

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia masih mengalami banyak kendala dalam mewujudkan keberhasilan pembangunan, seperti halnya yang terjadi pada negara-negara berkembang lainnya. Salah satu faktor yang menjadi kendala dalam meningkatkan pembangunan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat adalah keterbatasan dana atau modal. Padahal dana atau modal merupakan faktor penting dalam melaksanakan pembangunan. Kebutuhan akan modal asing bagi negara-negara yang melakukan pembangunan tidak disanksikan lagi (Normin, 1996:1). Modal mempunyai peran yang sangat menentukan secara langsung terkait pada peningkatan ekonomi suatu negara.

Mitos yang terdapat di negara-negara berkembang menyatakan bahwa untuk menjadi negara yang makmur, pembangunan ekonomi nasional harus diarahkan ke bidang industri. Dalam upaya untuk mengarah kesana, negara-negara berkembang sudah dihadapkan pada permasalahan minimnya modal dan teknologi yang merupakan elemen dasar dalam menuju industrialisasi. Langkah yang ditempuh oleh Indonesia untuk mengatasi kendala tersebut adalah dengan mengundang masuknya modal asing dari negara-negara maju. Untuk itu keberadaan modal asing melalui berbagai kebijakan di bidang investasi asing di negara-negara berkembang tidak terlepas kaitannya dengan adanya kepentingan penyelenggaraan pembangunan nasional untuk mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia (Ridwan Kahirandy, 2003:51).

Menarik sebanyak mungkin investor asing masuk ke Indonesia merupakan langkah-langkah yang dilakukan guna peningkatan pembangunan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Kebutuhan akan modal asing bagi negara-negara berkembang yang melakukan pembangunan tidak diragukan lagi terlebih apabila melihat peranannya yang secara langsung terkait pada peningkatan ekonomi suatu negara seperti arus barang, modal, manajemen, *skill* dan teknologi. Sementara itu investor asing akan tertarik untuk menanamkan modalnya apabila negara tempat menanam modal tersebut terdapat keadaan sosial politik dan keamanan yang stabil serta adanya jaminan kepastian hukum yang mengikat dan iklim investasi yang kondusif.

Dalam upaya memanfaatkan modal asing dan teknologi ke Indonesia untuk merealisasikan pembangunan nasional dan untuk mencegah terjadinya dominasi modal asing dalam perekonomian nasional, maka diberlakukan UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 No. 1, Tambahan Lembaran Negara No.2818 (yang selanjutnya disebut UUPMA). Untuk lebih meningkatkan masuknya arus penanam modal asing, diperlukan pula adanya jaminan dan iklim yang kondusif, sehingga untuk memenuhi keinginan dan harapan tersebut diperlukan aturan hukum internasional dan lembaga-lembaga internasional serta perangkat hukum nasional negara tempat penanaman modal. Adanya perangkat hukum dan lembaga-lembaga yang bersifat internasional tersebut, menjadikan penanaman modal asing akan lebih mendapatkan perlindungan hukum, terutama bagi negara-negara sedang berkembang yang sangat

memerlukan modal asing untuk melaksanakan pembangunan seperti halnya Indonesia.

Indonesia sendiri saat ini sangat membutuhkan dana atau modal yang besar untuk membangun negara akibat krisis ekonomi serta iklim investasi di Indonesia yang semakin memburuk. Hal ini ditandai dengan keengganan para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Bahkan kecenderungan mereka yang sudah melakukan investasi sejak lama di Indonesia, melihat situasi saat ini yang tidak kondusif, akhirnya meninggalkan Indonesia dan memindahkan investasi mereka ke negara lain (Ridwan Khairandy, 2002:1).

Bagi Indonesia sendiri, investasi asing diharapkan dapat membantu untuk mewujudkan potensi ekonomi seperti adanya kekayaan alam dan tenaga kerja yang melimpah menjadi kekuatan ekonomi yang nyata, melalui penanaman modal asing diharapkan perekonomian dapat berkembang, sekaligus dengan pengalihan teknologi, perluasan pengetahuan, peningkatan ketrampilan dan keahlian tenaga-tenaga nasional.

Sanusi Bintang dan Dahlan dalam Soehendro (2005:4) menyatakan bahwa pembangunan ekonomi suatu negara tidak hanya dapat dilaksanakan atas partisipasi pihak pemerintah dan swasta nasional saja, tetapi juga oleh pihak asing. Pihak asing biasanya enggan untuk berinvestasi atau melakukan transaksi ekonomi di suatu Negara tertentu apabila di Negara tersebut terdapat hukum ekonomi yang tidak menunjang, menghambat atau menimbulkan resiko dan ketidakpastian yang besar terhadap investasi, misalnya apabila ada

kelemahan dalam pengaturan tentang penanaman modal asing, pemilikan hak atas tanah, penyelesaian sengketa bisnis, dan berbagai ketentuan perizinan. Akibatnya investasi asing yang seyogyanya masuk tersebut beralih ke negara lain yang hukum ekonominya lebih baik.

Sementara itu, pertumbuhan ekonomi sangat tergantung pada tingkat investasi dalam sebuah negara. Semakin tinggi investasi semakin cepat pula tingkat pertumbuhan ekonomi. Sementara itu perkembangan investasi sangat dipengaruhi oleh stabilitas sosial politik, konsistensi penegakan hukum, kebijakan perburuhan yang kondusif dan kejelasan peraturan investasi menyangkut pelaksanaan otonomi daerah yang sering kali tumpang tindih dengan peraturan pemerintah pusat. Dalam hal ini faktor yang paling berpengaruh terhadap investor asing adalah tidak adanya kepastian hukum di Indonesia, sehingga penegakan hukum menjadi sulit ditegakkan.

Sentralisasi kebijakan pada era Orde Baru, khususnya dalam pengelolaan potensi ekonomi, membuat peran pelaku usaha di daerah terabaikan. Berbagai kebijakan yang disusun lebih banyak bermuatan kepentingan elite-elite pusat yang pada sisi lain justru berdampak negatif bagi iklim usaha di daerah. Selain itu, sentralisasi juga menimbulkan terjadinya inefisiensi dalam perekonomian sebagai akibat biaya birokrasi yang sangat tinggi dan tidak transparan. Seiring dengan reformasi di bidang politik karena derasnya tuntutan masyarakat turut mengubah tatanan birokrasi pemerintahan dari sentralistis menjadi desentralisasi. Lahirnya UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

1999 No.60, Tambahan Lembaran Negara No.3839 dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 No.54, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No.3952, merupakan dasar bagi penerapan sistem desentralisasi yang sekarang menjadi UU No.32 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No.125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4437 dan UU No.33 Tahun 2004, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No.126, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No.4438.

Pemberlakuan kedua undang-undang tersebut memberikan konsekuensi berkurangnya kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat dan semakin besarnya kewenangan pemerintah daerah. Orientasi otonomi daerah yang seharusnya lebih menekankan pada pelayanan publik sebagai langkah konkret menjalankan fungsi fasilitator pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, ternyata justru menambah beban masyarakat. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya bermunculan peraturan daerah (Perda) tentang pajak dan retribusi baru di berbagai daerah, yang hanya bertujuan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Banyak keluhan-keluhan pengusaha maupun penanam modal terhadap bermunculannya pungutan-pungutan baru tersebut. Situasi ini diperburuk lagi dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan relatif masih rendah sehingga berbagai problem sosial ekonomi yang masih mengimpit masyarakat belum tersentuh oleh kebijakan publik secara memadai (Kompas 3 Mei 2003).

Hal tersebut menunjukkan bahwa penerapan otonomi daerah ternyata belum membawa perbaikan yang berarti. Aspek utama yang bisa digunakan sebagai indikator dan menarik untuk dicermati, yaitu: *pertama*, belum ada perbaikan dalam birokrasi perizinan usaha. *Kedua*, makin banyaknya jumlah (nominal), intensitas, dan pelaku pungutan baik berupa pajak dan retribusi daerah maupun pungutan liar. *Ketiga*, arah dan orientasi kebijakan daerah yang belum menunjang iklim investasi yang kondusif. Sejak penerapan otonomi daerah, aspek perizinan usaha belum menunjukkan perbaikan yang signifikan.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU ini memberikan otonomi secara penuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah.

Sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, kewenangan yang dimiliki oleh daerah semakin luas. Sejalan dengan pelaksanaan undang-undang tersebut yang dimulai sejak 1 Januari 2001, kewenangan untuk menangani investasi dilimpahkan kepada Pemerintah kabupaten/kota. Oleh karenanya, adalah hal yang wajar apabila pemerintah kabupaten/kota berusaha untuk menarik investor agar bersedia menanamkan modalnya di wilayah kabupaten/kota yang dikelolanya. Berbagai strategi diterapkan pemerintah kabupaten/kota untuk menarik minat investor, seperti penyediaan lahan, kemudahan perijinan, dan penyediaan infrastruktur, namun upaya tersebut belum memberikan hasil yang menggembirakan. Pada kenyataannya banyak daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan PAD dengan menerapkan berbagai perda dan retribusi daerah yang sifatnya memberatkan para investor, sehingga banyak investor asing yang berfikir dua kali untuk menanamkan modalnya.

Penurunan investasi yang terjadi di berbagai daerah tidak terlepas dari keadaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan investasi yang belum kondusif untuk mendukung jalannya investasi tersebut. Sampai pada saat ini di Indonesia masih memberlakukan UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara No.2818 sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing, padahal banyak hal yang perlu untuk disesuaikan dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan ekonomi global dan berbagai kepentingan dalam

negeri sendiri. Sementara itu jika ada kebijakan yang akan diambil diatur dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri, sehingga tidak jarang terjadi benturan-benturan atau peraturan-peraturan yang bertentangan dengan perundang-undangan tentang penanaman modal yaitu UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1967 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara No.2818. Hal ini merupakan salah satu faktor penyebab ketidakpastian hukum dalam berinvestasi di Indonesia.

Pelaksanaan pembangunan sangat ditentukan adanya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yang ditunjukkan oleh banyaknya kegiatan ekonomi khususnya penanaman modal asing di suatu daerah. Kegiatan investasi di Kabupaten Bantul sangat dipengaruhi oleh adanya iklim investasi yang mampu menarik minat para investor asing, namun sejalan dengan adanya perubahan-perubahan kebijakan di berbagai bidang khususnya bidang sosial politik, ekonomi dan pemerintahan telah mengakibatkan ketidakpastian hukum yang merupakan syarat penting dalam pertimbangan investasi.

Kondisi ketidakpastian hukum tersebut harus dicari solusinya dan segera diakhiri untuk tetap mempertahankan atau meningkatkan pembangunan di Kabupaten Bantul. Oleh karena itu harus ditemukan langkah-langkah yang tepat untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif, melalui peraturan perundang-undangan yang lebih mengikat dan lebih efektif. Sehingga tidak membebani calon investor yang akan menanamkan modalnya dengan berbagai peraturan daerah yang terkesan berbelit-belit dan memakan biaya yang mahal.

Peraturan hukum yang mengikat dan efektif tersebut akan membawa Kabupaten Bantul pada kondisi yang kondusif sekaligus menciptakan kepastian hukum.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka dalam penelitian ini akan diangkat beberapa masalah yaitu :

- 1) Bagaimana peranan hukum dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif di Kabupaten Bantul?
- 2) Upaya-upaya apa yang dapat ditempuh pemerintah dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif di Kabupaten Bantul?

C. Batasan Masalah

Batasan masalah dalam penelitian ini adalah mengenai arti penting kepastian hukum dalam kegiatan investasi asing pada era otonomi daerah di Kabupaten Bantul dan upaya-upaya hukum yang ditempuh oleh pemerintah dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif.

D. Batasan Konsep

Konsep merupakan unsur penelitian yang terpenting serta merupakan definisi untuk menggambarkan secara abstrak dari satu fenomena sosial atau alamiah (Singarimbun dan Effendi, 1995: 33-34). Beberapa batasan konsep yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah:

1. Kepastian hukum bagi investor merupakan tolok ukur utama, investor masuk menghitung resiko. Sejauh mana risiko dapat dikendalikan dan

bagaimana penegakan hukum terhadap risiko tersebut, jika penegakan hukum tidak mendapat kepercayaan dari investor

2. Investasi atau penanaman modal merupakan biaya atau (*cost*) untuk memperoleh suatu manfaat (*benefit*) yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu.
3. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pengamatan penulis, permasalahan dalam penelitian ini yaitu masalah arti penting kepastian hukum dalam kegiatan investasi asing pada era otonomi daerah di Kabupaten Bantul, secara spesifik belum pernah diangkat oleh peneliti-peneliti lain. Penulis telah mengadakan penelusuran terhadap penelitian untuk Tesis di Magister Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Penulis belum menjumpai ada penelitian yang sama baik ditinjau dari segi fokus maupun lokus penelitiannya.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan akan memperoleh manfaat antara lain sebagai berikut :

1. Bagi Penulis

Penelitian ini dilaksanakan untuk memenuhi kewajiban penulis dalam rangka penyusunan tesis yang merupakan salah satu syarat dalam menyelesaikan pendidikan di Program Studi Magister Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

2. Bagi Pemerintah

Sebagai masukan bagi pemerintah daerah Kabupaten Bantul dalam memberikan jaminan dan kepastian hukum kepada para investor, karena jaminan dan kepastian hukum merupakan unsur yang sangat dominan dalam penciptaan iklim investasi yang kondusif dalam rangka peningkatan perekonomian di Indonesia.

3. Bagi Masyarakat

Sebagai masukan kepada masyarakat terutama bagi para investor bahwa dalam melakukan investasi harus memperhatikan iklim investasi yang kondusif yang hanya bisa terwujud dengan adanya peraturan pemerintah yang mengikat dan efektif serta sebagai upaya pemikiran tentang hukum dan perbaikan perekonomian dalam rangka pengembangan ilmu hukum.

G. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini antara lain adalah :

- 1. Untuk mengetahui dan mengevaluasi peranan hukum dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif di Kabupaten Bantul.**

2. Untuk mengetahui dan mengevaluasi upaya-upaya yang ditempuh oleh pemerintah dalam memberikan jaminan dan kepastian hukum dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif di Kabupaten Bantul.

