuan perusahaan tersendiri . Persyaratan bentuk badan hukum ini bisa dipahami mengingat dibandingkan dengan bentuk-bentuk perusahaan lainnya, seperti Firma, CV, dan sebagainya memiliki keunggulan tersendiri, khususnya dalam hal pertanggung jawaban atas kekayaan perusahaan.

PMA oleh seorang asing dalam statusnya sebagai orang perseorangan, dapat menimbulkan kesulitan atau ketidaktegasan mengenai status hukum yang dipakai. (Hadikusuma dan Sumantoro, 1992 : 205)

c. Bidang usaha

Penentuan bidang usaha yang boleh dimasukkan oleh modal asing di samping menggunakan parameter yang berkaitan dengan bidang-bidang yang penting bagi negara dan menguasai hayat hidup rakyat banyak, juga yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara.

Pasal 6 UUPMA menyebut secara eksplisit (negative list) mengenai bidang-bidang yang tidak boleh dimasuki oleh modal asing sehubungan dengan dua hal tersebut. Di samping itu, BPKM 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 amat besar, dan tampaknya tidak cukup mampu jika hanya dibebankan pada modal nasional.

d. Tenaga kerja

Keberadaan Pasal 9 UUPMA yang memberikan wewenang kepada investor asing untuk menentukan direksi perusahaan adalah logis. Sedangkan 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 paralel dengan kebutuhan kita terhadap lapangan pekerjaan bagi warga negara Indonesia.

e. Hak atas Tanah

Untuk kebutuhan perusahaan modal asing, pemerintahan memberikan kemungkinan pemanfaatan tanah dengan hak guna-bangunan (HGB), hak guna-usaha (HGU), dan hak pakai.

f. Fasilitas-fasilitas bagi PMA

Pemerintah melalui UUPMA memberikan insentif pada perusahaan modal asing baik berupa pembebasan atau keringanan pajak (tax holiday) dengan mengingat prioritas-prioritas mengenai bidang-bidang usaha. Bahkan apabila perusahaan-perusahaan modal asing tersebut sangat diperlukan bagi pertumbuhan ekonomi, pemerintah menjanjikan kelonggaran-kelonggaran lain disamping pembebasan dan keringanan pajak. (Pasal 15-17 UUPMA)

Setelah keluarnya UU Perpajakan 1983, lebih-lebih setelah reformasi UU Perpajakan 1994 tampaknya fasilitas atau kelonggaran ini tidak lagi diberikan.

g. Nasionalisasi dan Kompensasi

Kebijaksanaan mengenai nasionalisasi sebagaimana diatur dalam Pasal 21

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

Langkah ini diambil mungkin sebagai upaya menepis kekhawatiran investor asing atas trauma pada masa Orde Lama, yang mengadakan nasionalisasi secara besar-besaran atas perusahaan asing.

h. Kewajiban bagi Penanam Modal Asing

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

I. Pengawasan/Koordinasi

Mengenai hal ini diatur dalam pasal 13, 17, 20, dan 28 UUPMA, yang akan lebih dijelaskan dalam peraturan pelaksanaan. Yang menjadi masalah adalah tidak adanya sinkronisasi pengawasan antar departemen yang bisa menimbulkan simpang siur. (Lubis, dalam Sumantoro, 1986: 97)

2. UU No.11 Thn 1970

Sejalan dengan kebijaksanaan pemerintah di bidang perpajakan-terjadinya perubahan terhadap Ordonansi Pajak Perseroan 1925- yang di antaranya merupakan upaya mendorong investasi, maka UUPMA turut disesuaikan pula. Untuk itulah dikeluarkan UU 11/1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

UU 1/1970 mengubah substansi materiil pasal 15, 16, dan 17 UUPMA. Salah satu yang menarik dari undang-undang tersebut adalah pemberian insentif pajak (tax holiday) pada perusahaan modal asing yang beroperasi di Pulau Jawa. Kebijakan ini tampaknya dilandasi kepentingan menyeimbangkan kemajuan pembangunan antara P. Jawa dengan luar Jawa, yang berdasarkan UU Pajak 1983 ditekankan pada Indonesia Timur (Intim).

Namun dengan terjadinya reformasi Pajak 1994 orientasi pemberian fasilitas berubah. Paralel dengan meningkatnya daya saing nasional untuk mendorong PMA, pemerintah melalui UU Pajak 1994 memberikan fasilitas atau kemudahan perpajakan tertentu. Fasilitas tersebut sebagai misal untuk usaha-usaha yang berlokasi di kawasan bonded zone maupun kawasan EPTE (Entreport Produksi untuk Tujuan Ekspor) dan usaha-usaha pionir (khususnya yang berada di kawasan terpencil). Kemudahan atau fasilitas itu bervariasi. Dari income tax maupun value-added tax. (Noer, dalam Usahawan, No. 01, Th. XXIV, Januari 1995: 44)

Hanya saja instrumen fiskal ini (UU Pajak 1994) kurang mendukung pembangunan di wilayah Intim yang masih memerlukan berbagai fasilitas fiskal, termasuk tax holiday untuk menarik peminat investor PMA maupun PMDN untuk infrastruktur yang sangat diperlukan, dengan demikian mengadakan koreksi market forces yang cenderung tertarik untuk investasi di wilayah Indonesia Barat. Kalau tidak dengan insentive tax holiday, maka koreksi kekuatan pasar memerlukan pembiayaan melalui proyek-proyek pembangunan yang harus dibiayai oleh APBN. (Gitosardjono, dalam Usahawan, no. 01, Th. XXIV, Januari 1995 : 44)

3. UU No. 5 Thn. 1968

Undang –undang ini mengatur tentang Persetujuan atas Konversi tentang Penyelesaian Perselisihan antara Negara dan Warga negara Asing mengenai Penanaman Modal (Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and National of other States).

Diratifikasinya CSID ini tentu sebagai upaya untuk merangsang para investor asing, yakni menawarkan mekanisme penyelesaian perselisihan yang diakui dunia internasional. Sebab ,acapkali salah satu kekhawatiran investor asing adalah terjadinya perselisihan diselesaikan menurut hukum setempat dan oleh lembaga penyelesaian perselisihan setempat yang dinilai oleh penanam modal asing tidak cukup objektif. Sementara itu, di dunia telah diakui adanya CSID yang dinilai lebih objektif.

4. Aturan-aturan Pelaksanaan UUPMA sebelum Keluarnya PP 20/1994

Setelah keluarnya UUPMA, berbagai aturan pelaksanaannya dikeluarkan. Bahkan departemen departemen teknis yang berkaitan dengan PMA menerbitkan aturan –aturan tersendiri. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika T. Mulya Lubis (dalam Sumantoro, 1986 : 97) mengemukakan bahwa aturan-aturan pelaksana UUPMA berjumlah 180 buah. Dalam hal ini tidak akan dikaji keseluruhan aturan pelaksana tersebut, namun beberapa aturan yang memiliki akses kuat terhadap minat investor asing untuk menanamkan modalnya, antara lain :

a. Keputusan Presidium Kabinet No.104/EK/KEP/4/1967

Dalam keputusan ini ditentukan prosedur yang harus ditempuh dalam melayani permohonan-permohonan untuk diizinkan melaksanakan penanaman modal asing. Prosedur yang ditempuh berdasarkan keputusan ini dirasakan oleh investor asing amat berbelit-belit, sehingga tidak kondusif dalam menarik minat investor asing.

Sesuai dengan Infrastruktur Presidium tentang penyederhanaan prosedur pelaksanaan PMA, maka sejak Juli 1973 digunakan prosedur baru- calon investor asing tidak perlu menghubungi sekian banyak instansi atau departemen, melainkan cukup menghubungi BKPM.

b. PP No. 24 Thn. 1986

Ketentuan peraturan ini paralel dengan pasal 18 UUPMA yang secara substansial menetapkan bahwa pemerintah memberikan izin penanaman modal bagi perusahaan PMA yang telah mendapat persetujuan berdasarkan UUPMA, selama 30 tahun terhitung sejak pendirian badan hukum perusahaan.

Peraturan ini juga memberikan kesempatan pada perusahaan PMA yang telah melaksanakan investasinya sesuai dengan persetujuan pemerintah untuk mengajukan permohonan memperluas usahanya. Perluasan itu juga diizinkan selama-lamanya 30 tahun sejak perluasan usahanya disetujui pemerintah.

Kebijaksanaan ini mungkin didasari alasan bahwa jangka waktu 30 tahun telah cukup memberikan keuntungan yang banyak kepada investornya, sehingga perusahaan yang bersangkutan perlu ditangani sendiri oleh pengusaha kita, demi kesejahteraan bangsa Indonesia. (Kartasapoetra dkk., 1985 : 155).

c. PP No. 24 Thn 1987

Peraturan ini berkaitan dengan dengan Kegiatan Penanaman Modal Asing di bidang Perdagangan Ekspor. Peraturan ini menandai perombakan kebijaksanaan perdagangan dan perindustrian yang diperkenalkan pemerintah Indonesia sejak tahun 1985. Kebijaksanaan itu ditempuh untuk mengurangi “kecondongan anti-ekspor” dari rezim perdagangan sangat proteksionis, sehingga menyebabkan terjadinya kenaikan penanaman modal yang berorientasi ekspor, baik oleh investasi domestik maupun investor asing. (Wie, 1994 : 155)

Sebenarnya pengurangan “kecondongan anti-ekspor” yang melekat pada rezim perdagangan yang sangat proteksionis dimulai pada tahun 1986 dengan paket kebijaksanaan 6 Mei 1986 (Pakmei) yang memberi kesempatan kepada para eksportir untuk membeli masukan dari pemasok luar negeri atau dalam negeri dengan harga internasional. (Wie, 1994 : 160) Sebelum ada kebijaksanaan tersebut, PMA amat berorientasi pada pasar domestik, sehingga muncul distorsi harga –akhirnya menimbulkan ketidak efisienan ekonomi. Hal ini tentu kurang menarik minat pemilik modal asing.

5. Tinjauan Khusus terhadap PP No. 20 Thn.1994

a. Agenda di balik PP 20/1994

PP 20/1994 mengacu pada UUPMA, yang salah satu pasalnya-pasal 6 UUPMA-berubah total. Bidang-bidang yang dulu dianggap tertutup, sekarang menjadi terbuka. Bidang-bidang itu menyangkut pelabuhan, produksi, transmisi, dan distribusi tenaga listrik untuk umum, telekomunikasi, pelayaran, penerbangan, air minum, kereta umum, pembangkit tenaga atom, dan media massa.

Banyaknya kalangan menilai bahwa tindakan pemerintah mengeluarkan PP ini merupakan terobosan yang berani dalam rangka menjaga kontinuitas perputaran roda pembangunan yang sekarang ini tengah memasuki PJP II serta pencapaian sasaran-sasaran tertentu yang telah ditargetkan sebelumnya. Bahkan ada yang mengungkapkan bahwa dengan dikeluarkannya PP 20/1994 menjadikan Indonesia sebagai negara (sedang) berkembang yang paling cepat memberikan “reaksi positif” terhadap kesepakatan baru GATT. Dalam arti, mungkin Indonesia sebagai negara (sedang) berkembang yang pertama di dunia melakukan penyesuaian terhadap isi kesepakatan GATT.

Namun, pemerintah dalam menangkis anggapan-anggapan itu mengemukakan dalih bahwa saat ini tidak ada alternatif lain yang lebih baik untuk menyelamatkan kondisi perekonomian Indonesia yang kurang favourable. Dalam rangka makro, ada sejumlah alasan ekonomi pragmatis yang mendukung perlunya kebijakan baru menarik investasi asing. Pertama, selama beberapa kuartal terakhir terjadi penurunan PMA ke Indonesia. Kedua, kecenderungan levelling off ekspor nonmigas Indonesia, yang akan memperbesar debt service ratio yang saat itu sudah tinggi. Ketiga, meningkatnya defisit transaksi berjalan. Untuk itulah, perlu peningkatan arus modal masuk agar neraca pembayaran bisa seimbang. Satu-satunya sumber yang bisa diharapkan adalah melalui PMA.

b. Kelonggaran

Dalam rangka usaha patungan (joint venture), investor asing kini diperbolehkan menguasai saham sampai 95 % (Pasal 2 ayat (1) sub a jo. Pasal 6 ayat (1) PP 20/1994). Sebelumnya berdasarkan Pp 50/1993- investor asing paling banyak hanya boleh menguasai saham 49 %. Kini, investor asing cukup mencari mitra lokal, yang kalau perlu hanya menguasai saham 5 %. Sementara itu, PMA langsung (Pasal 2 ayat (1)) bebas menjual sebagian sahamnya kepada warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia tanpa batas minimal, setelah beroperasi selama 15 tahun, baik lewat pasar modal dalam negeri atau direct placement.

Dengan ketentuan ini, investor asing tidak perlu khawatir menjadi pemegang saham minoritas setelah perusahaan yang dirintisnya mempunyai potensi untuk terus dikembangkan. Jika ingin tetap menguasai perusahaan, pihak asing boleh meneruskan kepemilikan mayoritasnya. Bahkan, mereka diperbolehkan untuk melakukan penambahan modal pendirian perusahaan baru, dan pembelian saham dalam rangka PMDN, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 8 PP 20/1994.

Kecuali merombak ketentuan komposisi pemilikan saham, PP 20/1994 memberikan kelonggaran jumlah modal yang harus ditanamkan oleh investor asing. Jumlah investasi PMA tidak lagi dibatasi minimal 1 juta dolar AS (atau dengan pertimbangan tertentu minimal 250.000,00 dolar AS). Jumlah yang ditanamkan

se penuhnya diserahkan kepada investor asing. Lebih dari itu, PMA patungan kini boleh mendirikan perusahaan dan melaksanakan kegiatan usaha di seluruh wilayah Indonesia (pasal 4 ayat (1)). Adapun PMA langsung, dianjurkan didirikan di kawasan berikat dan kawasan industri. Mengingat ketentuan ini hanya bersifat fakultatif, maka pada dasarnya PMA langsung juga boleh didirikan dan beroperasi di mana saja.

Ketentuan lain yang menandai liberalisasi adalah kelonggaran bagi investor asing, khususnya PMA patungan untuk memasuki sembilan sektor usaha yang tergolong vital dan menguasai hayat hidup rakyat banyak.

Dari substansi demikian itu, tampak kalau semangat dan isi PP 20/1994 merupakan kebijaksanaan ekonomi yang sangat liberal.

Identifikasi Permasalahan

Dalam periode awal kemerdekaan setelah dijajah sekian lama, dapat dimengerti jika ideologi pembangunan ekonomi diwarnai oleh pemikiran nasionalis dan sosialis, sehingga PMA dinilai secara negatif dan bahkan ada beberapa perusahaan asing yang mengalami nasionalisasi. (Pangestu, dalam Wie, 1994 : xx) setelah memasuki masa Orde Baru (Orba), pemerintah Indonesia mulai mengambil kebijaksanaan “pintu terbuka” bagi PMA.

Untuk lebih memberikan kepastian hukum, maka digulirkan UUPMA yang dalam perjalanan sejarah berlakunya mengalami beberapa perubahan. Bahkan disarati dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bermuatan kepentingan politik ekonomi yang berganti-ganti dari tahun 1967 sampai dengan tahun 1994.

Munculnya berbagai kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang PMA yang berubah-ubah menandai upaya pencapaian target dibukanya pintu bagi PMA dalam kerangka pembangunan ekonomi di Indonesia. Sebenarnya instrumen menarik modal asing, namun tema “pintu terbuka” bagi PMA tidak banyak berubah. Bahkan dengan kebijaksanaan di bidang PMA melalui PP 20/1994 pintu bagi PMA seakan lebar dan kebijaksanaan-kebijaksanaan proteksi lebih dikurangi.

Yang patut dicermati dalam kerangka kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang PMA yang berubah-ubah itu di antaranya adalah tingkat ketertarikan investor asing. Sebab respon investor asing yang meningkat dapat menjadi indikator tingginya kontribusi PMA terhadap pembangunan di Indonesia, khususnya dalam modernisasi ekonomi dan penguatan struktur ekonomi nasional.

Namun, salah satu faktor yang tidak bisa dikesampingkan adalah pengaruh kebijaksanaan di bidang PMA dari lingkungan eksternal, yakni negara-negara lain di Asia. Bahkan dipengaruhi pula oleh sifat penanaman modal di luar negeri dari negara-negara di Asia Timur yang oleh Thee Kian Wie disebut dengan Negara Industri Baru (NIB), yakni Korea Selatan, Taiwan, Hong Kong, dan Singapura. Hal tersebut jelas mempengaruhi besarnya arus masuk modal asing ke Indonesia dengan

berbagai kebijaksanaan di bidang PMA. Oleh karena itu, permasalahan yang perlu di ketengahkan adalah :

1. Apakah kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah Indonesia di bidang PMA mampu memotivasi investor asing menginvestasikan modalnya ke Indonesia?
2. Bagaimana halnya dengan negara-negara lain di asia?

Analisis

1. Arus PMA

Data dalam Tabel 1 menunjukkan bahwa arus PMA ke Indonesia antara tahun 1967 sampai 1987 masih belum stabil (fluktuatif). Juga menandai bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan di bidang PMA pada tahun-tahun tersebut belum cukup menarik minat investor asing. Peningkatan dramatis terlihat sejak tahun 1987, terutama bila dibandingkan dengan gelombang arus PMA pada tahun-tahun sebelumnya.

PMA dan PMDN yang disetujui tidak hanya terus menerus meningkat sejak tahun 1987, tetapi juga bagian dari proyek PMA yang terus meningkat adalah proyek-proyek yang berorientasi ekspor. Sejumlah proyek yang berorientasi ekspor itu adalah proyek industri manufaktur.

Hal ini menunjukkan bahwa para investor asing sangat tanggap terhadap perbaikan iklim penanaman modal di Indonesia dan terhadap perombakan kebijaksanaan per-dagangan dan industri yang menyebabkan ekspor menjadi usaha yang menguntungkan. (Wie, 1994 : 174) Dengan demikian, pengaruh kebijaksanaan 6 Mei 1986 (Pakmei) dan kebijaksanaan 22 Desember 1987 (PP 24/1987) yang mengurangi "kecondongan anti-ekspor" berperan besar menarik investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Dalam konteks demikian, kurang bergairahnya investor asing menanamkan modalnya di Indonesia sampai sekitar tahun 1986 amat dipengaruhi oleh kebijaksanaan yang proteksionis-berorientasi pada pasar domestik. Penyederhanaan prosedur perizinan (debirokratisasi) yang dilakukan tahun 1973 ternyata tidak cukup berpengaruh menarik minat investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Namun, mungkin debirokratisasi tahun 1973 itu masih belum benar-benar membuat prosedur perizinan PMA tidak berbelit-belit.

Instrumen-instrumen lain, seperti fasilitas di bidang perpajakan (tax holiday) dan sebagainya, yang diduga kuat memiliki pengaruh yang besar terhadap minat investor asing ternyata tidak cukup berdaya mengeliminasi kebijaksanaan yang berorientasi protektif terhadap pasar domestik atau membuka peluang pasar ekspor.

Data dalam Tabel 2-3 jelas memperlihatkan bahwa dalam hal yang berkenaan dengan proyek-proyek yang disetujui, PMA dari empat NIB Asia berkembang

dengan pesat peranan pentingnya sejak tahun 1987. Sejak akhir Desember 1990, empat NIB Asia-digabung jumlah proyeknya – merebut 58 % dari jumlah total proyek penanaman modal baru yang disetujui selama tahun 1990, dibanding dengan hanya 18 % dari proyek Jepang yang disetujui. Penanaman modal NIB Asia itu secara keseluruhan lebih berorientasi ekspor dari pada penanaman modal dari negara-negara sumber lainnya. (Wie, 1994 : 174-176)

Tabel 1. Penanaman modal asing yang telah disetujui di Indonesia

Tahun	Jumlah Proyek	Nilai (jutaan \$ AS)
1967	13	210,6
1968	35	264,4
1969	37	127,5
1970	84	167,7
1971	53	289,0
1972	47	163,0
1973	67	322,1
1974	55	548,6
1975	24	1.145,0
1976	22	221,0
1977	20	167,0
1978	23	207,1
1979	13	248,6
1980	21	1.075,9
1981	24	706,5
1982	32	2.430,9
1983	46	2.399,6
1984	23	1.096,9
1985	46	854,1
1986	93	847,6
1987	130	1.480,6
1988	145	4.408,6
1989	294	4.718,9
1990	432	8.750,1

Catatan :

1. Jumlah proyek mengacu pada proyek-proyek yang baru disetujui.
2. Nilai penanaman modal mengacu pada penanaman modal yang baru disetujui dan perluasan yang disetujui.

Sumber :

Thee Kian Wie, *Industrialisasi di Indonesia*, h. 175; diambil dari PKPM Laporan Perkembangan Penanaman Modal Tahun 1990.

Tabel 2. Penanaman modal asing di Indonesia menurut kawasan dari negeri asal

Kawasan/ Negeri asal	1987				1988			
	Proyek Baru	Nilai (penanaman modal baru + perluasan)			Proyek Baru	Nilai (penanaman modal baru + perluasan) (jutaan \$ AS)		
	Jumlah				Jumlah			
II. ASIA	39	30,0	707,4	48,6	91	62,8	1.856,6	42,2
1. Jepang	18	13,6	531,8	36,5	24	16,6	247,0	5,6
2. NIB Asia	19	14,6	171,8	11,8	65	44,8	1584,4	46,1
Korea	5	3,8	23,0	1,6	25	17,2	199,5	4,5
Taiwan	3	2,3	7,9	0,5	15	10,3	910,2	20,6
Hong Kong	10	7,7	134,9	9,3	12	8,3	239,5	5,4
Singapura	1	0,8	6,0	0,4	13	9,0	240,2	5,4
Asia lainnya ¹	2	1,5	3,8	0,3	2	1,4	20,2	0,5
II. AMERIKA	14	10,8	106,3	7,3	6	4,1	749,7	17,0
1. AS	8	6,2	72,7	5,0	6	4,1	671,9	15,2
2. Amerika lainnya ²	6	44,6	33,6	2,3	-	-	77,8	1,8
III. EROPA	32	24,6	606,5	41,6	27	18,6	1.433	32,5
1. ME ³	29	22,3	540,2	37,1	23	15,9	1.390,2	31,5
2. Eropa lainnya	3	2,3	66,3	4,5	4	2,7	43,2	1,0

TABEL 2. Lanjutan

IV. OCEANIA	39	30,0	2,5	n ⁷	8	5,5	53,2	1,2
1. Australia	39	-	2,56	n ⁷	7	4,8	47,7	1,1
2. Oceania lainnya	-	-	-	-	1	0,7	5,5	0,1
V. AFRIKA	-	-	-	-	1	0,7	1,0	n ⁷
VI. G a b u n g a n Berbagai Neg ¹⁰	6	4,6	34,0	2,3	12	8,3	304,3	6,9
TOTAL	130	100,0	1.457,0	100,0	145	100,0	4.408,3	100,0

TABEL 2. Lanjutan (ke samping)

Kawasan/ Negeri asal	1989				1990			
	Proyek Baru	Nilai (penanaman modal baru + perluasan) (jutaan \$ AS)			Proyek Baru	Nilai (penanaman modal baru + perluasan) (jutaan \$ AS)		
	Jumlah				Jumlah			
II. ASIA	218	74,1	2.064,6	43,8	377	78,0	4.991,4	57,0
1. Jepang	63	21,4	768,7	16,3	76	17,6	2.240,8	25,6
2. NIB Asia	149	50,7	1.197,2	25,4	250	57,9	2.598,8	29,7
Korea	64	21,8	466,1	9,9	86	19,9	722,9	8,3
Taiwan	50	17,0	158,2	3,4	94	21,8	618,3	7,1
Hong Kong	16	5,4	406,8	8,6	36	8,3	993,3	1,4
Singapura	19	6,5	166,1	3,5	34	7,9	264,3	3,0
Asia lainnya ¹	6	2,0	98,7	2,1	11	2,5	151,8	1,7
II. AMERIKA	16	5,4	366,6	7,8	22	5,1	202,5	2,3
1. AS	14	4,8	348,0	7,4	16	3,7	153,4	1,8
2. Amerika lainnya ²	2	0,6	18,6	0,4	6	1,4	49,1	0,6
III. EROPA	35	11,9	604,4	12,8	41	9,5	1.070,4	12,2
1. ME ³	32	10,9	410,4	8,7	36	8,3	1.051,1	12,0
2. Eropa lainnya	3	1,0	194,0	4,1	5	1,2	19,3	0,2
IV. OCEANIA	14	4,8	42,5	0,9	8	1,9	186,5	2,1
1. Australia	13	4,4	41,7	0,9	8	1,9	186,5	2,1
2. Oceania lainnya ⁸	1	0,3	0,8	-	-	-	-	-
V. AFRIKA	-	0,3	9,0	0,2	1	0,2	2,2	n ⁷
V I . G a b u n g a n Berbagai Neg ¹⁰	10	3,4	1.632,0	34,6	23	5,3	2.296,8	26,2
TOTAL	294	100,0	4.718,9	100,0	432	100,	8.750,1	100,0

TABEL 3. Penanaman modal asing yang disetujui dan direncanakan untuk ekspor tahun 1990 negara sumber

Proyek-proyek pada tahun 1990			Yang direncanakan untuk ekspor		
Kawasan/Negara	Total	Proyek yang direncanakan	(3=2/1)	Nilai (jutaan \$ AS)	% dari ekspor total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
I. Asia	337	261	77,4	2.863,7	84,2
1. Jepang	76	45	59,2	720,7	21,2
2. NIB Asia	250	209	83,6	2.084,1	61,3
Korea	86	76	88,4	575,2	16,9
Taiwan	94	86	91,5	850,9	25,0
Hong Kong	36	23	63,9	420,8	12,4
Singapura	34	24	70,6	237,2	7,0
Asia lainnya	11	7	63,6	58,9	1,7
II. Amerika	22	9	40,9	104,9	3,1
1. AS	16	6	37,5	93,6	2,8
2. Amerika lain	6	3	50,0	11,3	0,3
III. Eropa	41	24	58,5	152,4	4,5
1. ME	36	22	61,1	146,7	4,3
2. Eropa lainnya	5	2	40,0	5,7	0,2
IV. Oceania	8	2	25,0	11,6	0,3
1. Australia	8	2	25,0	11,6	0,3
2. Oceania lainnya	-	-	-	-	-
V. Afrika	1	1	100,0	2,5	n ⁸
VI. Negara-negara	23	14	60,9	256,3	7,5
TOTAL	432	311	-	3.399,4	100,0

Catatan :

1. Meliputi Malaysia, Filipina, Thailand, Brunei Darussalam, India, Pakistan.
2. Meliputi Kanada dan Panama.
3. ME = Masyarakat Eropa, meliputi Belgia, Denmark, Perancis, Jerman, Italia,

Luksemburg, Belanda, Inggris, Spanyol.

4. Eropa lainnya, meliputi Australia, Finlandia, Lichtenstein, Norwegia, Swedia, Swiss.
5. Meliputi New Zealand dan Fiji.
6. Meliputi Nigeria, Ghana, dan Liberia.
7. Menunjukkan penanaman modal lebih dari satu negara asal.
8. n= dapat diabaikan, yakni utang dari 0,1 persen.

Sumber :

The Kian Wie, *Industrialisasi di Indonesia*, h.184-185; diambil dari:

1. BKPM : Laporan Perkembangan Penanaman Modal, terbitan berurutan sampai 1990.
2. BKPM : Monthly Investment Report, Desember 1990.

2. Peranan Modal Asing dalam Ekonomi Indonesia

Peranan modal asing dalam ekonomi Indonesia setidaknya menyangkut tiga hal. Pertama, peranannya dalam anggaran belanja negara. Kedua, peranannya dalam pemupukan investasi dan dalam tabungan domestik. Ketiga, peranannya dalam pertumbuhan ekonomi nasional. (Arief dan Sasono, 1987 : 23).

Dalam konteks tersebut, berdasarkan penelitian terhadap arus bersih modal asing yang masuk ke Indonesia selama periode 1970-1986, yang dilakukan oleh Sritua Arief dan Adi Sasono (1987 : 23-33) disimpulkan bahwa arus bersih modal asing (terdiri dari investasi modal asing dan hutang luar negeri, setelah memperhitungkan pembayaran cicilan hutang luar negeri, bunga hutang luar negeri dan keuntungan yang ditransfer pihak asing ke luar negeri) tersebut telah menunjukkan nilai kumulatif yang negatif. Ini berarti Indonesia telah menjadi eksportir modal bukan importir modal. Modal asing yang masuk telah diikuti dengan modal modal keluar yang lebih besar untuk melayani modal asing yang masuk itu.

Negatifnya kontribusi modal asing dalam kerangka pembangunan ekonomi Indonesia pada tahun-tahun tersebut jelas akibat kecenderungan menurunnya PMA, sebagai eksekusi dari restriktifnya kebijaksanaan PMA sejak tahun 1974, terutama sejak awal 1980-an. Kebijakan pada tahun-tahun itu sebagai wujud tanggapan muncul kembalinya nasionalisme ekonomi dan dominasi yang dirasakan atas perekonomian Indonesia oleh pihak asing, terutama Jepang. (Wie, 1994 : 159). Adapun mengenai dampak penanaman modal asing ke Indonesia belakangan ini, Thee Kian Wie (1994 : 208) mengungkapkan bahwa alasan untuk mempercayai kalau Indonesia dengan serangkaian tidak deregulasi dan diadakannya perombakan perdagangan berturut-turut, akan dapat menikmati keuntungan sosial netto yang lebih besar dari FDI, termasuk juga penanaman modal NIB, daripada dinikmati selama tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an.

Kesimpulan

Dalam kerangka pembangunan ekonomi nasional, peranan modal asing mutlak diperlukan, terutama guna memodernisasi ekonomi dan penguatan struktur ekonomi nasional. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi PMA di Indonesia, maka diluncurkan UU No. 1 Thn 1967 tentang Penanaman Modal Asing dengan pelbagai aturan pelaksanaannya.

Kebijakan-kebijakan yang digulirkan itu mengalami perubahan-perubahan sejak tahun 1967 sampai 1994, mulai dari yang bersifat protektif dengan segala daya tariknya seperti tax holiday, penyederhanaan prosedur perizinan sampai yang bersifat “terbuka” atau liberal. Perubahan-perubahan kebijaksanaan di bidang PMA itu ternyata membawa konsekuensi atau eksekusi tersendiri terhadap minat para investor asing menanamkan modalnya di Indonesia.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang digulirkan sekitar tahun 1970-an sampai 1980-an, terutama kebijaksanaan yang proteksionis terhadap pasar domestik membawa eksekusi kurang menarik minat investor asing, sehingga PMA tidak banyak berperan dalam pembangunan ekonomi. Bahkan, peranan PMA cenderung negatif, artinya Indonesia justru cenderung menjadi eksportir modal ketimbang importir modal. Tidak kondusifnya kebijaksanaan di bidang PMA itu semakin merugikan Indonesia sejalan dengan semakin tingginya daya tarik kebijaksanaan-kebijaksanaan PMA di negara-negara tetangga, khususnya Cina. Oleh karena itu, data statistik menunjukkan ketertinggalan Indonesia dalam menggaet investor asing dibandingkan dengan negara-negara tetangga.

Sebaliknya, sejak diadakannya kebijaksanaan yang mengurangi “kecondongan anti ekspor” sejak tahun 1987 arus masuk modal asing cenderung stabil dan meningkat. Dengan keluarnya PP 20/1994 diprediksikan PMA justru semakin deras mengalir ke Indonesia sebab “pintu terbuka” bagi PMA ke Indonesia semakin lebar.

Saran

- a. Perlu diambil langkah-langkah atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mampu bersaing dengan negara-negara tetangga di Asia, meskipun tanpa harus mengorbankan kepentingan-kepentingan nonekonomi.
- b. Perlu memelihara dan melengkapi pelbagai kebijaksanaan deregulasi investasi yang telah digulirkan, terutama menyangkut PP 20/1994 tentang Tarif dan sektor Riil. Sebab, deregulasi ini dianggap sebagai “angin” segar bagi dunia investasi, meskipun banyak kritik yang dialamatkan kepadanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Sritua dan Sasono Adi1987, **Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri, dan Ekonomi Indonesia**, Jakarta UI-Press.
- Gitosardjono, Sukamdani S. 1995,"Dampak Pelaksanaan Undang –undang Perpajakan 1994 bagi Kegiatan Investasi, Industri Keuangan, Industri Manufaktur, dan Industri Jasa Lainnya", *Usahawan*, No.01, Thn. XXIV, Januari 1995, h. 18-23.
- Hadhikusuma, R.T. Sutantya R. dan Sumantoro, 1992, **Pengertian Pokok Hukum Perusahaan**, Jakarta, Rajawali Pers.
- Kartasapoetra, G. et all. 1985, **Manajemen Penanaman Modal Asing**, Bina Aksara
- Noer, Asril, 1995,"UU Perpajakan 1994 dan Iklim yang Kondusif bagi Kegiatan Investasi", *Usahawan*, No.01, Thn.XXIV, Januari 1995, h.44.
- Saleh, Ismail, 1990, **Hukum dan Ekonomi**, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Sumantoro, 1986, *Hukum Ekonomi*, Jakarta, UI-Press 1988, **Aspek-aspek Hukum dan Potensi Pasar Modal di Indonesia**, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Wie, Thee Kian, 1994, *Industrialisasi di Indonesia*, diterjemahkan oleh Nirwono, Jakarta LP3ES.