

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI KEBIJAKAN PEMBERIAN INSENTIF DAN KEMUDAHAN PENANAMAN MODAL DI DAERAH

#### A. Tinjauan Umum Penanaman Modal

##### 1. Pengertian Penanaman Modal

Istilah penanaman modal berasal dari bahasa latin, yaitu *investire* yang artinya memakai, sedangkan dalam bahasa inggris disebut dengan *investment*. Dalam definisi penanaman modal dikonstruksikan sebagai sebuah kegiatan untuk penarikan sumber dana yang digunakan untuk pembelian barang modal dan barang modal itu akan dihasilkan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan penanaman modal adalah penempatan modal di badan usaha dengan cara membeli saham atau obligasi dari badan usaha tersebut.<sup>19</sup> Sedangkan investasi adalah penanaman uang atau modal dari suatu perusahaan atau projek untuk tujuan memperoleh keuntungan.<sup>20</sup>

Menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal baik penanaman modal di dalam negeri maupun di luar negeri untuk melakukan usaha di wilayah Republik Indonesia.

---

<sup>19</sup> Tim penyusun kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa-Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, Kamus Besar Bahasa Indonesia (cetakan keempat), Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 895

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm 337.

Menurut Rancangan Perjanjian Multilateral tentang investasi (*Multilateral Agreement on Investment*) yang pada waktu itu sedang disiapkan oleh Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (*Organization For Economic Cooperation and Development*) memberikan pengertian investasi yang lebih luas. Dalam rancangan tersebut penanam modal (*investment*) diartikan sebagai suatu jenis aktiva yang memiliki atau dikendalikan secara langsung atau tidak langsung oleh suatu investor (*every kind of asset owned or controlled, directly or indirectly, by an investor*).<sup>21</sup>

Menurut Sadono Sukirno, investasi dapat diartikan sebagai pengeluaran atau pengeluaran penanam modal atau perusahaan untuk membeli barang-barang modal dan perlengkapan-perengkapan produksi untuk menambah kemampuan memproduksi barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia dalam perekonomian.<sup>22</sup>

Penanaman modal sangat penting artinya ditengah-tengah keterbatasan pemerintah dalam membiayai segala jenis kebutuhan pembangunan, untuk pemerintah merangsang partisipasi sektor swasta untuk menyukseskan program pembangunan nasional. Penanaman modal menjadi salah satu alternatif yang dianggap baik bagi pemerintah untuk memecahkan kesulitan modal dalam melancarkan pembangunan

---

<sup>21</sup> Komarudin dalam N. Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang, 2003, hlm. 4.

<sup>22</sup> Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Ekonomi Makro*, Raja Grafindo, Jakarta, 1994, hlm. 36.

nasional. Penanaman Modal asing sangatlah dibutuhkan oleh bangsa Indonesia demi kemajuan negara Indonesia.

## **2. Tujuan dan Manfaat Penanaman Modal**

Tujuan penyelenggaraan penanaman modal hanya dapat tercapai apabila faktor penunjang yang menghambat iklim penanaman modal dapat diatasi, antara lain melalui perbaikan koordinasi antara instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, penciptaan birokrasi yang efisien, kepastian hukum di bidang penanaman modal, biaya ekonomi yang berdaya saing tinggi, serta iklim usaha yang kondusif di bidang ketenagakerjaan dan keamanan berusaha. Dengan perbaikan berbagai faktor penunjang tersebut, diharapkan realisasi penanaman modal akan membaik secara signifikan.

Menurut Pasal 3 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2007, Tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk:

- a. meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional;
- b. menciptakan lapangan kerja;
- c. meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan;
- d. meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional;
- e. meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional;
- f. mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan;
- g. mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan
- h. meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Penanaman modal berkembang sejalan dengan kebutuhan suatu negara dalam melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan

kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Kegiatan penanaman modal juga terjadi sebagai konsekuensi berkembangnya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Upaya pembangunan ekonomi mensyaratkan adanya rangkaian investasi yang dilaksanakan secara bertahap. Pada setiap tahapnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan tahap berikutnya. Sebagaimana diungkapkan oleh N. Rosyidah Rakhmawati<sup>23</sup> bahwa penanaman modal memiliki arti penting bagi pembangunan ekonomi yang pada dasarnya adalah untuk meningkatkan perekonomian nasional, yaitu untuk meningkatkan kesempatan kerja, meraih teknologi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Berkaitan dengan tujuan penanaman modal Sumantoro<sup>24</sup> menyatakan bahwa penanaman modal mempunyai peranan dan sumbangan penting dalam pembangunan. Pembangunan tersebut direncanakan oleh pemerintah yang di dalamnya juga diarahkan agar penanaman modal mempunyai peranan dalam pembangunan. Kegiatan penanaman modal diharapkan tidak berorientasi kepada motif mendapat keuntungan saja, melainkan juga diarahkan kepada pemenuhan tugas pembangunan pada umumnya. Jadi selayaknyalah penanaman modal diarahkan pada serangkaian pengaturan oleh pemerintah untuk berperan

---

<sup>23</sup> N. Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang, 2003, hlm 8

<sup>24</sup> Sumartono, *Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1986, hlm 111

serta dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan menurut prioritas yang tercantum dalam setiap rencana pembangunan, yang meliputi :

- a. Peningkatan produksi nasional/penggalian potensi-potensi ekonomi;
- b. Penciptaan lapangan kerja;
- c. Peningkatan peralatan hasil-hasil pembangunan/partisipasi masyarakat dalam pembangunan/kegiatan ekonomi dan pemerataan kegiatan pembangunan ke daerah.

Kemudian dari segi manfaat, ada dua keuntungan mengenai terselenggaranya penanaman modal bagi Indonesia. *Pertama*, meningkatnya pendapatan riil yang tercermin dari pada peningkatan upah gaji konsumen atau peningkatan penerimaan pemerintah. *Kedua*, adanya manfaat-manfaat tidak langsung seperti diperkenalkannya teknologi dan pengetahuan baru.

Banyak kendala yang muncul sehubungan dengan aplikasi penanaman modal memberikan gambaran nyata betapa tidak mudahnya menarik minat penanam modal untuk menanamkan modalnya di Indonesia, tersedianya berbagai infrastruktur yang cukup memadai bukanlah jaminan utama untuk dapat menarik penanam modal tersebut tetapi diperlukan pula berbagai inisiatif guna mendorong aplikasi penanaman modal lebih banyak lagi ke Indonesia. Dengan kata lain, diperlukan sebuah strategi pengembangan penanaman modal khususnya penanaman modal asing agar dapat mengeliminasi setiap kendala yang

muncul dan menjadi faktor penghambat dalam menarik minat modal asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia.

Manfaat penanaman modal asing adalah sebagai sumber modal, sumber pengetahuan, alih teknologi, sumber pemberuan proses dan produk, dan sumber kesempatan kerja. Sedangkan kerugian adanya penanaman modal asing adalah adanya persaingan perusahaan dalam negeri, persaingan merebut kredit dalam negeri, penanaman modal asing membawa keluar keuntungan hasil investasi yang lebih besar dari pada jumlah uang yang dibawanya sebagai modal, penanaman modal asing tidak menciptakan banyak kesempatan kerja, pengeksploitasian sumber daya alam oleh penanam modal asing, beberapa praktek kerja penanaman modal asing yang bertentangan dengan kepentingan nasional negara tuan rumah.<sup>25</sup>

### **3. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penanaman Modal**

Saat ini tingkat investasi mengalami penurunan yang cukup tajam apabila dibandingkan dengan masa sebelum terjadi krisis ekonomi. Penurunan tingkat investasi disebabkan oleh beberapa faktor yang akhirnya dapat mempengaruhi investor dalam menanamkan modal. Faktor-faktor tersebut dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) kelompok yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

#### **a. Faktor Internal**

---

<sup>25</sup> Nirwono, *Ilmu Ekonomi untuk Kontek Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1991, hlm. 706.

1) Prosedur penanaman modal

Pada umumnya para investor mengeluhkan prosedur penanaman modal yang tidak sederhana bahkan dianggap berbelit-belit atau terlalu birokratis. Dengan adanya otonomi daerah yang jika tidak dilaksanakan sesuai dengan konsep dasar pembentukannya akan menjadikan birokrasi menjadi semakin panjang tidak tercipta birokrasi yang mudah melalui *one gate service* atau *stop service*.

2) Kondisi politik dan keamanan

Kondisi politik dan keamanan yang tidak menentu menimbulkan rasa khawatir pada diri investor. Hal ini dapat dimaklumi karena mereka membutuhkan jaminan keamanan terhadap modal dan jiwa mereka.

3) Kualitas kemampuan tenaga kerja

Faktor tenaga kerja menjadi salah satu pertimbangan penting karena tenaga kerja sangat terkait dengan kualitas produksi. Tenaga kerja Indonesia saat ini masih kurang memadai apabila dilihat dari segi kualitas/kemampuannya. Begitu pula dengan upah buruh, etos kerja, perilaku dan budaya para tenaga kerja.

4) Aspek perlindungan hukum dan kepastian hukum

UU penanaman modal, baik itu PMA maupun PMDN dirasa belum menjamin perlindungan dan kepastian hukum bagi

para investor dengan baik. Hal ini terjadi karena sering berganti-ganti peraturan dan kurang sinkronnya satu aturan dengan aturan yang lainnya.

5) Hak kepemilikan tanah

Hak kepemilikan tanah ini pada umumnya sangat sulit diperoleh investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia. Adanya ketentuan tersebut karena terdapat kekhawatiran apabila investor asing diberikan hak untuk memiliki tanah, maka mereka berpeluang untuk menguasai tanah secara besar-besaran yang ditakutkan dapat merugikan kepentingan nasional. Keadaan ini berbeda dengan di negara Cina, Thailand, dan Philipina yang telah mulai menawarkan berbagai hak atas tanah yang menarik bagi investor.

6) *Country risk* (Risiko negara)

Tingginya *Country risk* di Indonesia diperkirakan merupakan salah satu penyebab menurunnya arus investasi asing ke Indonesia. *Country risk* ini juga penyebab terjadinya pelarian modal ke luar negeri.

7) Fasilitas-fasilitas

Perlunya peningkatan fasilitas-fasilitas berupa insentif-insentif sangatlah penting untuk menarik investor. Pemberian kelonggaran dan kemudahan bagi para penanam modal untuk memilih bidang-bidang usaha yang diminati merupakan salah



satu bentuk usaha untuk menarik minat investor. Perlu diingat bahwa persaingan untuk menarik investor semakin ketat, dan berbagai negara-negara berkembang pada umumnya banyak menawarkan berbagai insentif. Hal ini mengakibatkan investor akan datang ke wilayah yang memungkinkan untuk memperoleh keuntungan yang lebih baik.

Selain hal-hal tersebut di atas terdapat tantangan lain seperti masih terdapatnya sarana prasarana perekonomian berupa barang-barang publik yang belum memadai serta kurang efisiennya pengelolaan keuangan pemerintah.

b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal yang mempengaruhi investasi di Indonesia secara garis besar berkaitan dengan persaingan iklim investasi sejalan dengan adanya pasar bebas. Soerjono<sup>26</sup> menyatakan bahwa sebelum investor asing menanamkan modalnya di sebuah negara ada beberapa hal yang pada umumnya harus mereka pelajari lebih dulu sebelum menentukan sikap untuk menanamkan modalnya tersebut.

Setiap PMA umumnya akan dipengaruhi oleh :

- 1) Sistem politik dan ekonomi negara yang bersangkutan
- 2) Sikap rakyat dan pemerintahnya terhadap orang asing dan modal asing.
- 3) Stabilitas politik, stabilitas ekonomi dan stabilitas keuangan.
- 4) Jumlah dan daya beli masyarakat sebagai calon konsumennya
- 5) Adanya bahan mentah atau bahan penunjang untuk digunakan dalam pembuatan hasil produksi.

---

<sup>26</sup> Soerjono dalam N. Rosyidah Rakhmawati, *Hukum Penanaman.....Op Cit*, hlm. 49

- 6) Adanya tenaga kerja yang terjangkau untuk produksi
- 7) Tanah untuk tempat usaha, struktur perpajakan, pabean dan bea cukai.
- 8) Perundang-undangan dan hukum yang mendukung jaminan usaha.

Sedangkan N. Rosyidah Rakhmawati mengungkapkan bahwa ada 3 (tiga) faktor eksternal yang mempengaruhi penanaman modal.

Ketiga faktor eksternal tersebut adalah :<sup>27</sup>

a. Interdependensi antar negara

Tidak ada suatu negara di dunia ini yang sanggup memenuhi kebutuhan hidup rakyatnya sendiri. Perbedaan secara geografis, modal potensi alam, penduduk, kemampuan ilmu pengetahuan dan lain-lain, termasuk untuk memenuhi kebutuhan ekonomi negaranya melalui penanaman modal.

b. Globalisasi dan liberalisasi ekonomi internasional

Dengan adanya kesepakatan masyarakat internasional untuk melakukan globalisasi dan liberalisasi ekonomi dunia, maka sektor penanaman modal menjadi meluas dan nyaris tanpa hambatan. Melalui berbagai komitmen perjanjian ekonomi internasional (seperti GATT, WTO, EU, EFTA, NAFTA, APEC, AFTA, dan sebagainya) disepakati untuk tidak saja membentuk kawasan perdagangan bebas namun juga kawasan investasi bebas.

c. Persaingan antar negara berkembang

---

<sup>27</sup> *Ibid*

Komirmen membentuk kawasan perdagangan dan investasi bebas tersebut semakin menyebabkan persaingan di bidang investasi semakin tinggi, terutama antar negara berkembang yang berlomba mempercantik diri untuk menarik arus investasi asing negara maju agar masuk ke negaranya.

Selain faktor-faktor yang mempengaruhi penanaman modal (investasi) di atas ada juga faktor-faktor lainnya yaitu :

a. Suku Bunga

Menurut Sadono Sukirno, suku bunga dapat dipandang sebagai pendapatan yang diperoleh dari melakukan tabungan. Suatu rumah tangga akan membuat lebih banyak tabungan apabila suku bunga tinggi karena lebih banyak pendapatan dari penabung akan diperoleh. Pada suku bunga rendah orang tidak begitu suka membuat tabungan karena mereka merasa lebih baik melakukan pengeluaran konsumsi atau berinvestasi daripada menabung. Dengan demikian apabila suku bunga rendah masyarakat cenderung menambah pengeluaran konsumsinya atau pengeluaran untuk berinvestasi.<sup>28</sup>

Pengaruh dari suku bunga kredit terhadap investasi dijelaskan oleh pemikiran ahli-ahli ekonomi Klasik yang menyatakan bahwa investasi adalah fungsi dari tingkat bunga. Pada investasi, semakin tinggi tingkat bunga maka keinginan

---

<sup>28</sup> Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan Proses Masalah dan Dasar Kebijakan*, Cetakan Ketiga, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 43.

untuk melakukan investasi juga makin kecil. Alasannya, seorang investor akan menambah pengeluaran investasinya apabila keuntungan yang diharapkan dari investasi lebih besar dari tingkat bunga yang harus dia bayarkan untuk dana investasi tersebut yang merupakan ongkos dari penggunaan dana (*cost of capital*). Semakin rendah tingkat bunga, maka investor akan lebih terdorong untuk melakukan investasi, sebab biaya penggunaan dana juga semakin kecil.<sup>29</sup>

b. Tingkat Inflasi

Boediono menjelaskan bahwa inflasi adalah kecenderungan kenaikan harga secara umum dan terus-menerus. Kenaikan harga dari satu atau dua barang saja tidak dapat disebut sebagai inflasi, kecuali apabila kenaikan tersebut meluas kepada sebagian besar dari barang-barang lainnya. Dalam perekonomian besarnya tingkat inflasi di bawah 10% per tahun, inflasi ini tergolong inflasi ringan. Besarnya tingkat berkisar antara 10 sampai 30 persen per tahun dikategorikan inflasi sedang. Dan apabila tingkat inflasi berada dikisaran 30 sampai 100 persen per tahun dikategorikan inflasi berat. Dalam kisaran tertentu inflasi juga dapat mencapai ratusan bahkan ribuan persen per tahun, sebagai akibat dari resesi ekonomi

---

<sup>29</sup> Nopirin, *Ekonomi Moneter Buku 2*, BPFE, Yogyakarta, 1992, hlm. 54.

maupun sebab-sebab lain, inflasi ini tergolong dalam *hyper inflasi*.<sup>30</sup>

c. Tenaga Kerja

Sumber daya manusia (SDM) atau *Human Resources* mengandung dua pengertian yaitu pertama, sumber daya manusia mengandung pengertian usaha kerja atau jasa yang dapat diberikan dalam proses produksi. Dalam hal ini sumber daya manusia mencerminkan kualitas usaha yang diberikan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan barang dan jasa. Kedua, Sumber daya manusia menyangkut manusia yang mampu bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja. Mampu bekerja berarti mampu melakukan kegiatan yang mempunyai nilai ekonomis, yaitu bahwa kegiatan tersebut menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Secara fisik kemampuan bekerja diukur dengan usia. Dengan kata lain, orang dalam usia kerja dianggap mampu bekerja. Kelompok penduduk dalam usia kerja tersebut dinamakan tenaga kerja atau Man power. Secara singkat tenaga kerja didefinisikan sebagai penduduk dalam usia kerja.<sup>31</sup>

Di Indonesia, yang termasuk golongan tenaga kerja yaitu batas umur minimum 10 tahun tanpa batas umur maksimum.

Dengan demikian tenaga kerja di Indonesia dimaksudkan

---

<sup>30</sup> Boediono, *Ekonomi Moneter*, edisi 3, BPFE, Yogyakarta, 2000, hlm. 23.

<sup>31</sup> Payaman J. Simanjuntak, *Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 99.

Sebagai penduduk yang berumur 10 tahun atau lebih. Pemilihan 10 tahun Sebagai batas umur minimum adalah berdasarkan kenyataan bahwa dalam umur tersebut sudah banyak penduduk Indonesia berumur muda sudah bekerja atau mencari pekerjaan. Tetapi Indonesia tidak menganut batas umur maksimum karena Indonesia belum mempunyai jaminan social nasional.

Tanaga kerja terdiri dari angkatan kerja atau *Labor Force* dan bukan angkatan kerja. Menurut Payaman J. Simanjuntak (2001) angkatan kerja terdiri dari (1) golongan yang bekerja, (2) golongan yang menganggur dan mencari pekerjaan. Sedangkan yang termasuk bukan angkatan kerja terdiri dari (1) golongan yang bersekolah, (2) golongan yang mengurus rumah tangga dan (3) golongan lain-lain atau penerima pendapatan lainnya.

Menurut Badan Pusat Statistik (2003) yang di maksud angkatan kerja adalah penduduk usia kerja yang selama seminggu yang lalu mempunyai pekerjaan baik yang bekerja maupun sementara tidak bekerja karena suatu sebab seperti menunggu panen, pegawai yang sedang cuti dan sejenisnya. Disamping itu mereka yang tidak mempunyai pekerjaan tetapi sedang mencari atau mengharap pekerjaan juga termasuk dalam angkatan kerja.

d. Nilai Tukar (*Kurs*)

Nilai tukar atau kurs merupakan harga mata uang satu negara terhadap harga mata uang negara lain. Menurut Krugman (2000) mengartikan nilai tukar adalah harga sebuah mata uang dari sebuah Negara yang diukur dan dinyatakan dengan mata uang lain. Nilai tukar mata uang dapat didefinisikan sebagai harga relatif dari mata uang terhadap mata uang Negara lainnya. Pergerakan nilai tukar di pasar dapat dipengaruhi oleh faktor fundamental dan non fundamental. Faktor fundamental ini tercermin dari variable-variabel ekonomi makro.

Madura Jeff (1993) mengutarakan bahwa ada beberapa faktor penentu yang mempengaruhi pergerakan nilai tukar, yaitu:

- 1) Faktor fundamental

Faktor fundamental berkaitan dengan indikator ekonomi seperti inflasi, suku bunga, perbedaan relatif pendapatan antar negara, ekspektasi pasar dan intervensi bank sentral.

- 2) Faktor teknis

Faktor teknis berkaitan dengan kondisi permintaan dan penawaran valuta pada saat tertentu. Apabila ada kelebihan permintaan, sementara penawaran tetap, maka harga valuta asing akan terapresiasi, sebaliknya apabila ada kekurangan permintaan, sementara penawaran tetap maka nilai tukar valuta asing akan terdepresiasi.

### 3) Sentimen Pasar

Sentimen pasar lebih banyak disebabkan oleh rumor atau berita politik yang bersifat insidental, yang dapat mendorong harga valuta asing naik atau turun secara tajam dalam jangka pendek. Apabila rumor atau berita sudah berlalu, maka nilai tukar akan kembali normal.

## 4. Prinsip Penanaman Modal

Penanaman modal menjadi bagian dari penyelenggaraan perekonomian nasional dan ditempatkan sebagai upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan lapangan kerja, mendorong pembangunan ekonomi kerakyatan.<sup>32</sup> Penanaman modal (investasi) mempunyai peranan yang sangat penting untuk menggerakkan dan memacu pertumbuhan ekonomi suatu negara atau daerah. Hampir semua pakar ekonomi berpendapat bahwa penanaman modal adalah *driving force* (penggerak) setiap proses pembangunan ekonomi, karena kemampuannya dapat menggerakkan aspek-aspek pembangunan lainnya seperti sumber modal, sumber teknologi, memperluas kesempatan kerja dan lain-lain. Dalam konteks ini, makin cepat dihapuskannya aturan-aturan hukum penanaman modal yang *counter-productive*, berarti makin baik daya tariknya untuk memobilisasi

---

<sup>32</sup> Rahayu Hartini, *Penyelesaian Sengketa Kepailitan di Indonesia, Dualisme Kewenangan Pengadilan Niaga & Lembaga Arbitrase*, Cetakan Pertama, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 48.



sumber daya modal untuk tujuan penanaman modal (*easy of entry dan easy of resources mobilization*).

Hal ini penting artinya untuk memperbaiki iklim penanaman modal, yang bermanfaat bukan hanya bagi perusahaan-perusahaan, tetapi juga memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat. Penanaman modal, baik penanaman modal asing (PMA) maupun penanaman modal dalam negeri (PMDN) di Indonesia, terutama di daerah hanya dapat ditingkatkan dengan adanya landasan hukum penanaman modal yang mantap, yaitu dengan asumsi, kalau hukum substansinya kuat dapat berperan mengatur dan mendorong investor menanamkan modalnya. Oleh karena itu, upaya untuk memperbaiki iklim penanaman modal di Indonesia haruslah ditunjang oleh landasan hukum penanaman modal yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip hukum penanaman modal asing.

Persyaratan minimal untuk mencapai iklim penanaman modal yang berguna bagi siapa pun adalah adanya:

- a. Prinsip mendatangkan manfaat bagi rakyat,
- b. Prinsip ketidaktergantungan ekonomi nasional dari modal asing,
- c. Prinsip insentif, dan
- d. Prinsip jaminan penanaman modal.
- e. Prinsip tata kelola perusahaan yang baik (Pasal 5 huruf a UU No.25 Tahun 2007).

Oleh karena itu, dengan lahirnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota maka langkah harmonisasi konsepsi materi muatan peraturan daerah akan dapat dirumuskan dengan cermat.<sup>33</sup>

Hal mendasar lainnya yang harus diperhatikan adalah penerapan Prinsip *Fair* dan *Equitable*. Prinsip dasar ini dipandang dapat menarik investor atau perusahaan baik asing maupun domestik untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Prinsip ini merupakan kerangka acuan dan penegasan untuk mewujudkan perlakuan sama (*most favourable nation*) bagi investor asing dan investor dalam negeri. Para investor yang akan menanamkan modalnya di Indonesia, pada umumnya mengharapkan adanya aturan hukum yang memberikan kemudahan, memperlancar, dan memberi proteksi terhadap hak milik (*property right*).<sup>34</sup>

## **B. Kebijakan Penyelenggaraan Penanaman Modal**

### **1. Pengertian Kebijakan**

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam

---

<sup>33</sup> Jurnal Penelitian Hukum, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Investasi*, Oleh Naswar Bohari dan Muhammad Zulfan, Vol. 1, No. 1, September 2011, hlm 5-7.

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 5.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/ kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.<sup>35</sup>

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :<sup>36</sup>

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan

---

<sup>35</sup> sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008: 7)

<sup>36</sup> Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50)

- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subjektif.

Pengertian kebijakan sangatlah berbeda dengan kewenangan, adapun yang disebut dengan kewenangan adalah kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat.

## **2. Kebijakan Dasar Penanaman Modal**

Penandatanganan aturan main tentang perdagangan internasional oleh 117 negara, di antaranya Indonesia, di Marakesh, Desember 1994, yang dikenal dengan GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) menandai proses liberalisasi pasar ekonomi dunia yakni dengan pembebasan pasar akan menaikkan produktivitas produsen sehingga dapat menciptakan kemakmuran masyarakat. Hal tersebut telah mendorong lalu lintas perdagangan dunia yang tidak lagi mengenal batas-batas teritorial dan politik. Pemilik modal dapat menanamkan modalnya di wilayah yang memberikan keuntungan kompetitif. Kondisi tersebut

menuntut berbagai negara untuk membuka wilayahnya dengan tujuan memperlancar lalu lintas perdagangan dan modal dengan melakukan deregulasi berbagai aturan yang berpotensi menghambat masuknya arus barang dan modal serta pasar bebas (*free market*).<sup>37</sup>

Hal tersebut juga yang membuat Pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Daerah, yang di antaranya mengatur dengan jelas tentang Kebijakan Dasar Penanaman Modal yaitu dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa :

- (1) *Pemerintah menetapkan kebijakan dasar penanaman modal untuk:*
  - a. *mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional; dan*
  - b. *mempercepat peningkatan penanaman modal.*
- (2) *Dalam menetapkan kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pemerintah memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.*

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, yang menjadi alasan utama pemerintah dalam menetapkan kebijakan penanaman modal sesuai dengan yang telah diatur di dalam UUPM lebih beralasan kepada ketahanan dan pembangunan perekonomian nasional yakni untuk mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal dalam penguatan daya saing perekonomian nasional dan mempercepat peningkatan penanaman modal.

---

<sup>37</sup> Pheni Chalid, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi Tantangan dan Hambatan*, Mitra, Jakarta, 2005, hal. 69-70.

Kebijakan tersebut dilaksanakan pemerintah dengan cara memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional. Mencermati posisi daerah yang berhadapan dengan perkembangan pasar bebas yang tidak dapat dihindari, maka pemerintah juga telah membuat kebijakan sampai ke tingkat pemerintah daerah dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya juga diatur tentang wewenangnya dalam hubungan investasi.

Berdasarkan Pasal 4 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, menyatakan bahwa :

- (1) Pemerintah menetapkan kebijakan dasar penanaman modal untuk:
  - a. mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional; dan
  - b. mempercepat peningkatan penanaman modal.
- (2) Dalam menetapkan kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah:
  - a. memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional;
  - b. menjamin kepastian hukum, kepastian berusaha, dan keamanan berusaha bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan sampai dengan berakhirnya kegiatan penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - c. membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi.
- (3) Kebijakan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan dalam bentuk Rencana Umum Penanaman Modal

Dalam penyelenggaraan penanaman modal, tentunya pemerintah harus melakukan koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 UU

Penanaman Modal bahwa :

- (1) Pemerintah mengoordinasi kebijakan penanaman modal, baik koordinasi antarinstansi Pemerintah, antarinstansi Pemerintah dengan Bank Indonesia, antarinstansi Pemerintah dengan pemerintah daerah, maupun antarpemerintah daerah.
- (2) Koordinasi pelaksanaan kebijakan penanaman modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal.
- (3) Badan Koordinasi Penanaman Modal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipimpin oleh seorang kepala dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.
- (4) Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Dalam melaksanakan koordinasi dengan Pemerintah Daerah, tentunya Pemerintahan Daerah harus mempunyai kebijakan dalam pelaksanaan penanaman modal.

### **3. Penyelenggaraan Penanaman Modal Oleh Pemerintahan Daerah**

Desentralisasi menurut Inu Kencana Syafiiie diartikan sebagai lawan dari sentralisasi, karena pemakaian kata "de" dimaksud untuk menolak kata sebelumnya yaitu sentralisasi.<sup>38</sup> Unsur menolak atau berlawanan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menyebabkan desentralisasi merupakan antitesa dari sentralisasi.<sup>39</sup> Secara

---

<sup>38</sup> Inu Kencana Syafiiie, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta, 1993. Hal. 85.

<sup>39</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah, pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. Alumni, Bandung. 2008. hal. 12

teoritis desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.<sup>40</sup>

Menurut Dennis Rondinelli dan G. Shabbir Cheema desentralisasi yaitu:<sup>41</sup>

*"the transfer planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and parasitical organizations, local government, or non-government organizations"* (peralihan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan, dan administratif dari pemerintah pusat ke organisasi lapangan, satuan administrasi daerah, lembaga-lembaga semi otonom dan antardaerah (parastatal), pemerintah daerah, atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat).

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa desentralisasi merupakan sebuah proses devolusi dalam sektor publik, terjadi pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Secara teoritis dengan desentralisasi terjadi perubahan pola (model) penyelenggaraan investasi di daerah. Hal inilah yang merupakan problematik karena sampai dengan diterapkannya Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, model penyelenggaraan investasi di daerah belum terlihat, masih bersifat *mix economic system*, masih campur aduk antara pusat dan daerah.

Di Indonesia desentralisasi dalam perundang-undangan diartikan sebagai proses pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan

---

<sup>40</sup> Huseini, *Otonomi Daerah Dalam Prospek Investasi*, Gramedia, Jakarta, 2004, hlm. 25.

<sup>41</sup> Dennis A. Rondinelli dan G. Shabbir Cheema, "Implementing Decentralization Policies: An Introduction", dalam G. Shabbir Cheema dan Dennis Rondinelli (editors), *Decentralization and Development Policy Implementation Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi, 1983, hlm.18



oleh undang-undang.<sup>42</sup> Implementasi secara yuridis masih belum jelas proses pelimpahan wewenang penyelenggaraan investasi dari pemerintah pusat ke daerah walaupun sudah ada peraturan pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/ Kota. Menurut Fadilla Putra desentralisasi dan devolusi merupakan dua fenomena berbeda. Desentralisasi digambarkan pada pola hubungan wewenang antara organisasi dan devolusi untuk menggambarkan pola hubungan wewenang hubungan inter organisasi.<sup>43</sup> Model hubungan pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi di Indonesia melahirkan dua bentuk otonomi yaitu otonomi daerah dan otonomi khusus, sehingga hal ini belum terlalu jelas model yang tepat sistem desentralisasi investasi di Indonesia.

Aspek lain terkait dengan desentralisasi investasi yaitu masalah demokratisasi ekonomi terkait dengan hak-hak masyarakat di bidang investasi yang melibatkan investor asing. Investor asing masih dianggap merugikan terutama masalah kontrak karya, tidak ditinjau kembali sebelum pemberlakuan Undang-undang Penanaman Modal Nomor 25 tahun 2007.<sup>44</sup>

Dalam konteks investasi (penanaman modal), desentralisasi harus menyesuaikan dengan teori dan konsepsi terminologi penanaman modal

---

<sup>42</sup>Said, *Arah Baru Otonomi Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm.5.

<sup>43</sup>Fadilla Putra, *Prospek otonomi Daerah*, Jurnal Universitas Diponegoro Semarang, 1999, hlm. 75.

<sup>44</sup>Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994.

itu sendiri. Menurut Aminuddin Ilmar menjelaskan untuk lebih memahami arti dari penanaman modal, maka perlu diberikan batasan yang jelas terhadap pengertian penanaman modal. Hal tersebut bertujuan agar persepsi dan pemahaman tentang penanaman modal menjadi jernih dan jelas guna menghindari adanya arti negatif terhadap keberadaan penanaman modal khususnya penanaman modal asing.<sup>45</sup>

Model desentralisasi harus jelas terkait dengan penanaman modal langsung oleh pihak asing (*foreign direct investment*) karena sampai dengan saat ini belum ada batasan yang jelas tentang sistem desentralisasi penanaman modal asing. Sistem desentralisasi penanaman modal asing terutama terkait dengan kontrak karya (*working contract*) dan aspek-aspek hak atas tanah dalam penyelenggaraan penanaman modal seperti HGU begitu juga menyangkut sistem desentralisasi pertambangan yang menyangkut hak-hak masyarakat atas pengelolaan daerah lingkaran tambang oleh investor asing di daerah belum diatur secara tegas sebagai bentuk desentralisasi.

Menurut Said penyerahan kewenangan bermakna bahwa pemerintah pusat tidak berhak lagi mencampuri, mengarahkan, mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Makna teoritis dari pemerintah pusat tidak mencampuri lagi urusan investasi di daerah masih sulit diwujudkan dalam sistem desentralisasi investasi. Penyerahan

---

<sup>45</sup>Ilmar A, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Prenada Media. Jakarta, 2004, hlm. 40.

kewenangan (*devolution*) yaitu pemerintah pusat secara faktual menyerahkan kepada pemerintah daerah kewenangannya.<sup>46</sup>

Dengan pembagian urusan pemerintahan, pemerintah daerah akan mengetahui kewenangannya dan tidak mengurus urusan yang bukan menjadi kewenangan pemerintah daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi urusan pemerintah dan urusan pemerintah daerah, urusan pemerintah berskala nasional sedangkan pemerintah daerah berskala regional.

Urusan investasi bukan hanya terkait dengan skala regional tetapi skala global karena terkait dengan masalah kerjasama. Berdasarkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta globalisasi, maka kajian tentang skala urusan nasional, regional, dan internasional menjadi penting. Lingkup urusan yang bersifat nasional dan internasional terus mengalami perkembangan berkaitan dengan kepentingan daerah misalnya pemerintah daerah mengadakan negosiasi dan kontrak dagang dengan pihak asing, dimungkinkan asal tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Dalam perkembangan sebagai dampak globalisasi pemerintah daerah bisa menyelenggarakan acara internasional dan tidak ada pembatasan lagi karena era globalisasi meruntuhkan sekat-sekat antara daerah dan nasional serta nasional dan internasional.

Terakhir berkaitan dengan desentralisasi investasi yaitu kemandirian daerah (*self authority*) dalam menentukan sendiri mengenai

---

<sup>46</sup>Said, *Op.Cit*, hlm. 6.

”cara” mengatur dan ”cara” mengurus urusan rumah tangganya. Kemandirian daerah merupakan hak otonomi bermakna pengaturan sendiri. Dalam kepustakaan Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*). Selain itu, dari sisi lain otonomi juga diartikan sebagai membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*), melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*), mengadili sendiri (*zelfrechtpraak*) dan menindak sendiri (*zelfpolitie*). Oleh karena itu, otonomi dapat diartikan adanya kebebasan dan kemandirian untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah dengan wewenang sendiri, menetapkan peraturan sendiri dan pemerintahan daerah sendiri.<sup>47</sup>

Kewenangan pemerintah dalam penyelenggaraan penanaman modal, mencakup ruang lingkungannya lintas provinsi sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 30 ayat (4) UU Penanaman Modal. Berdasarkan Pasal 30 ayat (7) UU Penanaman Modal ditentukan tentang kewenangan pemerintah dalam bidang penanaman modal. Kewenangan itu, meliputi:

- a. Penanaman modal terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat risiko kerusakan lingkungan yang tinggi;
- b. Penanaman modal pada bidang industri yang merupakan prioritas tinggi pada skala nasional;
- c. Penanaman modal yang terkait pada fungsi pemersatu dan penghubung antarwilayah atau ruang lingkungannya lintas provinsi;
- d. Penanaman modal yang terkait pada pelaksanaan strategi pertahanan dan keamanan nasional;
- e. Penanaman modal asing dan penanam modal yang

---

<sup>47</sup> Bagir Manan I, 1994. *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*, Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad. Bandung. hal. 269.

- menggunakan modal asing, yang berasal dari pemerintah negara lain, yang didasarkan perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah dan pemerintah negara lain; dan
- f. Bidang penanaman modal lain yang menjadi urusan Pemerintah menurut undang-undang.

Kebijakan-kebijakan penanaman modal yang telah dilakukan oleh pemerintah tersebut diatas juga harus dilaksanakan dengan riil di provinsi yang dinaunginya. Pelaksanaan kebijakan penanaman modal yang dilakukan oleh pemerintah provinsi terdiri atas 6 (enam) sub bidang, yaitu :

- a. Kerjasama penanaman modal.
- b. Promosi penanaman modal
- c. Pelayanan penanaman modal
- d. Pengendalian pelaksanaan penanaman modal
- e. Pengelolaan data dan sistem informasi penanaman modal
- f. Penyebarluasan, pendidikan dan pelatihan penanaman modal

Begitu pula halnya dengan kabupaten/kota yang mempunyai kewenangan menentukan urusannya secara mandiri. Penentuan urusan secara mandiri ini di banyak daerah di Indonesia tidak terjadi sinkronisasi tentang urusan yang wajib dan urusan pilihan, namun dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sebagai bagian dari pelaksanaan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.

Mengenai urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.”Urusan

pemerintahan absolut yaitu urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah provinsi/ kabupaten/ kota, urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi lagi menjadi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Pekerjaan umum dan penataan ruang
4. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
5. Ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat
6. Sosial.

Urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

1. Tenaga kerja
2. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
3. Pangan
4. Pertanahan

5. Lingkungan hidup
6. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
7. Pemberdayaan masyarakat dan desa
8. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
9. Perhubungan
10. Komunikasi dan informatika
11. Koperasi, usaha kecil dan menengah
12. Penanaman modal
13. Kepemudaan dan olah raga
14. Statistik
15. Persandian
16. Kebudayaan
17. Perpustakaan
18. Kearsipan

Urusan pilihan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 ayat (3)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, meliputi :

1. Kelautan dan perikanan
2. Pariwisata
3. Pertanian
4. Kehutanan
5. Energi dan sumber daya mineral
6. Perdagangan
7. Perindustrian
8. Transmigrasi

Adapun kewenangan pemerintahan daerah dalam bidang penanaman modal berdasarkan lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dapat dilihat dari tabel berikut :

No	Sub Urusan	Pusat	Pemerintah Daerah Provinsi	Kabupaten/Kota
1	Pengembangan Iklim Penanaman Modal	a. Penetapan bidang usahayang tertutup dan bidangusaha yang terbukadengan persyaratan. b. Penetapan pemberianasilas/insentif di bidangpenanaman modal yangmenjadi kewenanganPemer	a. Penetapan pemberian fasilitas/insentif di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi. b. Pembuatan peta	a. Penetapan pemberian fasilitas/insentif di bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi. b. Pembuatan

		<p>ntah Pusat.</p> <p>c. Pembuatan peta potensi investasi nasional.</p> <p>d. Pengembangan kemitraan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) bekerjasama dengan investor asing.</p>	potensi investasi propinsi.	peta potensi investasi kabupaten/kota.
2	Kerjasama Penanaman Modal	<p>a. Penyelenggaraan kerja sama internasional dengan negara lain dalam rangka kerja sama bilateral, regional dan multilateral di bidang penanaman modal.</p> <p>b. Penyelenggaraan kerja sama antara Pemerintah Pusat dengan lembaga perbankan nasional/internasional dan dunia usaha nasional/internasional.</p> <p>c. Pengkoordinasian penanaman modal dalam negeri yang menjalankan kegiatan penanaman modalnya di luar wilayah Indonesia.</p>	-	-
3	Promosi Penanaman Modal	Penyelenggaraan promosi penanaman modal yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat	Penyelenggaraan promosi penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi	Penyelenggaraan promosi penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten Kota
4	Pelayanan Penanaman Modal	a. Pelayanan penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas Daerah provinsi.	Pelayanan perizinan dan nonperizinan secara terpadu satu pintu:	Pelayanan perizinan dan non perizinan secara terpadu 1 (satu) pintu di



		<p>b. Pelayanan penanaman modal terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat risiko kerusakan lingkungan yang tinggi.</p> <p>c. Pelayanan penanaman modal pada bidang industri yang merupakan prioritas tinggi pada skala nasional</p> <p>d. Pelayanan penanaman modal yang terkait pada pelaksanaan strategi pertahanan dan keamanan nasional.</p> <p>e. Pelayanan penanaman modal asing.</p>	<p>a. Penanaman modal yang ruang lingkupnya lintas Daerah kabupaten/kota;</p> <p>b. Penanaman Modal yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan Daerah provinsi.</p>	bidang penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota
5	Pengendalian Pelaksanaan Penanaman Modal	Pengendalian pelaksanaan penanaman modal yang menjadi kewenangan pemerintah pusat	Pengendalian pelaksanaan penanaman modal yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi	Pengendalian pelaksanaan penanaman modal yang menjadi kewenangan kabupaten/kota
6	Data dan Sistem Informasi Penanaman Modal	Pengelolaan data dan informasi perizinan dan nonperizinan penanaman modal yang terintegrasi secara nasional.	Pengelolaan data dan informasi perizinan dan nonperizinan yang terintegrasi pada tingkat Daerah Provinsi	Pengelolaan data dan informasi perizinan dan nonperizinan yang terintegrasi pada tingkat Daerah kabupaten/kota

## C. Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal

### 1. Pengertian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal

Pasal 1 angka 5 dan 6 PP No. 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah menjelaskan bahwa :

“Pemberian Insentif adalah dukungan dari pemerintah daerah kepada penanam modal dalam rangka mendorong peningkatan penanaman modal di daerah. Pemberian Kemudahan adalah penyediaan fasilitas dari pemerintah daerah kepada penanam modal untuk mempermudah setiap kegiatan penanaman modal dalam rangka mendorong peningkatan penanaman modal di daerah.”

Andrew F. Sikula menerangkan bahwa insentif ialah sesuatu yang mendorong atau mempunyai kecenderungan untuk merangsang suatu kegiatan, insentif adalah motif-motif dan imbalan-imbalan yang dibentuk untuk memperbaiki produksi.<sup>48</sup>

Dengan demikian Insentif pada dasarnya merupakan salah satu strategi untuk menarik modal asing. Terbatasnya insentif akan sulit untuk menarik modal datang ke Indonesia. Namun terlalu memanjakan para pemodal terutama pemodal asing, juga akan berpengaruh kepada iklim usaha.

### 2. Asas dan Prinsip Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) huruf a sampai dengan j Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal telah ditentukan 10 (sepuluh) asas dalam penanaman modal atau investasi.

---

<sup>48</sup> Dalam bukunya yang berjudul *The Management Of Human Resources*, Jhon Wiley And Son's, Inc, New York, 1995.

- a. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam penanaman modal.
- b. Asas Keterbukaan, yaitu asas yang terbuka terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang kegiatan penanaman modal.
- c. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari penyelenggaraan penanaman modal dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Asas Perlakuan yang Sama dan Tidak Membedakan Asal Negara adalah asas perlakuan pelayanan nondiskriminasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, baik antara penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal dari satu negara asing dan penanam modal dari negara asing lainnya.
- e. Asas Kebersamaan adalah asas yang mendorong peran seluruh penanam modal secara bersama-sama dalam kegiatan usahanya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.
- f. Asas Efisiensi Berkeadilan adalah asas yang mendasari pelaksanaan penanaman modal dengan mengedepankan efisiensi berkeadilan

dalam usaha mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif, dan berdaya saing.

- g. Asas Keberlanjutan adalah asas yang secara terencana mengupayakan berjalannya proses pembangunan melalui penanaman modal untuk menjamin kesejahteraan dan kemajuan dalam segala aspek kehidupan, baik untuk masa kini maupun yang akan datang.
- h. Asas Berwawasan Lingkungan adalah asas penanaman modal yang dilakukan dengan tetap memperhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.
- i. Asas Kemandirian adalah asas penanaman modal yang dilakukan dengan tetap mengedepankan potensi bangsa dan negara dengan tidak menutup diri pada masuknya modal asing demi terwujudnya pertumbuhan ekonomi.
- j. Asas Keseimbangan Kemajuan dan Kesatuan Ekonomi Nasional adalah asas yang berupaya menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi wilayah dalam kesatuan ekonomi nasional. *Agreement on Trade Related Investment Measures (TRIMs)* juga telah menentukan sebuah asas, yaitu asas nondiskriminasi. Asas nondiskriminasi, yaitu asas di dalam penanaman modal tidak membedakan antara penanaman modal asing maupun dalam negeri mengingat penanaman modal itu sendiri bersifat *state borderless* (tidak mengenal batas negara). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa investasi yang

ditanamkan oleh investor tidak dibedakan antara penanaman modal asing dengan penanaman modal dalam negeri.

Kemudian berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah berikut penjelasannya menyatakan bahwa Pemberian insentif dan pemberian kemudahan dilakukan berdasarkan prinsip:

- a. Kepastian Hukum adalah asas yang meletakkan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai dasar pemerintah daerah dalam setiap kebijakan dan tindakan dalam pemberian insentif dan pemberian kemudahan penanaman modal;
- b. Kesetaraan adalah perlakuan yang sama terhadap penanam modal tanpa memihak dan menguntungkan satu golongan, kelompok, atau skala usaha tertentu;
- c. Transparansi adalah keterbukaan informasi dalam pemberian insentif dan kemudahan kepada penanam modal dan masyarakat luas;
- d. Akuntabilitas adalah bentuk pertanggungjawaban atas pemberian insentif dan/atau pemberian kemudahan penanaman modal ; dan
- e. Efektif dan Efisien adalah pertimbangan yang rasional dan ekonomis serta jaminan yang berdampak pada peningkatan produktivitas serta pelayanan publik.

### 3. Kriteria Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal

Pemberian insentif dan pemberian kemudahan diberikan kepada penanam modal yang sekurang-kurangnya memenuhi salah satu kriteria. Pasal 19-33 Peraturan Menteri Keuangan No. 64 Tahun 2012 Tentang Pedoman pelaksanaan Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah bahwa kriteria pemberian insentif sebagai berikut:

- a. memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan masyarakat berlaku bagi badan usaha atau penanam modal di daerah;
- b. menyerap banyak tenaga kerja lokal merupakan perbandingan antara jumlah tenaga kerja lokal dengan jumlah tenaga kerja yang dipekerjakan;
- c. menggunakan sebagian besar sumberdaya lokal merupakan perbandingan antara bahan baku lokal dan bahan baku yang diambil dari luar daerah yang digunakan dalam kegiatan usaha;
- d. memberikan kontribusi bagi peningkatan pelayanan publik merupakan pelaksanaan dari tanggung jawab sosial perusahaan dalam penyediaan pelayanan publik;
- e. memberikan kontribusi dalam peningkatan Produk Domestik Regional Bruto diberlakukan kepada penanam modal yang kegiatan usahanya mengoptimalkan pemanfaatan potensi sumber daya alam lokal;

- f. berwawasan lingkungan dan berkelanjutan berlaku bagi penanam modal yang memiliki dokumen analisis dampak lingkungan. Kriteria sebagaimana dimaksud menerapkan prinsip-prinsip keseimbangan dan keadilan dalam pemanfaatan sumber daya alam serta taat pada rencana tata ruang wilayah;
- g. termasuk skala prioritas tinggi diberlakukan kepada penanam modal yang usahanya berada dan/atau sesuai dengan :
  - 1) Rencana Tata Ruang Wilayah;
  - 2) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah;
  - 3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah; dan
  - 4) Kawasan Strategis Cepat Tumbuh;
- h. termasuk pembangunan infrastruktur berlaku bagi penanam modal yang kegiatan usahanya mendukung pemerintah daerah dalam penyediaan infrastruktur atau sarana prasarana yang dibutuhkan;
- i. melakukan alih teknologi diberlakukan kepada penanam modal yang kegiatan usahanya memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah dan masyarakat dalam menerapkan teknologi dimaksud;
- j. melakukan industri pionir berlaku bagi penanam modal yang membuka jenis usaha baru dengan:
  - 1) keterkaitan kegiatan usaha yang luas;
  - 2) memberi nilai tambah dan memperhitungkan eksternalitas yang tinggi;
  - 3) memperkenalkan teknologi baru; dan

- 4) memiliki nilai strategis dalam mendukung pengembangan produk unggulan daerah.
- k. berada di daerah terpencil, daerah tertinggal, atau daerah perbatasan berlaku bagi penanam modal yang bersedia dan mampu mengembangkan kegiatan usahanya di daerah. Kriteria sebagaimana dimaksud merupakan daerah yang aksesibilitasnya sangat terbatas, serta ketersediaan sarana dan prasarannya rendah.
- l. melaksanakan kegiatan penelitian, pengembangan, dan inovasi berlaku bagi penanam modal yang kegiatan usahanya bergerak di bidang penelitian dan pengembangan, inovasi teknologi dalam mengelola potensi daerah;
- m. bermitra dengan usaha mikro, kecil, menengah, atau koperasi berlaku bagi penanam modal yang kegiatan usahanya melakukan kemitraan dengan pengusaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, atau;
- n. industri yang menggunakan barang modal, mesin, atau peralatan yang diproduksi di dalam negeriberlaku bagi penanam modal yang menggunakan.

#### **4. Bentuk Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal**

Apabila salah satu kriteria sebagaimana dijelaskan di atas terpenuhi, maka telah dianggap cukup bagi pemerintah untuk memberikan fasilitas atau kemudahan kepada investor. Ada sepuluh



bentuk fasilitas atau kemudahan yang diberikan kepada penanam modal (investor) asing maupun domestik. Kesepuluh fasilitas yang disajikan itu adalah:

- a. Fasilitas Pajak Penghasilan (PPH);
- b. Pembebasan atau Keringanan Bea Impor Barang Modal yang Belum Bisa Diproduksi di Dalam Negeri;
- c. Pembebasan atau Keringanan Bea Masuk Bahan Baku atau Bahan Penolong untuk Keperluan Produksi;
- d. Pembebasan atau Penangguhan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Impor Barang Modal atau Mesin, yang belum dapat Diproduksi di dalam Negeri;
- e. Penyusutan dan Amortisasi yang Dipercepat;
- f. Keringanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
- g. Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan;
- h. Fasilitas Hak atas Tanah;
- i. Fasilitas Keimigrasian;
- j. Perizinan Impor.

Insentif dan kemudahan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dalam rangka mengundang investasi, antara lain dalam bentuk jaminan keamanan dalam berusaha, penghapusan perda yang dapat menciptakan *high cost economy* dan tekanan-tekanan sosial politik dan kemudahan pelayanan perizinan. Adapun insentif non fiskal diantaranya :

- a. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)
- b. Sistem Pelayanan Informasi Perizinan Investasi Secara Elektronik (SPIPISE)

Bentuk pemberian insentif dan kemudahan berdasarkan Pasal 3 UU No. 45 Tahun 2008 tentang Pedoman Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah dan Pasal 9-17, Peraturan Menteri Dalam Negeri No 64 Tahun 2012 tentang Pedoman

pelaksanaan Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal Di Daerah, adalah:

- a. Pemberian insentif dapat berbentuk:
  - 1) Pengurangan, keringanan, atau pembebasan pajak daerah adalah Pengurangan Pajak Terutang, keringanan atau pembebasan pajak daerah sesuai kemampuan keuangan dan kebijakan daerah, diantaranya:
    - a) Pajak Provinsi; dan
    - b) Pajak Kabupaten/Kota.
  - 2) Pengurangan, keringanan, atau pembebasan retribusi daerah adalah pemberian insentif investasi baik berupa keringanan, pengurangan dan pembebasan disesuaikan dengan kemampuan keuangan dan kebijakan daerah diantaranya :
    - a) Retribusi Jasa Umum;
    - b) Retribusi Jasa Usaha; dan
    - c) Retribusi Perizinan Tertentu.
  - 3) Pemberian dana stimulan dimaksud untuk perkuatan modal dalam keberlangsungan dan pengembangan usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah dan koperasi. Ditujukan kepada pelaku usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah dan koperasi dan/atau
  - 4) Pemberian bantuan modal dapat berupa penyertaan modal dan aset. Pemberian bantuan modal sebagaimana dimaksud

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

- b. Pemberian kemudahan dapat berbentuk:
- 1) Penyediaan data dan informasi peluang penanaman modal berupa pemerintah daerah memberikan kemudahan akses dalam memperoleh data dan informasi melalui sarana dan prasarana sesuai kemampuan daerah. Peluang penanaman modal sebagaimana dimaksud antara lain:
    - a) peta potensi ekonomi daerah;
    - b) rencana tata ruang wilayah provinsi, kabupaten/kota; dan
    - c) rencana strategis dan skala prioritas daerah.
  - 2) Penyediaan sarana dan prasarana;
  - 3) Penyediaan lahan atau lokasi;
  - 4) Pemberian bantuan teknis berupa pemberian kemudahan kepada usaha mikro, usaha kecil, usaha menengah dan koperasi dalam bentuk penyediaan bantuan teknis sebagaimana berupa bimbingan teknis, pelatihan, tenaga ahli, kajian dan/atau studi kelayakan; dan
  - 5) Percepatan pemberian perizinan.

## **5. Fasilitas Penanaman Modal**

Fasilitas penanaman modal adalah keringanan yang diberikan oleh pemerintah kepada pelaku usaha yang memenuhi kriteria penerima

fasilitas penanaman modal pada bidang-bidang yang telah ditentukan oleh pemerintah.<sup>49</sup>

Pengaturan mengenai fasilitas penanaman modal diatur dalam Bab X, Pasal 18, 19, 20, 21, 22, 23, dan 24 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007. Ketentuan Pasal 18 mengatur mengenai pemberian fasilitas kepada penanaman modal yang menurut Pasal 20, fasilitas tersebut tidak berlaku bagi penanam modal asing yang tidak berbadan hukum atau diartikan bahwa fasilitas yang diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 18 hanya diberikan kepada penanam modal asing yang berbadan hukum.

Fasilitas penanaman modal diberikan dengan pertimbangan tingkat daya saing perekonomian dan kondisi keuangan negara dan harus promotif dibandingkan dengan fasilitas yang diberikan negara lain. Pentingnya kepastian fasilitas penanaman modal ini mendorong pengaturan secara lebih detail terhadap bentuk fasilitas yakni:

- a. Fasilitas fiskal yang di dalamnya termasuk atau dapat disebut fasilitas perpajakan dan pungutan lain (Pasal 19 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007), yang merupakan bagiannya adalah:
  - 1) Fasilitas Pajak Penghasilan (PPh)
  - 2) Pembebasan atau Keringanan Bea Impor Barang Modal yang Belum Bisa Diproduksi di Dalam Negeri
  - 3) Pembebasan atau Keringanan Bea Masuk Bahan Baku atau Bahan Penolong untuk Keperluan Produksi

---

<sup>49</sup>IBR Supanca; Frida Sugondo; Maman Usman; Susy Sulistyawati, *Ikhtisar Ketentuan Penanaman Modal*, The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP), Jakarta, 2010, hlm. 502.

- 4) Pembebasan atau Penangguhan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) atas Impor Barang Modal atau Mesin, yang belum dapat Diproduksi di dalam Negeri
  - 5) Penyusutan dan Amortisasi yang Dipercepat
  - 6) Keringanan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)
  - 7) Pembebasan atau Pengurangan Pajak Penghasilan Badan.
- b. Fasilitas Perizinan

Selain fasilitas perpajakan, pemerintah juga harus memberikan kemudahan pelayanan dan/atau perizinan kepada perusahaan penanaman modal untuk memperoleh fasilitas sebagai berikut:<sup>50</sup>

- 1) Fasilitas hak atas tanah,
- 2) Fasilitas imigrasi, dan
- 3) Fasilitas perizinan impor.

Pemberian fasilitas penanaman modal juga dilakukan dalam upaya mendorong penyerapan tenaga kerja, keterkaitan pembangunan ekonomi dengan perlakuan ekonomi kerakyatan, orientasi ekspor dan intensif yang dilakukan menguntungkan kepada penanam modal yang menggunakan barang modal atau mesin atau peralatan produksi dalam negeri, serta fasilitas terkait dengan lokasi penanaman modal di daerah tertinggal dan di daerah dengan infrastruktur terbatas.

---

<sup>50</sup>Pasal 21 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

## **6. Syarat dan Ketentuan Dalam Memperoleh Insentif, dan Kemudahan Penanaman Modal**

Pemerintah memberikan fasilitas kepada penanam modal yang melakukan penanaman modal dengan latar belakang:

- a. Penanaman modal yang melakukan perluasan usaha; dan
- b. Penanaman modal yang melakukan penanaman modal baru.

Bagi penanam modal yang baru melakukan penanaman modal akan memperoleh fasilitas penanaman modal apabila sekurang-kurangnya memenuhi salah satu kriteria sebagaimana ditentukan Pasal 18 ayat (3), yaitu:

- a. Menyerap banyak tenaga kerja;
- b. Termasuk skala prioritas tinggi;
- c. Termasuk pembangunan infrastruktur;
- d. Melakukan alih teknologi;
- e. Melakukan industri pionir
- f. Berada di daerah terpencil, daerah tertinggal, daerah perbatasan;
- g. Menjaga kelestarian lingkungan hidup;
- h. Melaksanakan kegiatan penelitian;
- i. Bermitra dengan UKM atau koperasi;
- j. Industri yang menggunakan barang modal atau peralatan yang diproduksi di dalam negeri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2008 menyatakan bahwa Pemberian insentif dan pemberian kemudahan diberikan kepada penanam modal yang sekurang-kurangnya memenuhi salah satu kriteria sebagai berikut:

- a. memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan masyarakat;
- b. menyerap banyak tenaga kerja lokal;
- c. menggunakan sebagian besar sumberdaya lokal;
- d. memberikan kontribusi bagi peningkatan pelayanan publik;
- e. memberikan kontribusi dalam peningkatan Produk Domestik Regional Bruto;
- f. berwawasan lingkungan dan berkelanjutan;
- g. termasuk skala prioritas tinggi;
- h. termasuk pembangunan infrastruktur;
- i. melakukan alih teknologi;
- j. melakukan industri pionir;
- k. berada di daerah terpencil, daerah tertinggal, atau daerah perbatasan;
- l. melaksanakan kegiatan penelitian, pengembangan, dan inovasi;
- m. bermitra dengan usaha mikro, kecil, menengah, atau koperasi; atau
- n. industri yang menggunakan barang modal, mesin, atau peralatan yang diproduksi di dalam negeri.