

A. Judul : Masalah Nasionalisasi Dalam Penanaman Modal Asing

B. Abstract

Indonesia as a developing country need foreign investors to improve its standard of living and in contributing the economic. There are many aspects foreign investment in the host countries. Legal aspect of foreign investment specially about nationality regulation in Indonesia, one of problem must serriously attention. The research has reveald that Indonesian law does not regulate enough for protection foreign investors. There is no implementation legislation concerning nationality in the foreign investment. It is also can be terribly hard in the legal enforcement and legal security, foreign investment.

C. Latar Belakang

Negara sedang berkembang umumnya berkeyakinan bahwa pembangunan ekonominya akan dapat lebih dikembangkan lagi jika dapat memanfaatkan modal asing. Modal itu dapat dimanfaatkan ke dalam sektor-sektor yang produktif. Indonesia sebagai negara berkembang masih memerlukan modal luar negeri oleh karena valuta asing yang dihasil dari ekspor tidak mencukupi. Jadi Indonesia masih memerlukan bantuan kredit luar negeri dan penanaman modal asing. Hal ini juga menyebabkan di Indonesia kredit luar negeri begitu erat hubungannya dengan penanaman modal asing (PMA), hal mana terbukti dari kemungkinan untuk menjadikan hutang Republik Indonesia kepada swasta asing menjadi PMA (berdasarkan Debt Investment Scheme).<sup>2)</sup> Lebih lanjut kebijaksanaan PMA berdasarkan Ketetapan MPRS NO. XXXVIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Lan-dasan Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, pasal 9 dan 10 menetapkan:

"Pembangunan ekonomi terutama berarti mengolah kekuatan ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan kemampuan berorganisasi dan manajemen "

"Penanggulangan kemerosotan ekonmi serta pembangunan lebih lanjut dari potensi ekonomi harus didasarkan kepada kemampuan serta kesanggupan rakyat Indonesia sendiri. Akan tetapi asas ini tidak boleh menimbulkan keseganan untuk memanfaatkan potensi-potensi modal, teknologi dan skill yang tersedia di luar negeri, selama bantuan itu benar-benar diabdikan kepada kepentingan ekonomi rakyat tanpa mengakibatkan ketergantungan terhadap luar negeri."

1) Sumanoro, Bunga Rampai Fermasalahan Penanaman Modal dan Pasar Modal/Problems of Invesment in Equities and in Securities, Binacipta, Bandung, 1984, hal. 29.

2) Sunaryati Hartono, Beberapa Masalah Transnasional Dalam Penanaman Modal Asing Di Indonesia, Binacipta, Bandung, 1972, hal 32.

Penanam modal di samping mempertimbangkan faktor-faktor ekonomi seperti "man power", "material resources", juga perangkat hukum dari negara penerima modal. Karena itu diperlukan perangkat hukum yang dapat menciptakan sistem "mutual benefits". Beberapa jaminan kepada operasi modal asing hendaknya cukup diatur dalam peraturan perundang-undangan, seperti masalah pembatasan mentransfer modal/keuntungan modal asing, batasan menukar valuta asing, lembaga nasionalisasi/ekspropriasi dan sebagainya. Ketentuan nasionalisasi perusahaan asing di negara penerima modal, merupakan salah satu kelengkapan hukum yang banyak dipersoalkan. 3)

#### D. Permasalahan

Sesuai dengan judul dan untuk membatasi pembahasan dapatlah diidentifikasi masalah-masalah :

1. Bagaimanakah pengaturan tindakan nasionalisasi perusahaan PMA di Indonesia ?
2. Apakah ketentuannya telah memberikan kepastian hukum ?

#### E. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaturan nasionalisasi PMA di Indonesia.
2. Untuk mengetahui tentang kepastian hukum tindakan nasionalisasi.

#### F. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan baik secara akademis maupun praktis. Secara akademis diharapkan dapat menambah wawasan para akademisi, secara praktis dapat digunakan bahan masukan penyempurnaan hukum PMA.

#### G. Tinjauan Pustaka

Penanaman modal asing

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang NO.1 Tahun 1967 tentang PMA (UUPMA), PMA meliputi :

" ... hanyalah meliputi penanaman modal asing secara langsung yang dilakukan menurut atau berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini dan yang digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, dalam arti bahwa pemilik modal secara langsung menanggung resiko dari penanaman modal tersebut".

Dari perumusan di atas dapat ditarik beberapa unsur pokoknya yaitu :

- a. penanaman modal secara langsung
  - b. penggunaan modal untuk menjalankan perusahaan
  - c. resiko yang langsung ditanggung oleh pemilik modal
- Selanjutnya pasal 2 UUPMA memberikan pengertian modal asing:

3) Sunantoro, Peranan Perusahaan Multinasional Dalam Pembangunan Negara Sedang Berkembang dan Implikasinya Di Indonesia, Alumni, Bandung, 1983, hal 140.

- " a. alat pembayaran luar negeri yang tidak merupakan bagian dari kekayaan devisa Indonesia, yang dengan persetujuan Pemerintah digunakan untuk pembiayaan perusahaan di Indonesia.
- b. alat-alat untuk perusahaan, termasuk penemuan-penemuan baru milik orang asing dan bahan-bahan, yang dimasukkan dari luar ke dalam wilayah Indonesia, selama alat-alat tersebut tidak dibiayai dari kekayaan devisa Indonesia.
- c. bagian dari hasil perusahaan yang berdasarkan undang-undang ini diperkenankan ditransfer, tetapi digunakan untuk membiayai perusahaan di Indonesia "

### Nasionalisasi

Rumusan ensiklopedia mengatakan bahwa nasionalisasi ialah alih pemilikan dan kekuasaan atas perusahaan industri atau agrikultur atau harta milik lain dari perseorangan atau perusahaan swasta kepada pemerintah. Menurut hukum, pemerintah umumnya mempunyai hak untuk mengambil alih milik swasta demi kepentingan umum.<sup>4)</sup>

Erades, mengatakan nasionalisasi ialah suatu peraturan dengan mana pihak penguasa memaksakan semua atau sebagian tertentu untuk menerima (dwingt te gedogen) bahwa hak-hak mereka atas semua atau beberapa macam benda tertentu beralih kepada negara.<sup>5)</sup>

Lain halnya dengan P. Adriaanse<sup>6)</sup>, yang hanya menggunakan istilah nasionalisasi bagi konfiskasi atau expropriation daripada perusahaan-perusahaan saja. Beliau berpendapat nasionalisasi dapat disertai dengan pembayaran ganti rugi (compensation), tetapi kadang-kadang pula nasionalisasi tidak disertai pembayaran ganti rugi. Dalam hal pertama terjadi expropriation dan kedua konfiskasi.

Adapun bentuk-bentuk nasionalisasi dari suatu perusahaan meliputi :

1. Pembubaran perusahaan tersebut, dimana perusahaan swasta tersebut lenyap dan :
  - a. dilanjutkan sebagai suatu badan/perusahaan pemerintah lain, atau
  - b. dilebur (merger) dengan badan atau perusahaan pemerintah lain, atau
  - c. dibubarkan sama sekali (entirely liquidated)
2. Pembubaran perusahaan tersebut disertai dengan konfiskasi dari pada hak milik yang bersangkutan dan
3. Penghapusan dari segala hutang-hutang perusahaan tersebut.

Pada tahun 1958 Indonesia pernah mengeluarkan Undang-Undang NO.66 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan -

4) Ensiklopedia Indonesia(4), Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta 1983.

5) Gouw Giok Siong, Segi-Segi Hukum Internasionalisasi Di Indonesia, Universitas Indonesia, hal 6

6) Sunaryati Hartono, op-cit, hal 173-174.

perusahaan Milik Belanda di Indonesia. Dalam pasal 2 me-  
ngatakan :

" (1) Kepada pemilik-pemilik perusahaan-perusahaan tersebut  
dalam pasal 1 di atas diberi ganti kerugian yang besarn-  
nya ditetapkan oleh sebuah Panitia yang anggota-anggotan-  
nya ditunjuk oleh Pemerintah "

Dari pasal 2 di atas, jelaslah bahwa Indonesia menganut pe-  
ngertian nasionalisasi dengan pembayaran ganti rugi.

#### H. Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan pendekatan yuri-  
dis-normatif, yang dimaksudkan untuk mengetahui hukum posi-  
tif tentang pengaturan tindakan nasionalisasi dalam pena-  
namen modal asing.

Penelitian menggunakan sumber data kepustakaan berupa :

1. Sumber-sumber hukum primer dalam bentuk :
  - a. Dokumen-dokumen tentang PMA, khususnya pengaturan  
tindakan nasionalisasi.
  - b. Peraturan perundang-undangan yang relevan lainnya.
2. Sumber-sumber hukum sekunder dalam bentuk :  
Tulisan-tulisan para ahli hukum di bidang PMA dan tindak-  
an nasionalisasi.

Di samping itu tidak tertutup kemungkinan dilakukannya stu-  
di lapangan dengan mewawancarai para pejabat dan tenaga ahli  
yang memegang peranan kunci dalam mengambil keputusan PMA.  
Data yang diperoleh telah diolah dan dianalisa secara kualiti-  
tatif dan kemudian diambil kesimpulan.

#### I. Hasil Penelitian dan Pembahasan

##### 1. Dasar Hukum Nasionalisasi Dalam Penanaman Modal Asing

Dasar hukum nasionalisasi dalam UUPMA diatur pada pasal  
21 dan 22 UUPMA.

Pasal 21 berbunyi :

" Pemerintah tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi/  
pencabutan hak milik secara menyeluruh atas perusahaan -  
perusahaan modal asing atau tindakan-tindakan yang me-  
ngurangi hak menguasai dan/atau mengurus perusahaan  
yang bersangkutan, kecuali dengan undang-undangdinya-  
takan kepentingan negara menghendaki tindakan demikian "

Pasal 22 ayat 1 berbunyi :

" Jikalau tindakan seperti tersebut pada pasal 21, maka  
Pemerintah wajib memberikan kompensasi/ganti rugi yang  
jumlah, macam dan cara pembayarannya disetujui oleh ke-  
dua belah pihak sesuai dengan asas-asas hukum interna-  
sional yang berlaku "

Dari pasal-pasal di atas dapatlah dipehami bahwa nasio-  
nalisasi dapat dilakukan dengan :

1. Undang-undang, hal ini apabila kepentingan negara meng-  
hendaki. Ini berarti nasionalisasi haruslah memperoleh  
persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang pelak-  
sanaannya dituangkan dalam bentuk undang-undang.

2. Pemberian kompensasi menurut prinsip-prinsip hukum internasional.

Dalam hukum internasional kompensasi harus memenuhi syarat yaitu "adequate", "effective", "prompt". Bahkan ada yang berpendapat apabila "adequate compensation" tidak dipenuhi maka terdapatlah suatu tindakan penistaan (confiscation).<sup>7)</sup> Dalam hal kompensasi ini terdapat pula perbedaan antara pencabutan hak secara individual dengan pencabutan hak secara umum. Pencabutan hak secara individual maka berlaku syarat pembayaran ganti rugi untuk sepenuhnya (full compensation), sedangkan yang secara umum pembayaran ganti rugi untuk sebagian sudah dapat dianggap mencukupi (partial compensation). Pembayaran tidak perlu segera dilakukan (prompt) dan dapat dilakukan secara mencicil, dengan memperhatikan kekuatan finansial ekonomi dari negara yang melakukan nasionalisasi.<sup>8)</sup>

Di dalam praktek internasional pelaksanaan kompensasi "adequate", "effective", "prompt" sebagai berikut :<sup>9)</sup>

1. Adequate compensation  
Di dalam praktek internasional dapat dikatakan jarang sekali pemilik (owner) memperoleh "compensation in full" (ganti rugi secara penuh).
2. Effective payment compensation  
Prinsip ini menyangkut valuta (mata uang) apa yang harus digunakan, dalam hal ini biasanya pembayaran dilakukan dengan mata uang dari negara yang mengajukan tuntutan.
3. Prompt compensation  
Pembayaran ganti rugi dengan segera sulit dilaksanakan pada umumnya dilakukan dengan mencicil.

2. Masalah Nasionalisasi Dalam Penanaman Modal Asing

Masalah nasionalisasi ini sangat erat kaitannya dengan kedaulatan negara. Negara yang berdaulat tentunya menjadi pelindung utama dari kepentingan umum di negara bersangkutan termasuk kesejahteraannya. Jadi perusahaan-perusahaan modal asing yang ada di wilayah suatu negara yang berdaulat dapat saja dinasionalisasi jika kepentingan negara ini menghendakinya.

Secara internasional hal ini juga telah diakui di dalam Resolusi PBB NO.1803/XVII tanggal 14 Desember 1982 dan juga oleh putusan-putusan pengadilan/arbitrase internasional.<sup>10)</sup> Pengakuan serupa juga pernah sebelumnya diberikan dengan dikeluarkannya Resolusi United Nation General Assembly's Economic Committee yang menyatakan :

---

7) Ismail Suny, Tinjauan dan Pembahasan UU Penanaman Modal Asing dan Kredit Luar Negeri, Pradnya Paramita, Jakarta 1972.

8) Id, hal 102

9) Goun Giok Siong, Op.Cit, hal 102.

10) Sudargo Gautama, Indonesia dan Arbitrase Internasional, Alumni, Bandung, 1986, hal 50

" Nationalisation, expropriation or requisitioning shall be based on grounds or reasons of public utility, security or national interest which are recognised as overriding purely individual or private interest, both domestic and foreign. In such cases the owner shall be paid appropriate compensation, in accordance with the rules in force in the State taking such measures in the exercise of its sovereignty and in accordance with international law. In any case where the question of compensation gives rise to a controversy, national jurisdiction for the State taking such measures shall be exhausted. However, upon agreement by sovereign States and other parties concerned, settlement of the dispute should be made through arbitration or international adjudication ".

Berdasarkan resolusi di atas jelaslah bahwa nasionalisasi dapat dilakukan demi keamanan dan kepentingan nasional negara penerima modal dan untuk itu pemilik harus memperoleh "appropriate compensation" sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam negara yang melakukan nasionalisasi itu.

Demikian pula berkenaan dengan PMA di Indonesia, berdasarkan pasal 21 dan 22 UUPMA dibenarkan negara menasionalisasi perusahaan-perusahaan PMA jika kepentingan negara mengheidakinya. Nampaknya ketentuan-ketentuan ini sudah menjelaskan mengenai prinsip nasionalisasi yang dianut Indonesia. Namun pada umumnya pihak investor asing masih mempunyai kekuatiran masalah nasionalisasi dalam PMA, khususnya ketentuan-ketentuan demi kepentingan negara atau kepentingan umum yang biasa dipakai untuk dalih nasionalisasi. <sup>(11)</sup>

Sementara ini memang dapat diatasi dengan adanya perjanjian-perjanjian bilateral yang menentukan syarat-syarat dan cara-cara PMA ini, <sup>(12)</sup> akan tetapi tentunya akan memberikan kepastian hukum jika direalisasi tersendiri dalam bentuk undang-undang tentang nasionalisasi untuk PMA ini.

Nampaknya memang belum ada keinginan Pemerintah R.I merealisasi Undang-Undang Nasionalisasi itu, bahkan ada pendapat jika isu tentang ketentuan nasionalisasi diangkat kepermukaan akan memberikan dampak yang kurang baik bagi minat penanaman modal di Indonesia. Ada juga yang berpendapat dengan adanya kebijaksanaan Indonesianisasi dan diikuti dengan paket-paket kebijaksanaan yang menggrangsang dunia usaha untuk menanamkan modalnya telah menjauhkan pembahasannya mengenai Undang-Undang Nasionalisasi itu.

Kekuatiran-kekuatiran Pemerintah R.I itu memang beralasan apabila kita melihat perkembangan penanaman modal asing di Indonesia saat ini. Namun menurut hemat penulis kita masih meragukan motif dari para investor itu menanamkan modalnya serta melihat tertariknya karena adanya fasilitas-fasilitas atau kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh Pemerintah R.I. Apalagi melihat secara umum bahwa UUPMA di -

<sup>(11)</sup> Sumentoro, Kerjasama Patungan dengan Modal Asing, Alumni, Bandung, 1984, hal 64.

<sup>(12)</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit*, hal 197

samping sangat sunir juga mengandung banyak kelemahan. Ada kesan kita terdesak oleh " Bargaining power " yang lemah dan karena itu membuat UUPMA yang lunak.<sup>13)</sup> Banyaknya kelemahan<sup>4</sup>kelemahan perangkat hukum Indonesia sebagai negara penerima modal, akan mengkuatirkan tidak tercapainya " mutual benefits " yang diinginkan.

Sehubungan itu menurut penulis ketentuan nasionalisasi itu perlu dirumuskan lagi dalam undang-undang tersendiri, sehingga baik Indonesia sebagai negara penerima modal dan pihak lain sebagai penanam modal mendapat gambaran yang tegas dan pasti secara hukum, terutama rumusan kepentingan negara atau kepentingan umum.

Demikianlah hendaknya diharapkan, sehingga tujuan dikeluarkannya UUPMA dapat menjamin ketenangan perusahaan-perusahaan asing berkerja di Indonesia terjamin.<sup>14)</sup> Karena memang ancaman nasionalisasi dapat menimbulkan keragu-raguan pihak asing untuk menanamkan modalnya di negara-negara sedang berkembang. <sup>15)</sup> Adanya Undang-Undang Nasionalisasi bagi Indonesia sendiri sebagai negara penerima modal dapat lebih mudah mengawasi perusahaan-perusahaan modal asing agar melaksanakan kewajiban-kewajibannya.

#### J. Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan uraian sebelumnya dapatlah disimpulkan :

1. Bahwa pengaturan nasionalisasi menurut UUPMA sebagaimana diatur dalam pasal 21 dan 22, dapat dilakukan jika kepentingan negara/umum menghendaki dan mendapat persetujuan DPR serta adanya ganti rugi sesuai asas-asas hukum internasional yang berlaku.
2. Bahwa rumusan kepentingan negara/umum sebagai alasan nasionalisasi tidak memberikan gambaran yang tegas sehingga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Adapun mengenai saran dapat disampaikan :

Bahwa Pemerintah atau DPR perlu mengambil inisiatif untuk mengatur masalah nasionalisasi ini dalam undang-undang tersendiri, agar tercapainya " mutual benefits ".

---

13) T. Mulya Lubis, PMA dan UUPMA : Harapan dan Kenyataan Majalah Hukum dan Pembangunan, UI, Tahun 1981.

14) Lihat penjelasan UUPMA

15) Sunaryati Hartono, Op.Cit, hal. 172.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Gouw Giok Siong, Segi-Segi Hukum Internasionalisasi Pada Nasionalisasi Di Indonesia, Universitas Indonesia.
- Ismail Suny, Tinjauan dan Pembahasan Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan Kredit Luar Negeri, Pradnya Paramita, Jakarta 1972.
- Sumentor, Bunga Rampai Permasalahan Penanaman Modal dan Pasar Modal/Problems of Investment in Equities and in Securities, Binacipta, Bandung 1984.
- , Peranan Perusahaan Multinasional Dalam Pembangunan Negara Sedang Berkemkembang Dan Implikasinya Di Indonesia, Alumni, Bandung 1983.
- , Keziation Perusahaan Multinasional (problema politik, hukum dan ekonomi dalam pembangunan nasional), Gramedia Jakarta 1987.
- , Kerjasama Patungan Dengan Model Asing, Alumni, Bandung 1984.
- Sunaryati Hartono, Beberapa Masalah Transnasional Dalam Penanaman Modal Asing Di Indonesia, Binacipta, Bandung 1972.
- Sudargo G-utama, Indonesia Dan Arbitrase Internasional, Alumni, Bandung 1986.
- Bahan-Bahan Lain :
- Majalah Hukum Dan Pembangunan U.I, Tahun 1981.
- Ensiklopedia Indonesia (4), Ichtier Bara van Hoeve, Jakarta 1983.
- Undang-Undang NO.1 Tahun 1967 Tentang Undang-Undang Penanaman Modal Asing.
- Undang-Undang NO.58 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda Di Indonesia.