

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perkembangan zaman merupakan keniscayaan yang tidak bisa dihindarkan oleh suatu negara, salah satunya Indonesia. Indonesia merupakan satu dari 49 Negara berkembang di Benua Asia yang mana memerlukan pembagunan dan peningkatan di segala sektor demi menciptakan kesejahteraan bagi warga negaranya dan kemajuan bagi negara¹. Pelaksanaan pembagunan seperti diketahui memerlukan modal dalam jumlah yang cukup besar dan tersedia pada waktu yang tepat. Modal tersebut dapat disediakan oleh pemerintah dan oleh masyarakat luas khususnya dunia usaha swasta. Keadaan yang ideal dari segi nasionalisme adalah apabila kebutuhan akan modal tersebut sepenuhnya dapat disediakan oleh kemampuan modal dalam negeri sendiri, baik oleh pemerintah atau dunia usaha swasta dalam negeri. Namun, dalam kenyataannya tidaklah demikian sebab pada umumnya negara-negara berkembang dalam hal ketersediaan modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan secara menyeluruh mengalami berbagai kesulitan yang disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain; tingkat tabungan (*saving*) masyarakat yang masih rendah, akumulasi modal yang belum efektif dan

¹ Ananda "Daftar Negara Maju dan Berkembang di Dunia",
<http://www.duniaberbicara.com/internasional/daftar-negara-maju-dan-berkembang-di-dunia.html>.
12 Desember 2012 , dikunjungi tanggal 18 September 2014.

efisien, keterampilan (*skill*) yang belum memadai serta tingkat teknologi yang belum modern.²

Kendala modal tersebut oleh pemerintah diatasi dengan membuka peluang penanaman modal dari luar negeri ke dalam negeri, peluang tersebut di atur dalam Undang-undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman modal Asing dan Undang-undang No. 6 tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Namun, seiring berkembangnya zaman kedua Undang-undang tersebut telah diubah dan dijadikan satu menjadi Undang-undang No. 25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (Selanjutnya disebut UUPM). Dalam penjelasan umum UUPM disebutkan bahwa penanaman modal harus menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan, meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan, serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang berdaya saing.³

Kehadiran investor asing di suatu negara mempunyai manfaat yang cukup luas (*multiplier effect*). Manfaat yang dimaksud antara lain, kehadiran investor asing yang dapat menyerap tenaga kerja di negara penerima modal, dapat menciptakan permintaan (*demand*) bagi produk dalam negeri sebagai bahan baku,

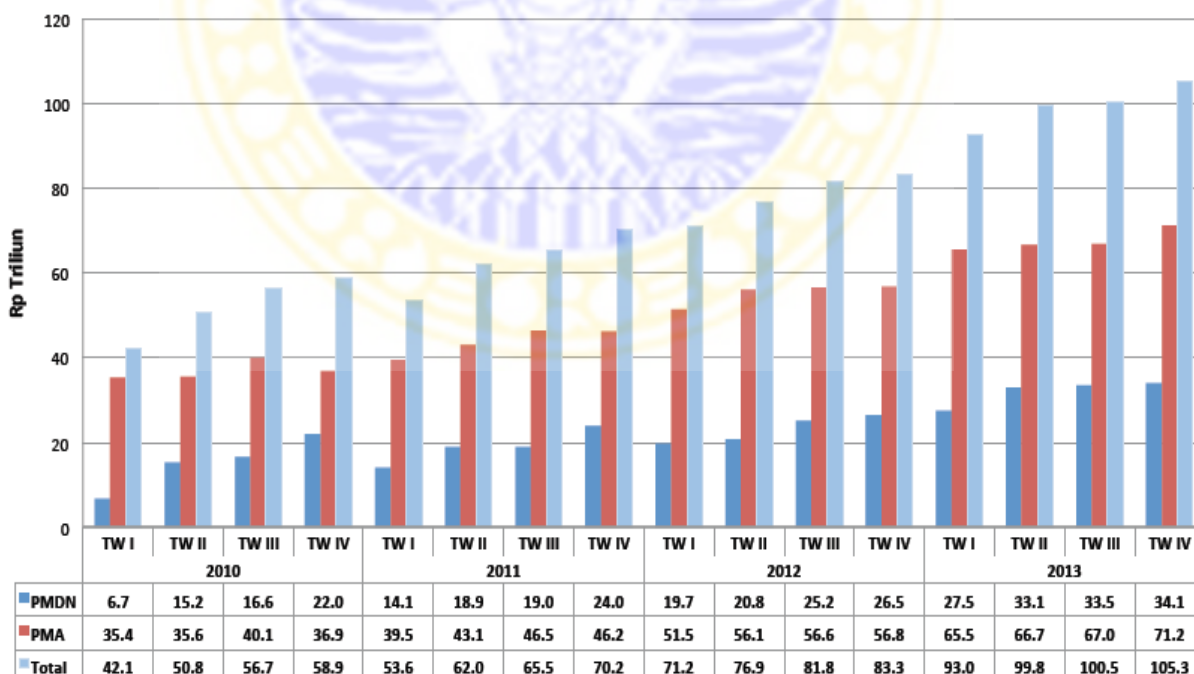
² Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Ke-2, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2004, h.2.

³ Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724).

menambah devisa apalagi untuk investor asing yang berorientasi ekspor dapat menambah penghasilan negara dari sektor pajak, adanya alih teknologi (*transfer of technology*) maupun alih pengetahuan (*transfer of know how*). Dilihat dari sudut pandang ini terlihat bahwa, kehadiran investor cukup berperan dalam pembangunan ekonomi suatu negara, khususnya pembangunan ekonomi di daerah dimana investor asing menjalankan aktivitasnya⁴.

Dari tahun ke tahun jumlah angka modal yang di tanam investor dalam negeri maupun asing mengalami peningkatan yang signifikan, jumlah modal yang berkembang pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2013 dapat digambarkan dalam grafik sebagai berikut:

Gambar 1 : Perkembangan Investasi dari Tahun 2010-2013 Per Triwulan.⁵



⁴ Hendrik Budi Untung, *Hukum Investasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h.42.

⁵ Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) "Realisasi Penanaman Modal PMDN-PMA Triwulan IV dan Januari-Desember Tahun 2013" <http://www.bkpm.go.id/img/file/Press%20Release%20TW%20IV%202013%20-%20ind.pdf>, 21 Januari 2014, dikunjungi pada tanggal 12 januari 2015.

Keterangan :

TW I :Triwulan satu (bulan januari sampai dengan bulan maret)

TW II :Triwulan dua (bulan april sampai dengan bulang juni)

TW III :Triwulan tiga (bulan juli samapai dengan september)

TW IV :Triwulan empat (bulan oktober sampai dengan bulan desember)

PMA : Penanaman Modal Asing

PMDN : Penanaman Modal Dalam Negeri

Dalam diagram diatas dapat disimpulkan bahwa penanaman modal di Indonesia terus mengalami peningkatan dari tahun 2010 sampai dengan tahun 2013. Pada triwulan satu di tahun 2010 nilai PMDN sebesar 6,7 triliun, nilai tersebut terus mengalami peningkatan dan puncaknya pada akhir diagram ini yakni di triwulan empat tahun 2013 yang mencapai 34,1 triliun. Nilai PMA lebih mendominasi bahkan mencapai dua kali lipat daripada nilai PMDN, pada triwulann satu di tahun 2010 nilainya sebesar 35,4 triliun dan terus meningkat sampai dengan 71,2 triliun di triwulan empat tahun 2013. Diagram tersebut membuktikan bahwa Indonesia merupakan negara tujuan penanam modal yang dari tahun ketahun semakin diminati oleh para investor baik asing maupun domestik.

Modal yang dibawa oleh asing maupun domestik tersebut tidak dapat serta merta di tanamkan di semua bidang usaha yang ada di Indonesia, ada bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal, ada yang terbuka dan ada yang terbuka dengan syarat tertentu. Dalam pasal 12 UUPM menjelaskan sebagai berikut:

- 1) Semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan.
- 2) Bidang usaha yang tertutup bagi penanam modal asing adalah:
 - a. produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang; dan
 - b. bidang usaha yang secara eksplisit dinyatakan tertutup berdasarkan undang-undang.
- 3) Pemerintah berdasarkan Peraturan Presiden menetapkan bidang usaha yang tertutup untuk penanaman modal, baik asing maupun dalam negeri, dengan berdasarkan kriteria kesehatan, moral, kebudayaan, lingkungan hidup, pertahanan dan keamanan nasional, serta kepentingan nasional lainnya.
- 4) Kriteria dan persyaratan bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan serta daftar bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan masing-masing akan diatur dengan Peraturan Presiden.
- 5) Pemerintah menetapkan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan berdasarkan kriteria kepentingan nasional, yaitu perlindungan sumber daya alam, perlindungan, pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, pengawasan produksi dan distribusi, peningkatan kapasitas teknologi, partisipasi modal dalam negeri, serta kerja sama dengan badan usaha yang ditunjuk Pemerintah.

Adanya ketentuan tersebut di atas secara tegas menentukan bahwa pemerintah berwenang untuk menetapkan perincian bidang-bidang khususnya untuk penanaman modal asing serta menentukan syarat-syarat setiap bidang usaha tersebut⁶. Dengan wewenang tersebut maka terbitlah Peraturan Presiden Nomor 39 tahun 2014 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Selanjutnya disebut Perpres No. 39/2014) ketentuan tersebut mencabut Peraturan Presiden nomor 36 tahun 2010. Peraturan daftar bidang usaha pada perpres tersebut biasa disebut dengan Daftar Negatif Investasi (DNI).

Penentuan bidang usaha bagi penanam modal baik yang tertutup maupun terbuka untuk kepentingan investasi mempunyai arti yang sangat penting dalam

⁶ Aminuddin Ilmar, Op.Cit., h.81.

rangka penanaman modal di Indonesia. Dengan mengetahui bidang usaha tersebut, investor dapat menentukan bidang usaha apa saja yang terbuka untuk penanaman modal, baik bagi investor asing maupun domestik⁷. Bagi pemerintah penentuan bidang usaha tersebut setidaknya ada dua tujuan, pertama, untuk lebih mengarahkan penanaman modal khususnya penanaman modal asing untuk menanamkan modalnya pada bidang-bidang usaha yang memerlukan modal yang cukup besar. Lokasi usaha, tingkat penguasaan teknologi, *skill* atau kemampuan, maupun manajemen⁸. Kedua, dengan menentukan porsi-porsi bagi modal asing maupun syarat-syarat lainnya pemerintah berusaha untuk mengamankan bidang usaha yang menentukan hajat hidup orang banyak, sehingga tidak akan terjadi bidang usaha yang dibutuhkan oleh seluruh rakyat Indonesia namun penguasaannya diserahkan oleh asing.

Dalam menjalankan bidang usaha yang telah dipilih, penanam modal asing diwajibkan melaksanakan usahanya dengan membentuk sebuah perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana ditegaskan dalam pasal 5 ayat 2 UU No. 25/2007: "Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang"

Perusahaan-perusahaan asing tersebut saling bersaing untuk mempertahankan usahanya maupun untuk meningkatkan usahanya, dengan cara

⁷ Salim dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h.46.

⁸ Aminuddin Ilmar, Op.Cit., 78.

melakukan ekspansi atau perluasan usaha, antara lain dengan melakukan pengambilalihan, penggabungan maupun perluasan bidang usaha.

Dewasa ini ekspansi perusahaan asing semakin terlihat, sebagian besar dari mereka melakukan strategi pengambilalihan, banyak perusahaan asing yang telah mengambilalih perusahaan dalam negeri di berbagai bidang usaha. Ada beberapa perusahaan baik perusahaan tertutup maupun terbuka yang telah diambilalih oleh asing antara lain, Tiger Airways maskapai asal Singapura yang pada tahun 2012 telah mengakuisisi Mandala Airlines,⁹ PT Indosat Tbk. yang diambilalih oleh Singapore Technologies Telemmedia Ltd. (STT) dan pada akhirnya dijual ke Qatar Telecom (Qtel), PT HM Sampoerna Tbk. yang diakuisisi oleh Philips Morris Indonesia, dan masih banyak pengambilalihan yang dilakukan oleh asing atas perusahaan indonesia

Kegiatan ekspansi tersebut akan mempengaruhi berbagai aspek dalam penanaman modal asing, antara lain berubahnya komposisi pemegang saham asing ataupun masuknya modal asing, perubahan bidang usaha maupun penambahan bidang usaha, perubahan lokasi dan lain sebagainya. Perubahan-perubahan tersebut harus tetap mengikuti aturan dalam DNI yang berlaku. Sehingga perlu suatu pengkajian terhadap pengawasan DNI terhadap perusahaan asing yang melakukan ekspansi dan bagaimana penegakan hukumnya terhadap pelanggaran DNI. Selain itu juga perlu dianalisis bagaimana penerapan DNI

⁹Berita satu "Tiger Airways selesaikan akuisisi Mandala"

<http://www.beritasatu.com/bisnis/28788-tiger-airways-selesaikan-akuisisi-mandala.html>, 30 Januari 2012, dikunjungi pada tanggal 03 Desember 2014.

terhadap perubahan saham yang terjadi pada perusahaan terbuka, karena diketahui bahwa perusahaan terbuka mempunyai salah satu karakteristik yang berbeda dengan perseroan tertutup yaitu adanya saham yang dijual ke masyarakat melalui pasar modal.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penulisan skripsi ini. Rumusan masalah yang diangkat adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengawasan dan penegakan hukum DNI terhadap perusahaan asing yang melakukan ekspansi?
2. Bagaimana Penerapan DNI Terhadap Perubahan Pemegang Saham Asing Pada perusahaan terbuka?

3. Penjelasan Judul

Judul dari skripsi ini adalah “Penerapan Daftar Negatif Investasi terhadap Perusahaan Asing yang Melakukan Ekspansi” Maksud dari judul ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Penerapan Daftar Negatif Investasi, adalah perbuatan untuk mengimplementasikan aturan daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal yang telah diatur dalam Perpres No.39/2014.
2. Perusahaan Asing, adalah perseroan terbatas yang mempunyai status sebagai perusahaan penanaman modal asing. Sebagaimana dijelaskan

dalam pasal 1 angka 3 UU No.25/2007, dijelaskan tentang penanaman modal asing sebagai berikut: “Penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.”

3. Melakukan ekspansi, adalah perbuatan perusahaan asing untuk meningkatkan usahanya dengan cara pengambilalihan, penggabungan maupun perluasan usaha.

Jadi maksud dari judul ini membahas mengenai bagaimana implementasi atau penerapan DNI terhadap perseroan terbatas yang berstatus sebagai penanaman modal asing dalam hal adanya ekspansi berupa pengambilalihan, penggabungan dan perluasan usaha.

4. Alasan Pemilihan Judul

Judul ini dipilih karena perlunya pembahasan bagaimana implementasi atau penerapan DNI terhadap perusahaan asing yang melakukan ekspansi baik yang dilakukan oleh perusahaan tertutup maupun perusahaan terbuka, karena DNI merupakan instrumen hukum yang penting yang mengatur bidang-bidang usaha yang terkait erat dengan hajat hidup orang banyak.

5. Tujuan dan Manfaat Penulisan

5.1. Tujuan Penulisan:

1. Memenuhi persyaratan akademik untuk memperoleh gelar kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Menjelaskan secara sistematis bagaimana pengawasan dan penegakan hukum DNI terhadap perusahaan asing yang melakukan ekspansi.
3. Menjelaskan secara sistematis bagaimana Penerapan Daftar Negatif Investasi Terhadap Perubahan Pemegang Saham Asing Pada Perseroan Terbatas Terbuka

5.2. Manfaat Penulisan:

1. Pengembangan ilmu hukum di bidang hukum investasi dan pasar modal yang berguna bagi kalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat luas.
2. Sebagai referensi bagi kalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat luas, dalam menghadapi isu hukum yang terkait dengan penelitian ini.

6. Metode Penulisan

6.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam tulisan ini adalah *doktrinal research* yaitu:

“Research which provides a systematic exposition of the rules governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future developmen”¹⁰.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum cet. VI*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 32

Lebih jelasnya penelitian ini penelitian yang menghasilkan penjelasan secara sistematis mengenai kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara aturan, menjelaskan bidang-bidang yang sulit dan lainnya. Tipe penelitian ini dipilih karena penulis ingin menghasilkan penjelasan secara sistematis mengenai isu hukum yang di bahas.¹¹

6.2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹² Mempelajari konsistensi dan kesesuaian antara satu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dengan undang-undang dasar atau antara regulasi dan undang-undang. Mempelajari dasar *ratio legis* dan *ontologis* lahirnya undang-undang tersebut agar mampu menangkap kandungan filosofi yang ada dibelakang undang-undang tersebut.¹³ Sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁴

¹¹ Kuliah Penelitian Hukum Sumedi, 2013.

¹² Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit., h. 93.

¹³ *Ibid*, h. 93-94.

¹⁴ *Ibid*, h. 95.

6.3. Sumber Bahan Hukum

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

1. Bahan hukum Primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.
2. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku- buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹⁵

6.4. Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum untuk penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan, yang kemudian diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan. Bahan hukum yang sudah ada kemudian dikumpulkan dan dipelajari untuk menemukan bagian-bagian mana yang dapat diambil sebagai rujukan dalam penelitian ini.

¹⁵ *Ibid*, h. 141.

6.5. Analisa Bahan Hukum

Analisa bahan hukum dalam penulisan ini menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu data yang relevan dengan dengan materi permasalahan yang dibahas, dikaji, dipahami, diuraikan dan ditafsirkan untuk menemukan kesimpulan yang sesuai dengan rumusan masalah. Selain itu analisa bahan hukum juga dilakukan dengan metode interpretasi, intepretasi yang dipergunakan antara lain adalah interpretasi gramatikal dan sistematis.

7. Pertanggungjawaban Sistematika

Agar penulisan ini dapat dibaca dan dipahami secara mudah dan jelas maka materi penelitian yang ada di dalamnya dijabarkan dengan sistematika sebagai berikut:

Dalam Bab I akan diuraikan mengenai pendahuluan dari skripsi ini, pendahuluan tersebut meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan dan manfaat penulisan, metode penulisan, dan pertanggungjawaban sistematika.

Dalam Bab II akan diuraikan mengenai pembahasan rumusam masalah pertama yaitu pengawasan dan penegakan hukum DNI terhadap perusahaan asing yang melakukan ekspansi, yang akan diuraikan secara sistematis melingkupi penanaman modal asing, daftar negatif investasi, bentuk-bentuk ekspansi perusahaan asing, pengawasan DNI, Pengawasan dan penegakan hukum DNI terhadap perusahaan asing yang melakukan ekspansi

Dalam Bab III akan diuraikan mengenai pembahasan rumusan masalah kedua yaitu Penerapan DNI terhadap perubahan saham asing pada perusahaan terbuka, yang akan diuraikan secara sistematis melingkupi, perusahaan terbuka, sasaran DNI, penerapan DNI terhadap perubahan saham asing pada perusahaan terbuka.

Dalam Bab IV, merupakan bagian penutup dan akhir dari keseluruhan pembahasan yang berisi kesimpulan dan saran. Dari pembahasan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya akan ditarik kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang dibahas. Saran yang diuraikan merupakan sumbangsih pemikiran dari Penulis atas permasalahan yang dibahas.