

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Dampak krisis moneter yang melanda negara-negara di kawasan Asia khususnya di Indonesia pada tahun 1997 telah mengakibatkan memburuknya kinerja ekonomi dari masing-masing negara yang mengalaminya. Dampak buruk tersebut dapat terlihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi yang rendah, menurunnya daya beli masyarakat, stagnasi di bidang investasi, hancurnya bidang pasar modal, macetnya kredit perbankan, kerusakan yang terjadi dimana-mana, tingkat pengangguran yang tinggi merupakan indikator untuk mengukur dampak yang ditimbulkan krisis moneter.

Pelajaran berharga yang dapat diambil dari krisis moneter ini bahwa terciptanya ketergantungan yang semakin besar antar bangsa sehingga masalah yang muncul dari satu negara menjadi masalah regional dan kemudian menjadi masalah internasional. kemudian dengan adanya arus globalisasi (globalisasi pada hakikatnya adalah proses yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan atau prakarsa yang dampaknya berkelanjutan melampaui batas-batas kebangsaan (*nation-hood*) dan kenegaraan (*state-hood*),<sup>1</sup> maka tidak dapat dipungkiri masalah suatu negara akan berdampak pada negara lainnya.

Pelajaran lain yang dapat diambil dari dampak krisis moneter di Indonesia adalah terjadinya perubahan terhadap suatu sistem dalam suatu masa (Reformasi) baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial serta hukum. Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukan reformasi di bidang hukum, dimana pada era reformasi telah dilakukan perubahan sebanyak empat kali terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia. Pada era reformasi, banyak dikeluarkan peraturan perundang-undangan baru karena disebabkan adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 serta dibutuhkannya peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan semangat reformasi, tuntutan

---

<sup>1</sup> Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, cet. I, (Bandung : CV Nuansa Alia, 2007), hal. 17

jaman, perubahan, perbaikan serta yang terpenting menciptakan kepastian hukum di Indonesia.

Dengan terpuruknya kinerja perekonomian Indonesia, maka diperlukan langkah-langkah penyelamatan perekonomian Indonesia, sehingga Indonesia dapat pulih dari dampak krisis moneter. Reformasi hukum yang merupakan salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah salah satu faktor kunci terpenting dalam menciptakan kepastian hukum untuk mengatasi krisis moneter disamping reformasi di bidang ekonomi, sosial dan politik.

Pelajaran berikutnya yang dapat diungkapkan dari krisis moneter adalah peranan uang. Dalam dunia modern uang tidak hanya berperan sebagai alat pembayaran dan alat tukar-menukar namun uang dapat digunakan sebagai komoditi yang dapat diperdagangkan. Uang dibutuhkan untuk menggerakkan roda-roda perekonomian Indonesia yang terpuruk akibat krisis moneter. Investor memerlukan uang untuk membeli mesin-mesin, peralatan produksi, membangun pabrik, membayar gaji karyawan, serta menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan konsumen, baik di dalam maupun luar negeri sehingga menghasilkan devisa bagi Negara serta menggerakkan ekonomi suatu Negara.

Menurut M.Manulang, ilmu ekonomi adalah suatu ilmu yang mempelajari masyarakat dalam usahanya untuk mencapai kemakmuran (kemakmuran suatu keadaan di mana manusia dapat memenuhi kebutuhannya, baik barang-barang maupun jasa).<sup>2</sup> Ekonomi yang merupakan ilmu untuk mencapai kemakmuran, maka instrumen penting dalam peningkatan kemakmuran tersebut adalah instrumen investasi.<sup>3</sup>

Menurut Paul M. Johnson, investasi adalah seluruh pendapatan yang dibelanjakan oleh perusahaan atau lembaga pemerintah untuk barang-barang modal yang akan digunakan dalam aktivitas produktif.<sup>4</sup> Agregasi investasi dalam

---

<sup>2</sup> Elsi Kartika Sari dan Advendi Simanunsong, *Hukum Dalam Ekonomi*, cet.II (Jakarta : PT Grasindo, 2008), hal. 4.

<sup>3</sup> Penanaman uang atau modal di suatu perusahaan atau proyek untuk tujuan memperoleh keuntungan (lihat **kamus besar bahasa Indonesia**. Perum Penerbitan dan Percetakan Balai Pustaka : cet. II, 1989. hal. 337).

<sup>4</sup> Didik Rachbini, *Arsitektur Hukum Investasi Indonesia (Analisis Ekonomi Politik)*, cet. I, Indonesia : PT. Macanan Jaya Cemerlang, 2008. hal. 11.

perekonomian suatu negara merupakan jumlah total pembelanjaan guna menjaga atau meningkatkan cadangan barang-barang tertentu yang tidak dikonsumsi segera. Barang-barang tersebut digunakan untuk memproduksi barang atau jasa yang berbeda dan akan didistribusikan ke pihak-pihak lain.<sup>5</sup>

Di Indonesia, penggunaan terminologi investasi adalah sama dengan penggunaan terminologi penanaman modal. Terminologi penanaman modal dapat berarti penanaman modal yang dilakukan secara langsung oleh investor lokal (*Domestic Investor*), Investor asing (*Foreign Indirect Investmen*) dan penanaman modal yang dilakukan secara tidak langsung oleh pihak asing (*Foreign Indirect Investment*). Pengertian penanaman modal yang dilakukan secara tidak langsung oleh pihak asing dikenal dengan istilah *portofolio* yakni pembelian efek lewat Lembaga Pasar Modal (*Capital Market*).

Dalam melaksanakan pembangunan di suatu negara, instrumen investasi atau penanaman modal jelas diperlukan, mengingat dalam pelaksanaan pembangunan dibutuhkan modal yang tidak sedikit. Instrumen investasi atau penanaman modal langsung dan tidak langsung tidak dapat dipungkiri diperlukan untuk menarik modal yang besar kedalam suatu negara dalam pelaksanaan pembangunan khususnya di Indonesia, yang sedang berusaha untuk bangkit dari dampak krisis moneter yang terjadi pada masa lalu.

Bagaimana caranya menarik modal yang besar kedalam suatu negara? Disamping faktor politik dan faktor ekonomi, faktor hukum merupakan salah satu faktor pendorong hadirnya investasi atau penanaman modal serta mempunyai peranan penting untuk mendapatkan sumber modal yang besar dengan mengedepankan kebijakan investasi yang ramah terhadap dunia usaha, maka dengan atraktif dapat menarik modal dari pemilik modal (investor).<sup>6</sup> Karena investor membutuhkan kepastian hukum jika ingin menanamkan modalnya. Oleh

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Investor adalah kelompok masyarakat ekonomi kelas atas, yang memiliki dana dan kekayaan jauh lebih banyak dari rata-rata penduduk biasa. Kelompok ini sangat sensitif terhadap isu keamanan usaha maupun dirinya sehingga sekedar isu pun sudah menjadi penghambat investasi. Lihat **Didik Rachbini** : *Arsitektur Hukum Investasi Indonesia (Analisis Ekonomi Politik)* : PT. Macanan Jaya Cemerlang, 2008. hal. 16.

karena itu dibutuhkan instrumen peraturan perundang-undangan sebagai payung hukum bagi investor.

Dapat dimengerti bahwa kepastian hukum bagi investor dalam melakukan investasi sangat diperhatikan oleh investor sebelum menanamkan modalnya kesuatu negara. Dikarenakan investor mempunyai kepentingan serta tujuan dalam menanamkan modalnya di suatu negara. Dalam mempertahankan kepentingannya serta tujuannya dalam menanamkan modal, instrumen hukum adalah alatnya dalam pencapaian kepentingan dan tujuan.

Yang dimaksud dengan hukum adalah keseluruhan kumpulan peraturan-peraturan atau kaedah-kaedah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.<sup>7</sup> Hukum itu bukanlah merupakan tujuan, tetapi sarana atau alat untuk mencapai tujuan yang sifatnya non-yuridis dan berkembang karena rangsangan dari luar hukum. Faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum itu dinamis.<sup>8</sup>

Kepastian hukum dalam menarik investasi atau penanaman modal harus diiringi dengan jaminan kepastian hukum bagi kegiatan investasi jika ingin membuat investasi benar-benar berkembang. Tanpa adanya jaminan kepastian hukum maka investor akan enggan menanamkan modalnya di Indonesia dan akan mencari negara-negara lain untuk menanamkan modalnya. Ada lima faktor utama yang mempengaruhi masuknya investor ke suatu negara, yaitu stabilitas politik, kepastian hukum, konsistensi kebijakan regulasi, dan pajak.<sup>9</sup>

Oleh karena itu kepastian hukum dalam berinvestasi atau menanamkan modal dibutuhkan adanya kepastian hukum, agar kegiatan-kegiatan investasi atau penanaman modal yang diharapkan dapat sesuai dengan kepentingan dan tujuannya serta sesuai dengan persyaratan-persyaratan yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga hambatan-hambatan dalam pelaksanaan investasi

---

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet. I, (Yogyakarta : Liberty Yogyakarta, 2003), hal. 40.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Camelia Malik, "Jaminan Kepastian Hukum Dalam Kegiatan Penanaman Modal Di Indonesia," *Jurnal Hukum Bisnis* (Volume 26-No.4, 2007) : 15.

atau penanaman modal baik secara langsung (*direct*) dan tidak langsung (*indirect*) dapat teratasi.

Terminologi, mengenai penanaman modal langsung (*direct investment*) dan penanaman modal tidak langsung (*indirect investment*) pertama kali muncul dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 Tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 Tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN).

Pada saat ini di Indonesia, pengaturan mengenai penanaman modal diatur dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang disahkan pada tanggal 26 April 2007. Dalam Undang-Undang ini tidak dikenal pembedaan antara Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA). Hal ini berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal yang berbunyi: “Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia”.

Terminologi penggunaan penanaman modal langsung dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dapat dilihat dalam Pasal 2 dan Penjelasannya dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Berdasarkan pasal 2 dan penjelasan Undang-Undang tersebut : “Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi penanaman modal di semua sektor di wilayah negara Republik Indonesia”. Dalam penjelasannya disebutkan : “Yang dimaksud dengan penanaman modal di semua sektor di Wilayah negara Republik Indonesia adalah penanaman modal langsung dan tidak termasuk penanaman modal tidak langsung atau portofolio”.

Sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2007 dan Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal. Pada akhir desember peraturan tersebut diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2007.

Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal atau yang dikenal dengan Daftar Negatif Investasi (DNI) merupakan pelaksanaan dari Pasal 12 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

Peraturan ini mengatur bidang usaha yang terbuka untuk investor, bidang usaha yang tertutup, bidang usaha yang khusus, bidang usaha yang terbuka dengan syarat kemitraan dengan pengusaha lokal, bidang usaha terbuka dengan izin khusus dan bidang usaha yang hanya terbuka untuk penanam modal dalam negeri.<sup>10</sup> Oleh karena itu Daftar Negatif Investasi (DNI) merupakan acuan pertama kali untuk mengetahui apakah bidang usaha yang mereka inginkan terbuka atau tertutup bagi calon penanam modal asing atau domestik, terutama penanam modal asing di Indonesia mengenai sektor bidang usaha serta batasan kepemilikan modal asing di Indonesia.

Jadi, setiap calon penanam modal baik asing maupun domestik pertama kali harus memperhatikan ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan memperhatikan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal jika investor ingin melakukan penanaman modal secara langsung.

Sedangkan pengaturan mengenai penanaman modal secara tidak langsung (*indirect investment*) di Indonesia diatur dengan peraturan perundang-undangan Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal. Hal ini mengingat karakteristik penanaman modal tidak langsung (*indirect investment*) merupakan ciri dari mekanisme pasar modal.

Pasar modal merupakan salah satu sarana untuk berinvestasi yang menarik bagi para investor individual maupun institusional untuk mendapatkan keuntungan dalam suatu waktu. Peranan pasar modal bagi perusahaan juga sangat penting, dimana melalui mekanisme pasar modal suatu perusahaan dapat memperoleh tambahan dana yang besar untuk peningkatan perusahaan dengan

---

<sup>10</sup> Erman Rajagukguk, "Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal", hal. 2.

cara menerbitkan saham (*equity*) maupun obligasi (*corporate bond*). Para pemodal asing baik individual maupun institusional juga dapat menanamkan modalnya dalam jumlah yang sangat besar di pasar modal Indonesia. Oleh karena itu pasar modal merupakan sarana untuk memobilisasikan dana baik dari dalam maupun luar negeri.

Mekanisme pasar modal dapat juga digunakan untuk melakukan penanaman modal dengan cara pengambilalihan suatu perusahaan yang berstatus perusahaan publik (tbk). Mekanisme pengambilalihan dalam pasar modal biasanya dilakukan dengan pengambilalihan saham perusahaan publik tersebut melalui pasar modal. Pengambilalihan perusahaan tersebut dinamakan akuisisi.<sup>11</sup>

Oleh karena itu penanaman modal di Indonesia dapat dilakukan melalui mekanisme penanaman modal langsung di suatu sektor bidang usaha dan juga dapat dilakukan dengan mekanisme pasar modal.

Pada saat ini di Indonesia, pemerintah Indonesia sedang giat mengundang investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Hal ini sesuai dengan kebijakan pemerintah yang ingin mengembangkan sektor penanaman modal dengan mengundang investor asing ke Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal dan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal merupakan salah satu cara pemerintah untuk mengundang investor asing ke Indonesia.

Namun, belakangan ini terdapat permasalahan dalam bidang penanaman modal di Indonesia. Contoh kasus penanaman modal yang terjadi pada saat ini adalah kasus PT. Indosat Tbk mengenai pembatasan kepemilikan asing di bidang sektor telekomunikasi.

PT. Indosat Tbk (ISAT), merupakan perusahaan yang berstatus perusahaan publik dimana sahamnya tercatat dan diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia (BEI) dan merupakan perusahaan telekomunikasi terbesar setelah PT. Telkom

---

<sup>11</sup> Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut (Lihat **Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas**, Pasal 1 Butir 11).

Tbk. Pada saat ini mayoritas saham PT. Indosat Tbk telah dimiliki oleh perusahaan yang berasal dari negara Qatar yaitu Qatar Telekom (Qtel).

Pada tanggal 22 juni 2008, Qatar Telekom secara tidak langsung mengambil alih 2,17 miliar saham seri B atau 40,81 % saham PT. Indosat Tbk yang dikuasai Indonesia Communications Limited (ICLM) dan Indonesia Communication Pte Ltd (ICLS). Pengambilalihan tersebut dilakukan berdasarkan perjanjian jual beli (PJB) pada tanggal 6 juni 2008 antara Qatar Telekom dan Singapore Technologies Telemedia Pte Ltd (STT). Qtel dan STT merupakan pemilik ICLM dan ICLS melalui kepemilikan saham di Asia Mobile Holdings (AMH) masing-masing 75 % dan 25 %. Qatar Telekom mengakuisisi saham PT. Indosat Tbk pada harga Rp. 7.388 per saham dengan total dana US\$ 1,8 Milliar (Rp 16,65 Triliun). Setelah akuisisi, kepemilikan saham Asia Mobile Holdings Pte Ltd (AMH) beralih sepenuhnya ke Qatar Telekom (Qtel). Komposisi saham PT. Indosat Tbk setelah terjadi pengalihan saham adalah:

<b>Qatar Telecommunication</b>	<b>Negara Republik Indonesia</b>	<b>FIL Limited</b>	<b>Publik</b>
40, 81 %	14,29 %	5,78%	39,12%

Dengan beralihnya kepemilikan saham PT. Indosat Tbk tersebut, berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) no. IX.H.1 Tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka, ditentukan bahwa Qtel diwajibkan untuk melakukan Penawaran Tender sisa saham PT.Indosat Tbk yang berada di tangan publik (pemegang saham independen) karena PT. Indosat Tbk merupakan perusahaan terbuka yang sahamnya tercatat dan diperdagangkan di Bursa Efek Indonesia (BEI).

Dalam melaksanakan penawaran tender yang bersifat wajib tersebut Qtel akan melakukan penawaran tender terhadap seluruh saham PT. Indosat Tbk kepada pemegang saham publik.

Dalam perkembangannya proses penyelesaian penawaran tender terganjal oleh Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal (Daftar Negatif Investasi/DNI) dan Surat Keputusan Menteri



Komunikasi dan Informatika yang mengacu kepada Daftar Negatif Investasi. Dalam surat keputusan tersebut diputuskan Bahwa Daftar Negatif Investasi (DNI) berlaku terhadap Qatar Telekom (Qtel) sehingga Qatar Telekom hanya dapat menguasai maksimal 49 % saham PT. Indosat Tbk.

Qatar Telekom hanya dapat menguasai maksimal 49 % Saham ISAT karena PT. Indosat Tbk memenuhi kriteria sektor usaha jaringan tetap berbasis kabel maupun berbasis radio, dengan teknologi *circuit switched* atau *packet switched*. Batasan maksimal asing ini termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 111 tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Dalam bagian C tentang kepemilikan modal no. 44 dalam Perpres 111 Tahun 2007 disebutkan batasan kepemilikan asing di penyelenggaraan jaringan telekomunikasi tetap maksimal 49 %.

Dengan diberlakukannya Daftar Negatif Investasi (DNI) kepada Perusahaan Publik menciptakan permasalahan yang baru terhadap kepastian hukum di bidang penanaman modal di Indonesia. Karena jika mengacu kepada pasal 2 beserta penjelasannya di Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal, disebutkan yang dimaksudkan dengan penanaman modal adalah penanaman modal langsung dan tidak termasuk penanaman modal tidak langsung atau portofolio. Namun, pemerintah berpendapat bahwa penanaman modal melalui pasar modal dapat dikenakan Daftar Negatif Investasi (DNI).

Akibat dari diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal yang merupakan derivatif dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal terhadap perusahaan publik, dapat menciptakan iklim investasi di Indonesia terganggu. Hal ini akan berimplikasi terhadap iklim penanaman modal di Indonesia.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut dan dengan diberlakukannya Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007 Tentang Daftar Bidang