

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Konstitusi menegaskan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Untuk itu, Indonesia berkewajiban menyelenggarakan pemerintahan yang membawa kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Hal ini tercermin dalam cita hukum Pancasila, yakni melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh<sup>1</sup>. Selain itu, kewajiban negara untuk menyejahterakan rakyatnya juga tercantum jelas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (UU PKS).

Seperti yang tercantum dalam penjelasan umum UU Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, bahwasannya lapangan kesejahteraan sosial bersifat sangat luas dan kompleks mencakup antara lain aspek-aspek pendidikan, kesehatan, agama, tenaga kerja, kesejahteraan sosial, (dalam arti sempit) dan lain-lain. Maka dari itu, upaya untuk mewujudkan kesejahteraan tidak terlepas dari terfasilitasinya kebutuhan ekonomi masyarakat dengan baik dalam bidang apapun. Bagi masyarakat yang menjalankan usahanya dengan membawa modal dan keahlian dari investor luar negeri, negara memiliki wewenang untuk mengatur melalui regulasi di bidang penanaman modal.

Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat adalah melalui penciptaan iklim usaha yang sehat dan menjaga pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan<sup>2</sup>. Pertumbuhan ekonomi merupakan indikator untuk mengetahui

---

<sup>1</sup> Dalam rumusan tersebut termasuk juga tujuan untuk memelihara dan mengembangkan “budi pekerti kemanusiaan serta cita-cita moral rakyat yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” (Penjelasan UUD 1945). Pelaksanaan pengayoman itu dilaksanakan dengan upaya mewujudkan:

- a) Ketertiban dan keteraturan yang memunculkan prediktabilitas;
- b) Kedamaian yang berketentraman;
- c) Keadilan (distributif, komunikatif, vindikatif, dan protektif);
- d) Kesejahteraan dan keadilan sosial;
- e) Pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.

<sup>2</sup> Suatu wilayah dapat dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi yang cepat apabila dari tahun ke tahun mengalami kenaikan yang signifikan, sedangkan pertumbuhan yang lambat terjadi apabila dari

seberapa besar keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara dan sebagai penentu adanya kebijakan pembangunan selanjutnya. Suatu negara dapat dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi apabila terjadi kenaikan pendapatan nasional dan peningkatan output. Kenaikan pendapatan nasional ini dapat dilihat dari besarnya jumlah Produk Domestik Bruto (PDB) yang dihasilkan setiap tahun<sup>3</sup>. Penanaman modal merupakan langkah awal untuk melakukan pembangunan. Penanaman modal yang berasal dari dalam negeri yang disebut Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan penanaman modal yang berasal dari luar negeri yang disebut Penanaman Modal Asing (PMA). Keduanya sama penting dan berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara<sup>4</sup>.

Pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dan berkelanjutan merupakan penjabaran keberhasilan pembangunan ekonomi. Menurut Todaro dalam Jenicek (2016), pembangunan ekonomi dicapai sebagai sebuah proses multidimensi yang melibatkan perubahan yang besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, kelembagaan nasional, percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan dalam ketimpangan, dan juga pengurangan dalam kemiskinan. Sebagai sebuah negara berkembang, Indonesia telah tergolong sebagai negara industri baru (*Newly Industrialized Countries*). Perubahan menuju negara industri baru (NICs) dibarengi dengan perubahan dalam output (PDB) sebagai salah satu indikator ekonomi makro. Di samping adanya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, standard hidup juga terus mengalami perbaikan<sup>5</sup>.

Meningkatnya aliran investasi asing langsung (*foreign direct investment/*FDI) ke negara-negara Asia terjadi sejak awal tahun 1990-an. Meskipun sempat menurun saat krisis, aliran masuk FDI ke negara-negara tersebut kembali meningkat pasca krisis. Namun demikian, kenaikan aliran modal masuk di dalam bentuk FDI ke Indonesia masih relatif terbatas. Sebagai bentuk aliran modal yang bersifat jangka panjang dan relatif tidak rentan terhadap gejolak perekonomian, aliran masuk FDI sangat diharapkan untuk membantu mendorong pertumbuhan investasi yang berkelanjutan di Indonesia.

---

tahun ke tahun mengalami penurunan atau fluktuatif. Hal ini dapat dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun sebelumnya suatu wilayah tersebut atau membandingkannya dengan wilayah lain. Lihat Reza Lainatul Rizky, Grisvia Agustin, dan Imam Mukhlis, "Pengaruh Penanaman Modal Asing, Penanaman Modal Dalam Negeri dan Belanja Modal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Provinsi di Indonesia", *JESP*, (Volume 8, No. 1, Maret 2016), hlm. 9-16.

<sup>3</sup> Mankiw, N. Gregory, *Makro Ekonomi Edisi keenam*. Jakarta: Erlangga, 2007), hlm. 182.

<sup>4</sup> Dumairy, *Perekonomian Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 1996), hlm. 130.

<sup>5</sup> Firdaus Jufrida, Mohd. Nur Syechalad, Muhammad Nasir, "Analisis Pengaruh Investasi Asing Langsung (FDI) dan Investasi dalam Negeri terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia", *Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam*, (Volume 2, Nomor 1, Maret 2016), hlm. 54-68.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM), Pasal 1 angka 9 tentang Penanaman Modal<sup>6</sup>, penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. Menurut Salim dan Budi, penanaman modal asing merupakan transfer modal baik nyata maupun tidak nyata dari suatu negara ke negara lain atau pemindahan modal. Tujuan pemindahan modal ini digunakan di negara tersebut agar menghasilkan keuntungan di bawah pengawasan dari pemilik modal, baik total maupun sebagian<sup>7</sup>.

Keputusan investor asing untuk berinvestasi dalam bentuk FDI, dibanding bentuk modal lainnya di suatu negara, dipengaruhi oleh kondisi dari negara penerima FDI (*pull factors*) maupun kondisi dan strategi dari penanam modal asing (*push factors*). Pull factors dari masuknya FDI antara lain terdiri dari kondisi pasar, ketersediaan sumber daya, daya saing, kebijakan yang terkait dengan perdagangan dan industri serta kebijakan liberalisasi FDI (di dalam bentuk insentif investasi). Sementara itu yang termasuk pull factors antara lain strategi investasi maupun strategi produksi dari penanam modal, serta persepsi resiko terhadap negara penerima. Investasi FDI dunia mengalami peningkatan sejak tahun 1990-an dengan puncaknya terjadi di tahun 2000, hal ini terutama didorong oleh arus FDI ke negara berkembang yang dilakukan oleh negara-negara donor seperti Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa seperti Inggris, Jerman, Spanyol, Belanda dan Perancis<sup>8</sup>.

Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami peningkatan *ranking competitiveness index* dibandingkan dengan beberapa negara Asia lainnya. Menurut perhitungan *Global Competitiveness Index (GCI)*<sup>9</sup>, peningkatan ranking yang terjadi di

---

<sup>6</sup> Indonesia (b), *Undang-Undang Penanaman Modal*, Nomor 25 Tahun 2007, LNRI Nomor 67 Tahun 2007, TLNRI Nomor 4724. Pada 26 April 2007, telah disahkan menjadi Undang-Undang Penanaman Modal menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sebagaimana telah diubah dan ditambah oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970.

<sup>7</sup> Salim H.S., dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, (Jakarta: Grafindo Persada, 2008), hlm. 149.

<sup>8</sup> Ronald B. Davies and Helga Kristjánsdóttir, "Fixed Costs, Foreign Direct Investment, and Gravity with Zerosroie", *Review of International Economics*, (Volume 18, No. 1, 2010), hlm. 47–62.

<sup>9</sup> Laporan Daya Saing Global atau *Global Competitiveness Report* adalah laporan tahunan dari Forum Ekonomi Dunia (*World Economic Forum/WEF*), yang memasukan memasukan 125 negara pada laporan tahun 2006-2007. Melalui laporan ini, WEF merilis kemampuan negara-negara untuk menyediakan kemakmuran tingkat tinggi bagi warga negaranya. Kemampuan tersebut tergantung dari seberapa produktif sebuah negara menggunakan sumber daya yang tersedia. Lihat Hery Winoto Tj, "Daya Saing

Indonesia diakibatkan oleh perbaikan di beberapa faktor, seperti stabilitas makroekonomi dan efisiensi di dalam pasar. Akan tetapi, peningkatan investasi ini belum maksimal, terutama apabila dibandingkan dengan negara lainnya terutama di Asia, Indonesia masih merupakan negara dengan tingkat pendorong investasi asing yang rendah, bahkan masih berada di bawah beberapa negara Asia Tenggara, terutama di bidang infrastruktur, seperti : Singapura, Korea, Malaysia, Thailand, India. Oleh karena itu perlu dilakukan usaha-usaha yang mendorong peningkatan investasi ke Indonesia.

Hasil penelitian Edward K.Y. Chen, menunjukkan ada beberapa hal yang mendorong negara-negara industri maju melakukan investasi di sejumlah negara berkembang, antara lain:<sup>10</sup>

- a) *Lower cost and rent;*
- b) *Lower labour cost;*
- c) *Diversification of risk;*
- d) *To make fuller use of the technical and production know how developed or adopted by investee;*
- e) *To avoid or reduce the pressure of competition;*
- f) *To avoid or reduce the pressure of competition from other corporation in investee countries;*
- g) *To make use outdated machinery used in the investee corporation;*
- h) *Higher rates of profits;*
- i) *Availability of higher levels of technology;*
- j) *Lower capability;*
- k) *Defending the existing market by directly investing there;*
- l) *To build up vertically integrated structure;*
- m) *To circumvent tariffs and quotas imposed by developed countries;*
- n) *Establishing a subsidiary overseas is similar to investing in financial market overseas;*
- o) *Availability of technical and skilled labour force;*
- p) *Availability of management manpower;*
- q) *To open up new markets by directly investing there;*
- r) *Availability of raw materials and/or intermediate products.*

Di Indonesia penanaman modal asing secara langsung dilihat dalam arti sempit. Pengertian ini dimaksudkan sebagai model penanaman modal asing yang dilakukan dengan pihak asing atau perusahaan asing yang membeli langsung (tanpa lewat pasar modal) saham perusahaan nasional atau mendirikan perusahaan baru, baik melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) ataupun lewat departmen yang lain<sup>11</sup>. Untuk

---

Sumber Daya Manusia Indonesia Menghadapi Asean-China Free Trade Area”, *Jurnal Ilmiah Manajemen Bisnis*, (Volume 9, No. 3, September 2009), hlm 155-160.

<sup>10</sup> Edward K.Y. Chen, “Hong Kong Multinationals in Asia: Characteristics and Objectives”, dalam Nindyo Pramono, *Bunga Rampai Hukum Bisnis Aktual*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 169-170.

<sup>11</sup> Jonker Sihombing, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2009). hlm. 67.

melakukan investasi di Indonesia, investor perlu mengantongi berbagai izin investasi. Sesuai dengan ketentuan yang telah diatur dalam perundang-undangan di Indonesia, untuk melakukan kegiatan penanaman modal, investor wajib memiliki izin prinsip dan perizinan-perizinan lain terkait investasi dari lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah. Izin-izin ini merupakan payung hukum bagi pemerintah untuk melindungi kegiatan investasi baik bagi investor maupun bagi negara.

Sesuai dengan UU No. 40 Tahun 2007 orang asing dapat mendirikan Perseroan Terbatas (PT) yang berbadan hukum Indonesia. Orang asing dapat menanamkan modalnya ke dalam suatu perusahaan dengan cara membeli saham langsung atau melalui bursa efek. Jika saham sebuah perusahaan mayoritas dimiliki orang asing, maka mereka dapat mengendalikan perusahaan melalui keputusan RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham) dan salah seorang pemegang saham dari pihak asing yang menjadi direktur utamanya<sup>12</sup>.

Berbagai kebijakan Pemerintah Republik Indonesia telah diluncurkan guna memfasilitasi para pemodal asing yang berinvestasi di Indonesia. Pada tahun 2007, dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA). Semangat pembentukan Undang-Undang PMA didasarkan pada semangat untuk menciptakan iklim penanaman modal asing yang kondusif sehingga Undang-Undang PMA mengatur hal-hal yang dinilai penting di antaranya kebijakan dasar PMA, bentuk badan usaha, perlakuan terhadap PMA, bidang usaha, serta keterkaitan pembangunan ekonomi dengan pelaku ekonomi kerakyatan yang diwujudkan dalam pengaturan mengenai pengembangan penanaman modal asing bagi usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, hingga ketentuan yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa<sup>13</sup>. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang investasi adalah Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA). Kemudian Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Serta Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Pasar Modal (UUPM).

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, penanaman modal khususnya penanaman modal asing merupakan tuntutan keadaan untuk memperbaiki ekonomi<sup>14</sup>. Peranan penanaman modal di Indonesia cukup mendukung perkembangan kehidupan

---

<sup>12</sup>Supramono, G. *Hukum Orang Asing di Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 3.

<sup>13</sup> Indonesia (b), *Penjelasan Umum*.

<sup>14</sup> Nanda Aisyah, Muhammad Ashri, dan Nurfaidah Said, "Analisis Hukum Kebijakan Daftar Negatif Investasi Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 terhadap Pengusaha Ritel Indonesia", *Nagari Law Review*, (Volume 1 Number 2, April 2018), hlm. 126-137.

ekonomi sesuai dengan konsep hukum dalam kegiatan ekonomi dan cita-cita hukum ekonomi Indonesia. Seperti dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa fungsi hukum bukan hanya merupakan alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat tetapi juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat dalam masyarakat yang sedang membangun itu<sup>15</sup>.

Indonesia juga membuat kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk memberi kelonggaran izin usaha bagi investor asing. Contohnya ialah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik<sup>16</sup>. Peraturan tersebut dibuat dengan harapan agar lebih banyak investor asing yang masuk ke Indonesia. Bahkan Presiden ke-6 Republik Indonesia Joko Widodo mempertegas bahwa kita harus mengundang investor yang seluas-luasnya dalam rangka untuk membuka lapangan pekerjaan, oleh sebab itu kita tidak boleh alergi terhadap investasi asing. Dalam pidatonya, Joko Widodo menyatakan bahwa semua hal yang menghambat investasi harus dipangkas, seperti perizinan yang lambat dan berbelit-belit, serta adanya pungutan liar (pungli) di dalamnya<sup>17</sup>.

Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mengeluarkan sistem baru yaitu mengintegrasikan layanan sistem *Online Single Submission* (OSS) dengan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM) milik Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham)<sup>18</sup>. Adapun tujuannya adalah untuk mempermudah proses Izin Tinggal Terbatas (Itas) bagi pelaku usaha yang sebelumnya membutuhkan rekomendasi dari BKPM yang dikhususkan bagi para pemegang saham, direktur atau komisaris yang ada di Indonesia<sup>19</sup>. Pada praktiknya,

---

<sup>15</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. (Bandung: Penerbit Binacipta, 1976), hlm. 1.

<sup>16</sup> Peraturan tersebut dikeluarkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Serta Pasal 6 dan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang No.9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah Tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.

<sup>17</sup> Disampaikan oleh Presiden Republik Indonesia Joko Widodo dalam Pidato Kebangsaan di Sentul International Convention Center, Bogor, Jawa Barat, Minggu 14 Juli 2019.

<sup>18</sup> Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau *Online Single Submission* (OSS) adalah perizinan yang diterbitkan oleh lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada pelaku usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Lihat Pasal 1 ayat (5), PP Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau yang lebih dikenal dengan *Online Single Submission* (OSS). Peraturan tersebut terbit atas amanat Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha.

<sup>19</sup> Lingga, M. A. (2019). *Permudah Investor Asing, BKPM Integrasikan Dua Sistem Ini*, diakses melalui <https://money.kompas.com/read/2019/09/02/114008826/permudah-investor-asing-bkpm-integrasikan-dua-sistem-ini> pada 8 September 2019.

pelaksanaan OSS di beberapa daerah seringkali terhambat oleh kurangnya pemahaman pelaku usaha terhadap informasi baru yang ada pada laman (*website*) OSS<sup>20</sup>.

Kebijakan-kebijakan yang telah disebutkan di atas tidak lain adalah dalam rangka memenuhi tuntutan atas melemahnya perekonomian dunia secara global yang berdampak pada Negara Republik Indonesia. Namun sayangnya kebijakan-kebijakan tersebut pada tingkat pelaksanaan dan eksekusinya belum diimbangi dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai dan komprehensif. Hal itu diperparah seiring dengan adanya pergantian pemangku kebijakan yang berbeda-beda antara kebijakan yang sudah ada dan dengan kebijakan lainnya. Pemerintah daerah pun tidak luput dari kesalahan yang menyebabkan terhambatnya upaya para investor untuk segera melaksanakan produksi. Tidak sedikit aturan-aturan tingkatan regional yang akhirnya dibatalkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) karena dianggap bertentangan dengan aturan (*regelling*) yang lebih tinggi<sup>21</sup>.

Terkait dengan regulasi daerah yang diintensifikasi dan diekstensifikasi, maka tidak heran apabila hampir semua komoditas ekonomi yang dihasilkan oleh daerah dijadikan objek pungutan. Bahkan, komoditas yang melintas di suatu daerah tidak jarang dijadikan objek pajak, sehingga bukan hal yang mustahil apabila satu komoditas yang kebetulan harus melintas dua atau tiga daerah kabupaten/kota sejak dari produsen ke konsumen mereka harus membayar pungutan dua atau tiga kali lebih besar dibandingkan era sebelumnya. Kondisi obyektif inilah yang mendorong Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sepanjang tahun 2002 hingga tahun 2009 melakukan pembatalan peraturan daerah (Perda)<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Muhammad Iqbal Fitra Assegaf, Henny Juliani, dan Nabitatus Sa'adah, "Pelaksanaan Online Single Submission (OSS) dalam Rangka Percepatan Perizinan Berusaha di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) Jawa Tengah" *Diponegoro Law Journal*, (Volume 8, Nomor 2, 2019). hlm. 1328-1342.

<sup>21</sup> Mukianto, J. *Hukum Investasi Indonesia: Kajian atas MP3EI dan Tol Laut*. (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 6.

<sup>22</sup> Leo Agustino, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, (Volume 3, No.1, April 2017), hlm. 14-35. Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sepanjang tahun 2002 hingga tahun 2009 melakukan pembatalan 2.246 peraturan daerah (Perda). Tidak berhenti di sana, antara tahun 2010 hingga tahun 2014 pun Kemendagri melakukan pembatalan sebanyak 1.501 Perda, kemudian November hingga Mei 2015 ada 139 peraturan daerah dibatalkan. Total hingga Mei 2015, setidaknya, sebanyak 7.029 Perda telah dibatalkan. Pembatalan Perda kembali dilakukan oleh Kemendagri pada Juni 2016, di mana pada kesempatan tersebut Presiden Joko Widodo (kerap disapa Jokowi) membacakan sendiri 3.143 Perda yang dibatalkan. Dari 3.000 lebih Perda yang dibatalkan, 1.765 di antaranya adalah Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota serta 100 Peraturan/Keputusan Menteri Dalam Negeri dan yang dicabut/direvisi oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri); dan 1.267 Perda Kabupaten/Kota yang dicabut/direvisi oleh gubernur.

Setidaknya terdapat 406 Peraturan Daerah (Perda) yang sudah dibatalkan, di antaranya Perda Kabupaten Bogor Nomor 39 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Angkutan; Perda Kota Gorontalo Nomor 5 Tahun 2004 tentang Retribusi Izin Usaha Perternakan; Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 101 Tahun 2001 tentang Ketentuan Pembangunan Menara Telekomunikasi di Wilayah DKI Jakarta<sup>23</sup>. Terdapat empat hal yang menyebabkan Perda dibatalkan, yaitu: 1) Perda dan Perkada tersebut menghambat investasi (perizinan, retribusi, jasa usaha, IMB, sumbangan pihak ke-3, dan lainnya); 2) Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi dan kepentingan umum; 3) Perda dan Perkada tersebut bertentangan dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Putusan Mahkamah Konstitusi (sumber daya air, menara telekomunikasi, BUMD, dan pengalihan urusan); dan 4) Perda dan Perkada lainnya yang dirasa tidak perlu karena merupakan norma awam yang berlaku di masyarakat<sup>24</sup>.

Tidak hanya itu, kebijakan pusat dan daerah yang masih berjalan ada kalanya tumpang tindih (*overlapping*), seperti Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Propinsi; Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Fasilitas Penanaman Modal; Undang-Undang Nomor 23 Tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587); dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90. Hal ini menunjukkan tidak adanya sinkronisasi antara peraturan pusat dan daerah.

Desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Penerapan otonomi daerah dilandasi oleh semangat untuk mengubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah dari pendekatan yang sifatnya sentralistik pada masa orde baru

---

<sup>23</sup> <http://depdagri.go.id/basis-data/2010/03/05/daftar-perda-dan-kep-kdh-yang-dibatalkan-thn-2002-2009>, "Daftar Perda dan Kep KDH yang Dibatalkan, Data Tahun 2002-2009," diakses pada 24 Oktober 2019.

<sup>24</sup> Leo Agustino, "Pembatalan 3.143 Peraturan Daerah: Satu Analisis Singkat", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, (Volume 3, No.1, April 2017), hlm. 14-35.



menuju kepada pemerintahan daerah yang desentralistik. Perubahan paradigma tersebut pada satu sisi berhasil mengurangi peran Pemerintah Pusat yang sangat dominan selama berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Namun perubahan tersebut juga menimbulkan permasalahan-permasalahan lain, seperti adanya peraturan perundang-undangan sektoral yang belum disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah<sup>25</sup>.

Persoalan yang dapat timbul selanjutnya adalah, bagaimana bila terjadi masalah antara pihak investor asing dengan negara, apakah hal tersebut menjadi wewenang Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah? Adakalanya Pemerintah Daerah keberatan dengan investor asing yang melakukan usaha di wilayahnya karena merasa asetnya diambil atau dikeruk oleh pihak asing dan berdampak pada kerusakan lingkungan, namun di sisi lain sudah ada izin dari Pemerintah Pusat.

Pada akhirnya inkonsistensi inilah yang menimbulkan banyak celah bagi PMA. Investor asing memanfaatkan siasat-siasat yang bertujuan untuk mempercepat dan memperlancar serta mendapatkan keuntungan bagi PMA di Indonesia melalui cara *nominee*<sup>26</sup>. Bahkan ada yang sudah melakukan pembelian asset terlebih dahulu sebelum melakukan perbuatan pendirian sebuah Perseroan Terbatas PMA, seperti yang dilakukan oleh PT Han Kook Bionergy Indonesia dan PT Indobumi Utama (Selanjutnya disebut dengan PT X dan PT Y)<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Muhammad Iqbal, "Harmonisasi Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah", *Jurnal Supremasi*, (Volume XI Nomor 2, Oktober 2016), hlm. 99-107.

<sup>26</sup> *Nominee* merupakan orang yang ditunjuk untuk khusus bertindak atas nama orang yang menunjuknya untuk melakukan suatu perbuatan atau tindakan hukum tertentu. *Nominee* dapat ditunjuk untuk melakukan tindakan-tindakan hukum antara lain sebagai pemilik properti atau tanah, sebagai direktur, sebagai kuasa, sebagai pemegang saham dan lain-lain. Lihat Nella Hasibuan, "Perjanjian Nominee Yang Dibuat Untuk Penguasaan Tanah Hak Milik Warga Negara Indonesia Oleh Warga Negara Asing", *Disertasi*, (Malang: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2012), Malang, hal. 68.

<sup>27</sup> PT Han Kook Bionergy Indonesia adalah perseroan PMA yang berkedudukan di Kabupaten Lampung Tengah, yang anggaran dasarnya didirikan pada tanggal 23 November 2010, dan telah mendapat pengesahan dari Menteri Hukum dan HAM RI, tanggal 1 Desember tahun 2010, serta telah diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia pada tanggal 5 April 2012, Nomor 28 Tambahan Berita Negara 15508. PT Indobumi Utama adalah perseroan PMDN yang berkedudukan di Kota Surabaya, yang didirikan pada tanggal 7 April 2008, Nomor 6, dan telah mendapatkan pengesahan Menteri Hukum dan HAM RI, pada tanggal 16 Mei 2008, Nomor AHU-25778.AH.01.01.2008, serta telah diumumkan dalam Berita Negara tanggal 1 Juli 2008 Nomor 53, Tambahan Berita Negara Nomor 10397.

Peralihan pengurusan izin-izin yang dari sistem manual ke sistem secara elektronik juga mengalami kendala dan berdampak kepada para praktisi hukum, antara lain terhadap:<sup>28</sup>

- a. Konsultan hukum;
- b. Notaris;
- c. Operator pengguna elektronik, karena SDM-nya yang belum siap.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724, Pasal 1 angka 3, penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. Implementasi PMA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 ayat (2) dan (3), adalah sebagai berikut :

- (2) Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.
- (3) Penanaman modal dalam negeri dan asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilakukan dengan :
  - a. mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas;
  - b. membeli saham; dan
  - c. melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian para PMA di dalam melakukan investasi atau melakukan kegiatan usahanya di Indonesia tunduk pada aturan undang-undang Perseroan Terbatas, yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 dan Peraturan pelaksanaan lainnya<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Kendala yang dihadapi adalah dengan adanya aturan PMA yang setiap penggantian penguasa selalu ada kebijakan baru, sehingga didalam praktek sehari-hari dalam menjalankan profesinya sebagai konsultan hukum, tidak ada dasar yang jelas, seperti tentang pemberian izin usaha, baik daerah maupun pusat sama-sama dapat mengeluarkan izin, di sini terjadi tumpang tindih, bila tidak ada permasalahan akan berjalan sebagaimana mestinya, namun kalau ada persoalan, pasti akan timbul masalah dalam penyelesaiannya.

<sup>29</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 106.

Dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tersebut, diatur bahwa saham perseroan dikeluarkan atas nama pemiliknya. Dalam praktik seperti yang terjadi dalam (PT X dan PT Y).<sup>30</sup>

Praktik tahapan-tahapan pendirian sebuah Perseroan Terbatas di Indonesia adalah sebagai berikut :

1. Tahap Pendirian Perseroan Terbatas.

- 1) Biasanya sebelum oleh pendiri atau para calon pemegang saham dibuat kesepakatan terlebih dahulu yang lebih dikenal dengan MoU (*Memorandum of Understanding*). Setelah adanya kesepakatan tersebut biasanya dilanjutkan dengan membuat Perjanjian Kerja Sama atau yang disebut dengan *Join Venture Agreement* (JVA).
- 2) Membuat akta Pendirian, datang ke Notaris, untuk memesan nama terlebih dahulu, setelah nama disetujui dapat langsung membuat akta Pendirian, dengan anggaran dasar yang formnya telah disediakan atau dibakukan oleh Menkumham RI dengan tidak membatasi kesepakatan para pendiri untuk melakukan penambahan pasal-pasal atau ketentuan-ketentuan dalam anggaran dasar akta Pendirian Perseroan Terbatas PMA.
- 3) Mengurus Surat Keputusan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, dan mengumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.
- 4) Mengurus Surat Keterangan domisili, yang dikeluarkan oleh Lurah dan Camat setempat (bila sewa yang harus ada keterangan terlebih dahulu yang dikeluarkan oleh Pengelola Gedung, atas tempat yang disewa.
- 5) Mengurus Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) setempat.
- 6) Mengurus izin operasional lainnya seperti izin industri, izin ekspor, atau sesuai dengan bidang lingkup kegiatan investasi (BLKI).
- 7) Mengurus Tanda Daftar Perusahaan (TDP).

---

<sup>30</sup> Dalam sebuah kasus perubahan susunan Direksi dan Komisaris Perseroan, yang hadir dalam RUPS adalah orang yang terdaftar sebagai pemegang saham dalam (PT Y), terjadi persoalan karena ada pemilik saham sesungguhnya, yang tidak setuju dengan keputusan RUPS atas penggantian Direksi dan Komisaris, sehingga terjadi pengaduan dengan tuduhan bahwa yang hadir dalam RUPS adalah bukan pemilik saham yang sebenarnya, tetapi hanya sebagai *nominee* saja.

## 2. Tahap Pengambil Alihan (*Aquisition*).

- 1) Pihak investor asing melakukan *legal due diligence* (LDD) melakukan pemeriksaan secara berkala terhadap dokumen yang akan diambil alih, apakah dokumen-dokumen tersebut telah valid dan masih berlaku<sup>31</sup>.
- 2) Ada kewajiban yang harus dipenuhi atau tidak oleh perseroan yang akan diambil alih (seperti kewajiban terhadap karyawan, kewajiban pajak, utang piutang dengan pihak ketiga).
- 3) Biasanya investor asing meminta kepada konsultan hukum untuk memberikan pendapat hukum setelah melakukan *legal due diligence*<sup>32</sup>.
- 4) Tahap berikutnya Perseroan melakukan rapat umum luar biasa pemegang saham (RUPSLB) dengan agenda:
- 5) Persetujuan jual beli saham (pengambil alihan saham).
- 6) Perubahan susunan Direksi dan Komisaris Perseroan.
- 7) Perubahan Perseroan dari swasta nasional menjadi Perseroan Fasilitas Penanaman Modal Asing. Dalam Praktik bisa dengan dua cara, yaitu sebagai berikut:
  - a. Para pihak bisa hadir langsung di hadapan Notaris untuk membuat akta Berita Acara Rapat dengan agenda tersebut di atas;
  - b. Dapat dibuat secara di bawah tangan, kemudian dengan keputusan antara lain memberi kuasa kepada salah seorang untuk menyatakan keputusan rapat tersebut dalam suatu akta notaris.
- 8) Mengajukan permohonan kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk mendapatkan persetujuan.
- 9) Mengajukan permohonan kepada instansi terkait untuk mengkonfersi izin-izin atas kelengkapan sebagai Badan Hukum, seperti:
  - a. Surat Keterangan Domisili (SKD);
  - b. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP);

---

<sup>31</sup> *Legal due diligence* (LDD) merupakan kegiatan pemeriksaan secara seksama dari segi hukum yang dilakukan konsultan hukum terhadap suatu perusahaan atau obyek transaksi sesuai dengan tujuan transaksi untuk memperoleh informasi atau fakta material yang dapat menggambarkan kondisi suatu perusahaan atau obyek transaksi. Lihat <https://www.hukumonline.com/>, diakses pada 12 September 2020.

<sup>32</sup> Ery Agus Priyono dan Kornelius Benuf, "Kedudukan Legal Opinion Sebagai Sumber Hukum", *Jurnal Suara Hukum*, (Volume 2, No. 1, Maret 2020), hlm. 54-70.

- c. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) atau perizinan lainnya sesuai yang dimiliki); dan
  - d. Tanda Daftar Perusahaan (TDP).
- 10) Mengajukan permohonan kepada Menkumham RI untuk mendapatkan persetujuan.
- 11) Mengurus pengumuman dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Perseroan Terbatas (PT) didirikan berdasarkan perjanjian, karena itu untuk dapat mendirikan sebuah Perseroan Terbatas, paling sedikit 2 (dua) orang yang berjanji satu sama lain. Hal ini dengan jelas terbaca dalam ketentuan Undang-Undang (UU) No. 40 tahun 2007 yang merumuskan Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya<sup>33</sup>.

Dalam praktik pelaksanaan modal asing ada beberapa pemodal asing yang mencari siasat-siasat untuk mempercepat pelaksanaan kegiatan usahanya di Indonesia dan demi keuntungan sebagai pelaku bisnis<sup>34</sup>. Antara lain sebagai berikut:

- 1) Sebelum Perseroan Terbatas didirikan para penanam modal asing baik perorangan, maupun badan hukum asing, sudah membeli properti sebuah bangunan hak milik atas satuan rumah susun, dengan mengatasnamakan seorang pegawai atau orang Warga Negara Indonesia (*nominee*).
- 2) Ada bidang-bidang usaha yang seharusnya tidak dapat dimiliki sahamnya 100% asing, namun disiasati dengan memakai nama orang Indonesia atau Warga Negara Indonesia (*nominee*).
- 3) Undang-Undang Pertanahan kita yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria Pasal 21 ayat (3) UUPA, mengatur bahwa yang dapat memiliki Tanah-Tanah Hak Milik, adalah orang Warga Negara Indonesia, sedangkan Hak Guna Bangunan (HGB) adalah orang Warga Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia. Namun dalam pelaksanaannya orang Asing atau Badan Hukum Asing cara menguasai atas tanah-tanah tersebut dengan cara menyewa untuk jangka waktu yang lama,

---

<sup>33</sup> Lihat Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

<sup>34</sup> Telah dilakukan oleh PT Y dan PT Y, yang menggunakan *nominee*.

bahkan jangka waktu sewanya melebihi jangka waktu hak berakhirnya atas tanah-tanah tersebut.

- 4) Tanah Hak Milik dan Hak Guna Usaha (HGU) yang peruntukannya untuk pertanian hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Republik Indonesia.
- 5) Banyak bidang-bidang usaha yang dimiliki atau dikuasai oleh penanam modal asing yang seharusnya peruntukannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat Indonesia, namun kenyataannya pemilik sesungguhnya adalah Warga Negara Asing atau badan hukum asing.

Padahal seharusnya manfaat PMA bagi negara penerima modal dikemukakan oleh Hans Rimbert Hemmer dalam bukunya Hendrik Budi Untung, investasi langsung sebagai bentuk aliran modal mempunyai peranan utama bagi pertumbuhan ekonomi negara berkembang, karena bukan hanya memindahkan modal barang, tetapi juga mentransfer pengetahuan dan modal sumber daya manusia. Agar investasi langsung tersebut bermanfaat bagi negara penerima modal, maka terlebih dahulu harus ada modal sumber daya manusia, karena bila tidak, maka *know-how* tersebut tidak dapat dimanfaatkan bagi sektor-sektor ekonomi lain atau bahkan sama sekali tidak dapat ditransfer<sup>35</sup>.

David Kairupan dalam bukunya Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia menyebutkan bahwa secara umum tahapan pendirian perusahaan PMA dapat diuraikan sebagai berikut:<sup>36</sup>

- 1) Tahap persiapan dan perundingan/negosiasi.
- 2) Tahap pengajuan dan penerbitan pendaftaran penanaman modal.
- 3) Tahap pendirian perusahaan PMA
- 4) Tahap pengurusan izin-izin setelah pendirian perusahaan PMA.

David Kairupan menyatakan bahwa sistem hukum Indonesia tidak mengenal adanya praktik perjanjian pinjam nama (*Nominee Arrangement*) di Indonesia seperti diketahui bahwa Indonesia tidak mengenal konsep *trust* atau *trustee* sebagaimana dikenal *common law*<sup>37</sup>. Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam akta pendirian atau

---

<sup>35</sup> Untung, H. B., *Hukum Investasi*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2010., hlm. 10.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Trust* adalah suatu konsep pemisahan kepemilikan antara pemilik aset secara hukum (*legal owner*) dan pemilik manfaat atas aset tersebut (*beneficiary owner*). *Trust* timbul apabila terdapat suatu pihak yang pada awalnya menguasai dan memiliki aset (*settlor*), kemudian menyerahkan hak milik atas aset tersebut

anggaran dasar perseroan terbatas tersebut tercatat bahwa A adalah *legal owner* sekaligus sebagai *beneficial owner* atas saham-saham perseroan terbatas yang bersangkutan dan tidak dinyatakan bahwa A memegang saham tersebut untuk kepentingan BO.

Konsep *Beneficial Ownership* (BO) pertama kali muncul dalam perjanjian pajak tahun 1942 antara Kanada dan Amerika Serikat. Persyaratan kepemilikan manfaat berfokus pada bahwa saham harus dipegang oleh pemilik manfaat. Dalam Protokol Perjanjian tahun 1966 antara Inggris dan Amerika Serikat adalah pertama kalinya doktrin kepemilikan manfaat berfokus pada bahwa pemilik manfaat harus memiliki hak atas penghasilan yang berasal dari hak-hak seperti ekuitas, hutang, dan kekayaan intelektual<sup>38</sup>. Ketidakterbukaan informasi BO dapat menyebabkan hilangnya potensi ekonomi dan pendapatan negara. Hal tersebut terjadi akibat dari peluang penghindaran pajak (*tax avoidance*) oleh wajib pajak<sup>39</sup>.

Ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU Penanaman Modal mengatur larangan *nominee* sebagai berikut :

- 1) Penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain.
- 2) Dalam hal penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing membuat perjanjian dan/atau pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) perjanjian dan/atau pernyataan itu dinyatakan batal demi hukum”.<sup>40</sup>

Agar dapat memecahkan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, maka peneliti akan merumuskan isu hukum sebagaimana diuraikan di bawah ini, dalam penelitian hukum dimulai dengan adanya isu hukum, karena dari isu hukum ini

---

kepada pihak lain (*trustee*) untuk kepentingan dan manfaat pihak ketiga (*beneficiary*). Aset yang dikuasai oleh *trustee* akibat penyerahan tersebut tidak dimanfaatkan untuk kepentingan dirinya, walaupun sebagai *legal owner* atas aset tersebut, *trustee* semata-mata hanya berkedudukan sebagai pengurus, pengelola, dan pemegang aset. Sedangkan, manfaat atau kegunaannya harus diberikan kepada *beneficiary*. Lihat [https://news.ddtc.co.id/memahami-konsep--perkembangan-offshore-trust-9091#:~:text=TRUST%20merupakan%20suatu%20konsep%20pemisahan,aset%20tersebut%20\(beneficiary%20owner\)](https://news.ddtc.co.id/memahami-konsep--perkembangan-offshore-trust-9091#:~:text=TRUST%20merupakan%20suatu%20konsep%20pemisahan,aset%20tersebut%20(beneficiary%20owner)). Diakses pada 12 September 2020.

<sup>38</sup> Fredrik Haggmann, “Beneficial Ownership - A Concept in Identity Crisis”, dalam Kusri Purwijanti dan Iman Prihandono, Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia”, *Notaire*, (Volume 1 No. 1, Juni 2018), hlm. 53-85.

<sup>39</sup> <https://nasional.kontan.co.id/news/pengamat-aturan-beneficial-ownership-bisa-membongkar-kamuflyase-penggelapan-pajak>, diakses pada 13 September 2020.

<sup>40</sup> *Op. cit.* hlm. 90 dan 91.

penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan permasalahan hukum yang timbul. Permasalahan hukum atau isu hukum adalah menjadi hal yang terpenting atau sentral dalam penelitian hukum. Dalam rangka menentukan isu hukum, harus ditemukan dulu masalah hukumnya. Hal tersebut perlu pemahaman mendalam mengenai ilmu hukum. Tidak mungkin seorang yang bukan ahli hukum mampu mengangkat isu hukum. Karena tidak semua masalah adalah masalah hukum. Isu hukum tersebut misalnya sebagai berikut :

- 1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa saham adalah saham atas nama artinya yang tertulis di dalam anggaran dasar seharusnya segala hak dan kewajibannya adalah milik nama yang tertulis di Anggaran Dasar.
- 2) Adanya pengaturan lebih lanjut yang selalu berubah-ubah terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Asing, akibat kebijakan-kebijakan Pemerintah dimana setiap pergantian Pemerintahan terjadi perubahan terhadap kebijakan terhadap pengaturan lebih lanjut terhadap Undang-undang tersebut.
- 3) Adanya siasat-siasat yang dilakukan oleh investor asing tersebut yaitu dengan tujuan untuk mempercepat kegiatan usahanya, dan mencari keuntungan sebesar-besarnya, sehingga berdampak pembagian hak dan pemanfaatan bagi para penerima yang sesungguhnya.

Dalam ketentuan Bab III Pasal 4 diatur tentang Kebijakan Dasar Penanaman Modal yang menjadi acuan dan kerangka dalam pengembangan penanaman modal di Indonesia, baik penanaman modal asing maupun modal dalam negeri. Secara tegas disebutkan, bahwa pemerintah menetapkan penanaman modal untuk:

- a. Mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanaman modal untuk penguatan daya saing perekonomian nasional;
- b. Mempercepat peningkatan penanaman modal.

Selain itu, dalam menetapkan kebijakan dasar sebagaimana dimaksud ini, maka Pemerintah akan memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional. Selanjutnya Pemerintah akan menjamin kepastian hukum, berusaha dan keamanan bagi penanam modal sejak proses pengurusan perizinan hingga berakhirnya kegiatan penanam modal sesuai dengan ketentuan peraturan per-



undang-undangan serta membuka kesempatan bagi perkembangan dan memberikan perlindungan kepada usaha mikro kecil, menengah dan koperasi. Tetapi jaminan ini sering tidak berjalan sebagaimana mestinya. Ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU Penanaman Modal tersebut merupakan penegasan *nominee agreement/documentation* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia, dimana perbedaan antara *legal/registered owner* dan *beneficial owner* tidak dipisahkan dalam sistem hukum Indonesia. Tanpa diatur sedemikian rupa, sebenarnya kenyataan dalam sistem hukum Indonesia memang sudah sedemikian, atau dengan kata lain *it goes without saying*. Namun demikian perlu dicatat bahwa dalam praktik *nominee arrangements* di Indonesia, para *nominee share holder* tidak menandatangani perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan kepemilikan sahamnya dalam suatu perseroan terbatas adalah untuk dan atas nama orang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) UU PMA.

Perjanjian *nominee* atau *nominee agreement* perwakilan atau pinjam nama berdasarkan surat pernyataan atau surat kuasa yang dibuat kedua belah pihak. *Nominee agreement* ini sering dilakukan untuk kepemilikan hak atas tanah dan juga kepemilikan atas saham. Namun mengenai akibat hukum dan kekuatan hukum perjanjian itu masih banyak yang belum paham.

Penggunaan struktur *nominee* ini dilarang dalam kepemilikan saham berdasarkan Pasal 33 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal<sup>41</sup>. Menurut UU tersebut, penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain. Hal ini karena adanya Daftar Negatif Investasi (DNI) dalam penanaman modal asing yang menentukan persentase batas maksimal

---

<sup>41</sup> Pasal 33 ayat (1) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, menegaskan: 1) Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseoran terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain. 2) Dalam hal penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing membuat perjanjian dan/atau pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perjanjian dan/atau pernyataan itu dinyatakan batal demi hukum. Penjelasan Pasal 33 ayat (1), menjelaskan, tujuan pengaturan ayat ini adalah menghindari terjadinya perseroan yang secara normatif dimiliki seseorang, tetapi secara materi atau substansi pemilik perseroan tersebut adalah orang lain.

kepemilikan saham oleh asing dalam perusahaan PMA agar investor asing tidak memiliki saham dalam perusahaan-perusahaan tersebut dengan menggunakan nama warga negara Indonesia<sup>42</sup>.

Sementara itu, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), belum diatur dengan jelas tentang penggunaan *nominee* saham. UU Cipta Kerja, hanya memuat klaster-klaster secara umum, yang meliputi:

- a) Penyederhanaan perizinan tanah;
- b) Persyaratan investasi;
- c) Ketenagakerjaan;
- d) Kemudahan dan perlindungan UMKM;
- e) Kemudahan berusaha;
- f) Dukungan riset dan inovasi;
- g) Administrasi pemerintahan;
- h) Pengenaan sanksi;
- i) Pengendalian lahan;
- j) Kemudahan proyek pemerintah; dan
- k) Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).

Dengan demikian diperlukan aturan pelaksana yang lebih jelas untuk lebih menghadirkan kepastian hukum. Dari uraian tersebut terlihat adanya salah satu masalah dalam penggunaan *nominee agreement* di Indonesia. Selain itu pun terdapat masalah-masalah lain yang berpotensi timbul. Bagi para pelaku usaha, investor, dan praktisi hukum yang menangani kasus-kasus terkait, pemahaman tentang *nominee agreement*, masalah-masalahnya, serta solusi terhadap masalah-masalah tersebut penting untuk diteliti.

Penanaman modal terbagi menjadi 2 bagian, yaitu penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Penanam modal asing adalah perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, dan/atau pemerintah asing yang melakukan penanaman modal di wilayah negara Republik Indonesia. Pada kesempatan kali ini, peneliti menjelaskan seputar pengertian PMA, fungsi PMA bagi Indonesia, tujuan PMA, serta faktor yang mempengaruhi berkurangnya PMA.

---

<sup>42</sup> Terkait dengan DNI, Pemerintah sudah menerbitkan: (1) Peraturan BKPM RI No.6 Tahun 2018 Tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Fasilitas Penanaman Modal; dan (2) Peraturan Presiden (Perpres) No.44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Daftar Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Pasal 1 angka (3) mengungkapkan bahwa penanaman modal asing adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri.

M. Sornarajah memberikan definisi tentang penanaman modal asing yang merupakan transfer modal baik nyata maupun tidak nyata dari suatu negara ke negara lain, tujuannya untuk digunakan di negara tersebut agar menghasilkan keuntungan di bawah pengawasan dari pemilik modal, baik secara total maupun sebagian.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa unsur yang terdapat pada PMA, yaitu:<sup>43</sup>

1. Penanaman modal asing secara langsung (*direct investment*)

Penanaman modal asing secara langsung merupakan bentuk PMA yang memberikan keleluasaan kepada pemodal, sehingga memiliki penguasaan atas modalnya. Beberapa contoh pelaksanaan investasi langsung meliputi, pembangunan fisik gedung untuk berbagai keperluan bisnis.

Penanaman modal asing secara langsung berkaitan dengan diberikannya hak kepada perusahaan PMA untuk mengangkat direksi perusahaan yang modalnya ditanam. Terdapat aspek ekonomi dalam rumusan ini, yaitu kesempatan kepada investor asing untuk memperoleh keuntungan yang layak dari perusahaannya, sehingga diberikan hak untuk menentukan orang yang tepat untuk memajukan usahanya. Bentuk investasi asing lainnya adalah: a) PMA tidak langsung (*indirect investment*), suatu jenis PMA yang dilakukan melalui pasar modal dengan instrumen surat berharga, saham, dan obligasi; b) *Fortofolio Investment*; dan c) *Debt Investment Conversion Schema* (DCIS), yaitu utang luar negeri yang dikonversikan menjadi PMA.

2. Dilaksanakan menurut atau berdasarkan undang-undang

Undang-undang yang dimaksud meliputi berbagai peraturan tertulis secara luas, yaitu UUD 1945, TAP MPR, serta UU No. 1 Tahun 1967 *jo* UU No. 11 Tahun 1970, UU No. 25 Tahun 2007, serta sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya.

3. Digunakan untuk menjalankan perusahaan

---

<sup>43</sup> Hulman Panjaitan dan Anner Mangatur Sianipar, *Hukum Penanaman Modal Asing*, (Jakarta: Indhill, Co, 2008), hlm. 43.

Sesuai dengan rumusan Pasal 6 KUHD, menjalankan perusahaan berarti melaksanakan pekerjaan untuk mendapatkan keuntungan yang dilakukan secara teratur dalam kegiatan ekonomi.

Penanaman Modal Asing (PMA) lebih banyak memiliki kelebihan di antaranya sifatnya jangka panjang, banyak memberikan andil dalam alih teknologi, alih keterampilan manajemen, membuka lapangan kerja baru. Lapangan kerja ini sangat penting bagi negara sedang berkembang mengingat terbatasnya kemampuan pemerintah untuk menyediakan lapangan kerja. Dengan demikian, penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul, **Penggunaan *Nominee* dalam Pendirian Perseroan Terbatas (PT) oleh Notaris Dikaitkan dengan Fasilitas Penanaman Modal Asing (PMA) Sebagai Sarana Pengembangan Ekonomi di Indonesia.**

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka penelitian ini akan diarahkan pada beberapa pertanyaan sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pengaturan dan kewenangan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) atas perizinan pendirian Perseroan Terbatas dengan modal yang berasal dari investor asing?
- 2) Bagaimana penerapan perizinan pendirian Perseroan Terbatas dengan modal yang berasal dari investor asing?
- 3) Bagaimana pengaturan ideal yang seharusnya diterapkan pada investor asing yang menggunakan *nominee* Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia?

## 1.3 Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mengetahui pengaturan dan kewenangan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) atas perizinan pendirian Perseroan Terbatas dengan modal yang berasal dari investor asing.
- 2) Untuk mengetahui penerapan perizinan pendirian Perseroan Terbatas dengan modal yang berasal dari investor asing.
- 3) Untuk mengetahui pengaturan ideal yang seharusnya diterapkan pada investor asing yang menggunakan *nominee* Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Segi Teoritis**

Diharapkan bahwa penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran dan upaya mengembangkan ilmu pengetahuan hukum, khususnya yang berkaitan dengan hak kepemilikan dan modal oleh orang asing atau badan hukum asing yang berinvestasi di Indonesia.

### **1.4.2 Segi Praktis**

Diharapkan bahwa penelitian ini dapat memberikan masukan dan manfaat bagi Pemerintah khususnya Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkum HAM) RI, pemerintah daerah, notaris, konsultan hukum, serta masyarakat dan kalangan dunia usaha.

## **1.5 Orisinalitas Penelitian**

Penelitian dengan tema di atas bukanlah tema yang sama sekali baru. Dalam beberapa aspek, penelitian tentang Penggunaan *nominee* dalam Pendirian Perseroan Terbatas (PT) Dikaitkan dengan Fasilitas Penanaman Modal Asing (PMA) Sebagai Sarana Pengembangan Ekonomi di Indonesia, pernah dilakukan oleh peneliti lain, baik dalam bentuk artikel jurnal ilmiah, skripsi, ataupun tesis. Dari penelusuran yang telah dilakukan, ada beberapa hasil penelitian dan kajian yang perlu dikemukakan, dengan demikian dapat diketahui perbedaannya dengan penelitian yang akan dilakukan.

*Pertama*, artikel jurnal yang berjudul “Kepastian Hukum *nominee ngreement* Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas” oleh Wicaksono, L. S..<sup>44</sup> Jurnal ini mengkaji pembentukan *nominee ngreement* khususnya dalam kepemilikan saham Perseroan Terbatas serta kedudukan *nominee agreement* tersebut dalam sistem hukum di Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. Bahan-bahan hukum dikumpulkan dengan studi kepustakaan dan studi dokumen. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pertama, pembentukan *nominee agreement* dalam praktiknya dapat dikategorikan menjadi pembentukan perjanjian *nominee* langsung dan

---

<sup>44</sup> Wicaksono, L.S. *Kepastian Hukum Nominee Agreement Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas*. Jurnal Hukum *IUS QUIA IUSTUM*, 1 (23) : 42 – 57.

pembentukan perjanjian *nominee* tidak langsung. Kedua, kedudukan *nominee agreement* dalam aturan hukum di Indonesia sebenarnya telah dilarang eksistensinya dalam Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU Penanaman Modal. Tidak adanya pelarangan yang tegas dalam UU Perseroan Terbatas tentang pelarangan *nominee shareholder* membuat praktik *nominee agreement* berkembang dengan pembentukan *nominee* tidak langsung *nominee agreement* tersebut sulit untuk diketahui dan dibuktikan. Perbedaan signifikan antara penelitian ini dengan penelitian penulis adalah penelitian penulis lebih menekankan pengaturan mengenai praktik proses perizinan pendirian Perseroan Terbatas dengan modal yang berasal dari investor asing.

*Kedua*, artikel jurnal yang berjudul “Kepastian Hukum Perjanjian *Nominee* terhadap Kepemilikan Hak Milik atas Tanah (Studi Putusan Nomor 787/PDT.G/2014/PN.DPS dan Nomor 328/PDT.G/2013/PN.DPS)” oleh Wirawan<sup>45</sup>. Jurnal ini membahas terkait kepastian hukum perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak milik atas tanah melalui studi putusan Nomor 787/Pdt.G/2014/PN.DPS dan putusan Nomor 328/Pdt.G/2013/PN.DPS. Perjanjian *nominee* disini merupakan perjanjian pinjam nama antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing berkaitan dengan hak milik atas tanah. Hal ini sering terjadi walaupun terdapat peraturan yang melarang warga negara asing untuk memiliki hak milik di Indonesia, karena belum ada peraturan khusus yang menjelaskan tentang batas-batas penggunaan perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak milik atas tanah. Sehingga ini dapat dikatakan sebagai penyelundupan hukum. Penulisan skripsi ini dilakukan menggunakan metode Yuridis-Normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan. Melalui hasil penelitian dengan metode di atas, penulis memperoleh jawaban atas permasalahan yang ada bahwa belum adanya pengaturan mengenai perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak milik atas tanah, namun pada praktiknya hal ini telah terjadi dan menimbulkan banyak kasus dengan putusan hakim yang berbeda-beda maka kepastian hukum tentang perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak milik atas tanah belumlah tercapai. Maka dari itu perlu dibuat pengaturan mengenai perjanjian *nominee* terhadap kepemilikan hak milik atas tanah dalam hukum Indonesia. Perlu dijelaskan dan ditentukan bagaimana standar hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh warga negara asing, sehingga tidak ada lagi penyalahgunaan atau salah

---

<sup>45</sup> Wirawan C.C. *Kepastian Hukum Perjanjian Nominee terhadap Kepemilikan Hak Milik atas Tanah (studi Putusan Nomor 787/PDT.G/2014 PN.DPS dan Nomor 328/PDT.G/2013 PN DPS)*. Jurnal Hukum *IUS QUIA IUSTUM*, 1 (23) : 42-57, 2016.

konsepsi terhadap perjanjian *nominee* khususnya yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah. Jika penelitian tersebut lebih menitikberatkan pada tanah, maka penelitian penulis lebih berfokus dengan saham pada *nominee*.

*Ketiga*, disertasi yang berjudul “Kepemilikan Hak Milik atas Tanah oleh WNA dan Badan Dikaitkan dengan Penggunaan *nominee* sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum dalam Pertahanan Indonesia” oleh Kolopaking, A<sup>46</sup>. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang setiap orang ingin dimilikinya. Untuk mewujudkan kesejahteraan bangsa diperlukan pengaturan kepemilikan hak atas tanah bagi bangsa Indonesia, dengan mempertimbangkan juga peruntukan bagi WNA dan Badan Hukum. Oleh karena itu, Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan wajib mengatur kekayaan nasional untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan mendorong investasi. Sejalan dengan program pembangunan nasional diperlukan suatu sistem pertanahan nasional yang dapat memberikan sarana dalam mengatur sumber daya alam tersebut. Metodologi penelitian adalah deskriptif analitis dengan metode yuridis normatif, yang dilengkapi dengan pendekatan, meliputi kajian secara akademik peraturan perundang-undangan yang mengatur sistem hukum yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum. Penelitian ini bertujuan menemukan kepastian terhadap kepemilikan hak atas tanah yang merumuskan konsep kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum yang sejalan dengan sistem pertanahan Indonesia dalam rangka pembangunan hukum.

Hasil penelitian menunjukkan adanya perbedaan perlakuan dalam kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum, sehingga menimbulkan terjadinya penyelundupan hukum dalam memperoleh kepemilikan hak atas tanah dengan memakali nama WNI ataupun Direksi pada Badan Hukum melalui perjanjian *Nominee* yang didasari atas perjanjian *Trustee* untuk memperoleh kepemilikan tanah jenis HM. Agar hal ini tidak terjadi, maka diperlukan pembaharuan hukum mengenai kepemilikan hak atas tanah dalam pembangunan hukum tanah di Indonesia yang dapat menarik investasi oleh WNA dan Badan Hukum yakni memberikan jangka waktu kepemilikan secara langsung, tanpa perpanjangan ataupun pembaharuan sebagaimana jangka waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang, sehingga memberikan kepastian hukum dalam kepemilikan haknya. Kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki sistem hukum

---

<sup>46</sup> Kolopaking, A. *Kepemilikan Hak Milik atas Tanah oleh Warga Negara Asing dan Badan dikaitkan penggunaan nominee sebagai bentuk penyelundupan Hukum dalam Pertanahan Indonesia*. Disertasi, Universitas Indonesia, Depok, 2009.

pertanahan nasional Indonesia dengan demikian menjadi hanya 2 (dua) bentuk hak, yakni HM dan HP. Dalam kepemilikan HM tetap melekat asas Nasionalitas larangan terhadap WNA dan asas Individualitas larangan terhadap Badan Hukum, sedangkan HP mempunyai beberapa kriteria kepemilikan sebagaimana peruntukan yang terjadi untuk HGB, HGU, HP dan HS. Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut yang merupakan pengembangan penemuan Peneliti pada saat melakukan penelitian di Program Strata 2 (S2) pada Universitas Indonesia (UI) dengan Judul “Akibat Hukum Dari Akuisisi Non Fasilitas PMA Oleh Pihak Asing” (dengan studi kasus). Permasalahan yang lain juga Penulis temukan para petani inti dan petani plasma yang di dalamnya sebenarnya terdapat kepemilikan saham Perseroan Terbatas (PT. X, Y, dan Z) pada perkebunan kelapa sawit, Perkebunan Singkong dan Tempat Wisata *water bum*, dimana terdapat pemilik atau pemegang sahamnya yang menguasai sebenarnya bukanlah miliknya namun sebagai atas nama saja (*nominee*). Penelitian ini juga berbeda dengan penelitian penulis karena penelitian ini merupakan *nominee* tentang saham.

*Keempat*, artikel jurnal yang berjudul “Perjanjian *Nominee* dalam Kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing yang Berkedudukan di Indonesia (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 12/PDT/2014/PT.DPS)” oleh Saputri, A. D.<sup>47</sup>. Jurnal ini membahas mengenai Hak Milik atas Tanah sebagai salah satu jenis hak milik, yang sangat penting bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agrarian yang sedang membangun ke arah perkembangan industri dan lain-lain. Namun dalam implementasinya belum dapat memberikan hukum yang jelas bagi warga negara asing terkait dengan investasi properti di Indonesia, disamping juga munculnya penyelundupan hukum pertanahan oleh orang asing yang belum dapat diatasi dikarenakan tidak adanya pengawasan serta tindak lanjut pemberian sanksi. Kondisi tersebut membuat Warga Negara Asing yang berkeinginan selain hanya untuk memiliki tanah atau rumah tempat tinggal di atas tanah hak milik juga yang berkeinginan untuk menanamkan modalnya yang berhubungan dengan penggunaan tanah di Indonesia. Adapun upaya untuk memilikinya adalah dengan melakukan terobosan di bidang hukum dalam bentuk perjanjian yang lazimnya disebut dengan perjanjian *nominee*. Artikel ini bertujuan untuk mengkaji lebih dalam mengenai penyelundupan hukum yang dilakukan

---

<sup>47</sup> Saputri, A. D. *Perjanjian Nominee dalam kepemilikan Tanah Bagi Warga Negara Asing, yang berkedudukan di Indonesia, (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Nomor 12/PDT/2014)*. Jurnal Reportorium, 2 (2) : 12355-2646, 2015.



oleh warga negara asing melalui kepemilikan tanah dengan perjanjian *nominee*. Dalam penulisan artikel ini, penulis menggunakan metode pendekatan kasus.

*Kelima*, artikel jurnal yang berjudul “Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta *Nominee* yang Mengandung Perbuatan Melawan Hukum oleh Para Pihak” oleh Pertiwi, E..<sup>48</sup> Perjanjian *Nominee* dalam hukum perjanjian di Indonesia dikategorikan sebagai perjanjian yang berindikasi menciptakan penyelundupan hukum. Perjanjian ini belum diatur dalam KUHPerdara namun dalam kenyataannya tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, perjanjian ini juga masuk dalam kategori jenis perjanjian tidak bernama (*Innominat Contract*). jurnal ini adalah penelitian yuridis normatif dengan metode pendekatan Perundang-Undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konseptual, penelitian ini bertujuan untuk menganalisa dan menjelaskan mengenai tanggung jawab Notaris terhadap perbuatan melawa hukum yang dilakuka para pihak dalam akta *nominee*, dari uraian diatas maka hasil dari penelitian ini adalah Notaris dapat dimintakan pertanggungjawaban terhadap pembuatan akta yang merupakan perbuatan melawan hukum secara perdata, pidana, dan juga secara administrasi. Karena tidak diaturnya *nominee* maka penulis bertujuan mengkonstruksikan hukum untuk menanggulangi perbuatan melawan hukum yang dilakukan dalam akta *nominee* yang dibuat oleh Notaris dengan menggunakan Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman mengenai struktur hukum yang harus lebih memperketat keamanan oleh MPD, MPW bahkan sampai pada MPN, isi/subtansi hukum harus adanya kejelasan norma, adanya pelarangan *nominee*, sampai pada pemberian sanksi yang tegas, yang terakhir mengenai budaya hukum yang harus disesuaikan dengan budaya di Indonesia, peningkatan kesadaran masyarakat, bahkan jika perlu diadakannya sosialisasi tentang *nominee* kepada masyarakat.

*Keenam*, artikel jurnal berjudul “Perlindungan Investor Asing dalam Kegiatan Penanaman Modal Asing dan Implikasinya Terhadap Negara” oleh Agung Sudjati Winata.<sup>49</sup> Penanaman modal asing merupakan salah satu sumber dana untuk membiayai pembangunan nasional. Banyak faktor yang menjadi pertimbangan para investor asing sebelum melakukan kegiatan investasi di Indonesia. Salah satunya adalah faktor perlindungan hukum yang di berikan oleh negara terhadap investor asing. Berdasarkan

---

<sup>48</sup> Pratiwi, E. *Tanggung Jawab Notaris Akibat Pembuatan Akta Nominee yang Mengandung Perbuatan Melawan Hukum oleh Para Pihak*. Jurnal IUS, 5 (2) : 246-258, 2018.

<sup>49</sup> Winata, A. S. *Perlindungan Investor Asing dalam Kegiatan Penanaman Modal Asing dan Implikasinya Terhadap Negara*. AJUDIKASI: Jurnal Ilmu Hukum, 2 (2): 127-136, 2018.

uraian singkat tersebut muncul permasalahan antara lain mengenai bentuk perlindungan hukum yang diberikan dan implikasi dari perlindungan yang diberikan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis perlindungan hukum terhadap penanaman modal asing dalam hukum nasional Indonesia serta bagaimana implikasinya. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, yaitu menganalisis dan menggambarkan secara sistematis, faktual, dan akurat ketentuan yang terkait dengan perlindungan hukum terhadap penanaman modal asing di Indonesia. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa perlindungan hukum terhadap penanaman modal asing dalam hukum nasional Indonesia diatur dalam UU Penanaman Modal. Undang-undang ini telah memberikan perlindungan yang memadai terhadap investor asing atas berbagai risiko termasuk risiko nonkomersial dalam penanaman modal asing di Indonesia. Pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada investor asing untuk menginvestasikan modalnya di Indonesia telah mendorong banyak investor asing melakukan investasi di Indonesia.

*Ketujuh, Disertasi yang berjudul. Perjanjian Nominee yang Dibuat untuk Penguasaan Tanah Hak Milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing.* Disertasi ini membahas kekuatan hukum perjanjian *nominee* atas penguasaan tanah hak milik oleh warga negara asing. Bagaimana pertimbangan hukum Hakim dalam putusan sengketa perjanjian *nominee*? Bagaimana konstruksi perjanjian *nominee* atas penguasaan tanah hak milik oleh warga negara asing sesuai dengan sistem hukum pertanahan Indonesia? Dalam Penguasaan hak atas tanah dijelaskan bahwa ada 2 jenis penguasaan yakni penguasaan juridis dan fisik. Dalam penguasaan yuridis nama yang menguasai terdaftar dalam sertifikat tanah misalnya hak milik dan hak guna bangunan, sedangkan dalam penguasaan fisik nama yang menguasai tidak terdaftar dalam sertifikat tanah misalnya hak sewa. Kemudian dijelaskan mengenai hak warga negara asing atas tanah bahwa warga negara asing hanya boleh menguasai tanah dengan hak pakai dan hak sewa untuk jangka waktu yang sudah ditentukan baginya. Sebagai perbandingan bagi hukum pertanahan di Indonesia maka perlu dijelaskan selintas mengenai hukum pertanahan di Inggris. Bahwa segala jenis tanah di Inggris dapat dikuasai oleh siapapun tidak terkecuali, tidak ada ketentuan tentang larangan bagi warga negara asing untuk menguasai tanah di Inggris. Demikian pula dengan perjanjian *nominee* di Inggris, boleh dilaksanakan atas objek tanah jenis apapun selama tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan yang ada di Inggris karena hukum tanah Inggris memperbolehkan

warga negara asing untuk memiliki tanah hak milik di Inggris. Mengenai perjanjian *nominee* di Indonesia, sampai saat ini masih banyak dibuat dengan cara pembuatan perjanjian utama dan perjanjian ikutannya dengan minimal jumlah perjanjian 2 buah akta perjanjian, misalnya pernyataan dan sewa-menyewa dan sebagainya yang variasi perjanjiannya dapat berbeda-beda tergantung pada persetujuan para pihak. Dalam membuat perjanjian *nominee*, Notaris bertindak berdasarkan kewenangan, kewajiban Notaris, syarat-syarat sahnya perjanjian dan kebebasan berkontrak, dalam memberikan bantuan perbuatan hukum para pihak dan membuat akta selama pembuatan tersebut benar diinginkan oleh para pihak, bahwa pembuatan tersebut diinginkan oleh warga negara asing dan warga negara Indonesia untuk dibuatkan perjanjian *nominee*, sebagaimana juga diatur dalam Pasal 1 Angka 1, Pasal 15 Angka (1) dan Pasal 16 Angka (1) huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Kekuatan hukum perjanjian *nominee* dapat dilihat dari terpenuhinya atau tidaknya syarat sahnya sebuah perjanjian sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPerdata dan itikad baik pada tahap pembentukan kontrak, negosiasi dan penandatanganan perjanjian *nominee* tersebut. Dalam studi kasus perjanjian *nominee*, Mahkamah Agung memutuskan bahwa warga negara asing tidak berhak menguasai tanah hak milik secara yuridis, karena itu perjanjian *nominee* tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan undang-undang<sup>50</sup>.

Dari 7 (tujuh) referensi tersebut, jelas berbeda dengan yang peneliti lakukan, baik obyek maupun substansi yang terkait dengan penelitian. Penelitian disertasi ini akan diarahkan pada penerapan pengaturan tentang perizinan pendirian PT dengan yang berasal dari investor asing dihubungkan dengan peran pemerintah, dalam hal ini BKPM, mengenai perizinan yang mempergunakan *nominee*.

## 1.6 Sistematika Penulisan

**BAB I Pendahuluan**, terdiri dari: Latar belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Orisinalitas Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

---

<sup>50</sup> Hasibuan, Nella, *Perjanjian Nominee yang Dibuat untuk Penguasaan Tanah Hak Milik Warga Negara Indonesia oleh Warga Negara Asing*. Disertasi Doktor, Universitas Brawijaya. 2012.

**BAB II Kerangka Teori**, terdiri dari: Teori Negara Hukum, Teori Negara Kesejahteraan dan Teori Negara Hukum, Kerangka Konseptual, yaitu mengenai Perseroan Terbatas (PT), Fasilitas Penanaman Modal Asing (PMA), *Nominee*, *Nominee Saham*, *Beneficial Owner*, Notaris, Pengembangan Ekonomi, *Civil Law System* dan *Common Law System*, Sistem Hukum *Anglo Saxon*, Pengertian dan Penggolongan Investasi, Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), Penanaman Modal Asing (PMA), Badan Hukum, Badan Usaha, Daftar Negatif Investasi (DNI), dan Akta Otentik.

**BAB III Metode Penelitian**, terdiri dari: Jenis Penelitian, Prosedur Perolehan Bahan Penelitian, Sifat Analisis, Hambatan dan Penanggulangan, Jenis Data dan Bahan hukum, studi dokumen, dan wawancara, dan analisis data.

**BAB IV Pembahasan**, terdiri dari: Pengaturan Mengenai Penerapan Perizinan Pendirian Perseroan Terbatas Dengan Modal yang berasal dari Investasi Asing, Kebijakan PMA di Indonesia, Perkembangan Hukum Investasi, Pembentukan *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas, Perbandingan Penerapan *Nominee Agreement* di Indonesia dan di Beberapa Negara *Common Law*, Mekanisme Perizinan dalam Mendukung Kemudahan Berinvestasi di Indonesia, Analisis *Nominee* dan PMA, Tanggung Jawab Hukum Bagi Notaris, Klasifikasi Perseroan Terbatas dan Prosedur Pendirian Perseroan Terbatas, Bentuk-Bentuk Penggunaan *Nominee* Perseroan Terbatas dan Proses Penentuan *Beneficiary Owner*, Penerapan *Single Investor Identification* (SID), Untuk Identifikasi *Beneficial Owner* (BO), Peran dan Tanggung Jawab Notaris dalam Pembentukan Struktur *Nominee* Pemegang Saham di Indonesia, Potensi Pelanggaran Hukum dalam *Nominee*, Pembaharuan Pengaturan Penerapan *Nominee* dalam Penanaman Modal Asing, Pengaturan Perizinan Pendirian Perseroan Terbatas di Indonesia, Pengaturan Mengenai Saham Perseroan Terbatas dan Lembaga *Trustee*, dan Pembaharuan Hukum Penanaman Modal.

**BAB V Penutup**, terdiri dari: Kesimpulan dan Saran.