

## PEMINDAHTANGANAN OBYEK KERJASAMA DI KAWASAN LOMBOK INTERNASIONAL AIRPORT (LIA)

### Joko Tamtomo

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Universitas Mataram, Indonesia

Email: joktam07@gmail.com

### Djumardin

Fakultas Hukum, Universitas Mataram, Lombok, Indonesia

Email: drdjumardin@gmail.com

### Lalu Wira Pria Suhartana

Fakultas Hukum, Universitas Mataram, Lombok, Indonesia

Email: laluwirapriasuhartana@unram.ac.id

### Abstrak

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui dan menganalisis “pengaturan investasi Pemerintah melalui perjanjian kerjasama pemanfaatan” dan “dapat tidaknya obyek perjanjian kerjasama pemanfaatan dipindahtangankan melalui perjanjian jual beli”. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Dengan metode pendekatan : Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan Pendekatan kasus (*case approach*). Hasil penelitian menunjukkan : Bahwa sebelum berlakunya UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, di dalam UU 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing mengatur hal-hal yang bersifat limitatif berisi larangan bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pasal 6 ayat 2 UU Nomor 1 Tahun 1967, yaitu : bidang-bidang yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara, “antara lain” produksi senjata, mesin, alat-alat peledak ada peralatan perang dilarang sama sekali bagi modal asing. Penyebutan kata-kata “antara lain” dalam pasal ini mencerminkan adanya ketidakpastian hukum dalam arti ketidakjelasan perumusan undang-undang. Apabila kita menganalisis pasal ini dengan model yang diketengahkan oleh Max Weber, maka pasal ini dianggap tidak memenuhi unsur formalitas dalam pembentukan hukum. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah menentukan bahwa dalam hal investasi pemerintah daerah diperkirakan rugi, pemerintah daerah melakukan divestasi.

**Kata Kunci : Pindahtanganan; Obyek Kerjasama.**

### Abstract

*The government through a utilization cooperation agreement “and” whether or not the object of the utilization cooperation agreement can be transferred through a sale and purchase agreement “. This research is a normative legal research. With the approach method: A statute approach, a conceptual approach, and a case approach. The results showed: That before the enactment of Law no. 25 of 2007 concerning Investment, in Law 1 of 1967 concerning Foreign Investment regulates things that are limitative in nature containing prohibitions for foreign investors to invest in Indonesia. This is stated in Article 6 paragraph 2 of Law Number 1 Year 1967, namely: fields that play an important role in national defense, “among others” the production of weapons, machines, explosives, and weapons of war is completely prohibited for foreign capital. The mention of the words “among others” in this article reflects legal uncertainty in the sense of ambiguity in the formulation of laws. If we analyze this article with the model presented by Max Weber, it is considered that this article does not fulfill the element of formality in the formation of law. Based on the provisions of Article 24 of the Regulation of the Minister of Home Affairs of the Republic of Indonesia Number 52 of 2012 concerning Guidelines for*

*Regional Government Investment Management, it is determined that in the event that local government investment is estimated to be at a loss, the regional government shall divest.*

**Keywords: Transfer; Object of Cooperation.**

## A. PENDAHULUAN

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan untuk memberikan kesempatan dan ruang gerak bagi upaya pengembangan demokratisasi dan kinerja pemda untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah memberi peluang bagi perubahan paradigma pembangunan yang semula lebih mengedepankan pencapaian pertumbuhan menjadi pemerataan dengan prinsip mengutamakan keadilan dan perimbangan. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawab untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dengan semangat perubahan paradigma tersebut, Pemda diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian dalam mengelola kepentingan daerahnya sendiri telah menempatkan mereka dalam keadaan di mana mereka mampu bertindak lebih baik. Dan itu harus disertai dengan kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan tersebut baik dari segi finansial, sumber daya manusia (SDM), maupun kemampuan pengelolaan manajemen pemerintah daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang ditindaklanjuti Peraturan Dalam Negeri Peraturan Dalam Negeri No 59 tahun 2007 perubahan ke dua dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sebagai Keuangan Daerah merupakan instrumen kebijakan pengelolaan APBD yang menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Sumber penerimaan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain yang sah.

Untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, mau tidak mau peranan PAD harus ditingkatkan, karena merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah. Minimnya perolehan PAD masih dianggap sebagai hambatan dan ini harus segera dievaluasi secara sungguh-sungguh oleh masing-masing Pemerintah Daerah dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat.

Analisis potensi sektor unggulan dalam pengembangan ekonomi dan investasi daerah harus diidentifikasi secara menyeluruh dan komprehensif mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi, data mengenai sumber pendapatan daerah dan sejarah perkembangan menjadi acuan untuk memantapkan kemandirian daerah yang dinamis dan bertanggungjawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata. Sehingga diperlukan pula upaya yang mendorong peningkatan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme dalam mengelola sumber pendapatan daerah. Hal ini harusnya sejalan dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan program yang dibuat oleh Kepala Daerah. Dengan kata lain, daerah seharusnya memiliki keunggulan budaya dan keunggulan lainnya yang mampu mengangkat potensi, citra, dan Pendapatan asli daerah tersebut. Propinsi Nusa Tenggara Barat misalkan yang

memiliki keunggulan bidang pariwisata tentu harus berupaya menggali potensi daerah yang mampu mendukung perkembangan bidang pariwisata sebagai salah satu upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Nusa Tenggara Barat khususnya).

Bahwa secara operasional salah satu bidang usaha yang dapat mendukung perkembangan bidang pariwisata adalah tersedianya sarana dan prasarana transportasi (darat atau udara). Dengan demikian perbaikan terhadap sarana dan prasana jalan serta pembenahan terhadap bandar udara menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Meskipun Pemda NTB telah lama memiliki beberapa bandar udara yang mampu menghubungkan daerah yang satu dengan yang lainnya, namun secara nasional dan internasional belum secara maksimal mampu mendukung perkembangan bidang pariwisata di NTB.

Oleh karena itu pada pertengahan tahun 2006 pemerintah daerah NTB telah berhasil membangun sarana transportasi Badar Udara Internasional di Praya Lombok Tengah sebagai wujud komitmen pemerintah daerah terhadap pengembangan bidang pariwisata di NTB. Untuk mempercepat pengembangan sarana dan prasaran BIL yang di kelola oleh PT. Angkasa Pura, maka Pemda NTB merasa terpanggil untuk ikut ambil bagian dalam pengembangan fasilitas badar udara.

Melalui penandatanganan Nota Kesepahaman antara Gubernur NTB dengan PT. Angkasa Pura I (Persero) Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pembangunan Fasilitas Fisik Bandar Udara Internasional Baru di Kabupaten Lombok Tengah, Pemerintah daerah yang telah membangun 4 (empat) buah bangunan dalam rangka mendukung operasional Bandar Interansional Lombok (BIL) dengan total anggaran Rp. 109.490.813.500 yaitu :

- a. Bangunan Apron
- b. Bangunan Taxiway
- c. Service Road
- d. Helipad

Sebagai tindak lanjut penandatanganan nota kesepakatan tersebut, pada tanggal 11 Agustus 2009 Pemerintah Daerah Provinsi NTB menandatangani Perjanjian Kerjasama Pemanfaatan Fasilitas Badar Udara dengan Pihak PT. ANGKASA PURA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat 4 menentukan bahwa : Pihak Kedua memberikan kontribusi tetap kepada Pihak Pertama atas pemanfaatan hasil pembangunan sebagaimana fasilitas fisik sisi Bandar udara yang dilakukan oleh Pihak Pertama.

Akan tetapi dalam perkembangannya berdasarkan asumsi ekonomis investasi daerah melalui kerjasama pemanfaatan fasilitas Bandar Udara tersebut mengindikasikan menimbulkan kerugian, dan oleh karenanya disepakati untuk dipindahtangankan (dijual).

1. Akhirnya pada bulan juli 2017 (meskipun Pihak Kedua belum memenuhi kewajiban membayar kontribusi tetap selama 4 (empat) tahun) ditandatangani perjanjian penjualan asset yang dibangun dengan dana pemerintah daerah tersebut kepada PT. Angkasa Pura dengan harga Rp. 106.000.000.000 (seratus enam miliar rupiah). Berdasarkan latar belakang diatas, permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah pengaturan investasi Pemerintah melalui perjanjian kerjasama pemanfaatan Dan Dapatkah obyek perjanjian kerjasama pemanfaatan dipindahtangankan melalui perjanjian jual beli.

## B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem

norma. Dengan metode pendekatan : Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan Pendekatan kasus (*case approach*).

## C. PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Investasi Pemerintah Di Indonesia

Investasi yang memiliki tujuan untuk pembentukan akumulasi kapital pada dasarnya dapat digolongkan menjadi dua. Pertama, investasi langsung yang dalam perundang-undangan lazim disebut sebagai penanaman modal. Investasi langsung (*direct investment*) dalam konteks ini merupakan investasi yang diwujudkan dalam bentuk aktiva riil (*real assets*). Ke dua, investasi finansial atau yang lazim dikenal dengan investasi portofolio, yaitu investasi yang pada praktiknya diaplikasikan ke dalam pasar uang dan pasar modal.

Ciri utama investasi langsung terhadap peningkatan perekonomian suatu negara adalah terjadinya *saving* yang besar dengan melalui akumulasi modal untuk menggerakkan industri dan jasa wilayah tertentu. Tanpa adanya akumulasi modal, tidak mungkin tercipta suatu struktur industri maupun jasa yang dapat diandalkan untuk meningkatkan perekonomian suatu negara.

Dalam praktik, investasi langsung dilakukan dengan cara menciptakan maupun menambah modal baru yang berupa segala sesuatu yang dapat digunakan untuk menghasilkan barang dan jasa lebih lanjut. Penambahan modal baru ini antara lain diwujudkan dalam bentuk alat-alat produksi, tanah, mesin-mesin dan tenaga kerja.

Iklim investasi menurut *World Bank* merupakan suatu kumpulan faktor-faktor lokasi tertentu yang membentuk kesempatan dan dorongan bagi perusahaan untuk melakukan investasi secara produktif, menciptakan pekerjaan dan mengembangkan diri. Kebijakan dan perilaku pemerintah suatu negara memiliki pengaruh yang besar terhadap biaya, risiko dan pembatasan bagi persaingan.<sup>1</sup>

Secara kronologis, di Indonesia sejak zaman Hindia Belanda telah dikenal adanya investasi langsung. Pemerintah Belanda telah menyadari, bahwa agar investasi langsung dapat terlaksana dengan baik diperlukan iklim investasi yang baik pula. Untuk menciptakan iklim investasi yang baik, diperlukan perangkat hukum dan kepastian hukum yang mengatur secara jelas hak dan kewajiban investor. Dalam kenyataannya, pada masa kekuasaan *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) di Indonesia belum dikenal adanya perangkat hukum yang jelas yang mengatur tentang kebijakan investasi langsung. Hal ini disebabkan karena VOC lebih banyak memaksakan kehendaknya di dalam mengeksploitasi sumber alam di Indonesia.

Setelah VOC dibubarkan pada tahun 1799, maka pemerintah Belanda mengambilalih sepenuhnya hak dan kewajiban VOC. Dengan demikian pemerintah Belanda merasa berhak untuk secara langsung dalam pencarian dan perdagangan hasil pertanian dan perkebunan, antara lain: cengkeh, lada, pala, kopi maupun tebu. Selain itu, pemerintah Belanda juga merasa berhak untuk melakukan investasi langsung di bidang perkebunan di daerah Hindia Belanda.

Perkembangan lebih lanjut adalah dibukanya lahan-lahan pertanian di Hindia Belanda untuk kepentingan investor asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. Agar tercapai suatu kepastian hukum, pemerintah Belanda mengundangkan *Agrarische Wet* pada tahun 1870. Undang-Undang ini membuka peluang bagi investor asing yang berasal dari Eropa dan memiliki keeratatan hubungan dengan pemerintah Belanda untuk membuka usaha, khususnya dalam bentuk investasi langsung di bidang pertanian dan perkebunan. Walaupun demikian, pemerintah Belanda tetap mengadakan pembatasan wilayah berusaha. Investor asing dari Eropa hanya diperbolehkan berinvestasi di daerah pertanian tertentu di pedalaman yang tidak

<sup>1</sup>The World Bank. (2005). *Iklim Investasi Yang Lebih Baik Bagi Setiap Orang*. Jakarta: Salemba Empat, hlm. 32.

dikelola oleh pemerintah Belanda sendiri. Oleh karena itu Jochen Roppke menyatakan, bahwa investasi langsung di Indonesia telah dikenal pertama kali melalui kebijakan pemerintah Hindia Belanda yang memperbolehkan masuknya modal asing Eropa untuk menanamkan usahanya dalam bidang perkebunan pada tahun 1870.<sup>2</sup>

Iklim investasi yang baik hasil dari regulasi yang dilakukan oleh pemerintah Belanda di Indonesia mulai memburuk setelah Indonesia menyatakan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945. Meskipun pemerintah Republik Indonesia sejak awal kemerdekaan telah berusaha untuk melaksanakan pembangunan di bidang ekonomi, namun iklim investasi langsung tidak kunjung membaik. Hal ini disebabkan karena tidak adanya stabilitas di bidang politik, ekonomi maupun keamanan dalam negeri. Pergantian kabinet dan sistem pemerintahan yang terjadi pada waktu itu memperburuk iklim investasi langsung di Indonesia. Hal ini berlangsung terus sampai dengan berakhirnya pemerintahan Orde Lama pada tahun 1966.

Pada saat pemerintahan Orde Baru mulai berkuasa, fokus penguasa pada waktu itu adalah di bidang pembangunan ekonomi. Salah satu prioritas yang dilakukan adalah memperbaiki iklim investasi langsung dengan cara menarik modal asing. Upaya yang dilakukan adalah diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Usaha memperbaiki iklim investasi tersebut membuahkan hasil. Perusahaan pertambangan dari Amerika Serikat, yaitu Freeport melakukan usahanya di Irian Jaya dalam pertambangan tembaga. Perusahaan Canada yang bernama Inco beroperasi di bidang penambangan nikel di Sulawesi. Selain itu, perusahaan Philips dari Belanda juga menginvestasikan modalnya ke Indonesia. Merek dagang dari Philips yang sangat populer pada waktu itu menjadi alasan bagi Philips untuk berinvestasi di Indonesia.<sup>3</sup>

Setelah mengalami krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1980 an, pemerintah menganggap perlu memperbaiki iklim investasi langsung bagi investasi asing, Berbagai sektor dibuka bagi investor asing yang akan menanamkan modalnya di Indonesia. Ketentuan hukum yang mengatur tentang pelaksanaan investasi dibuat lebih sederhana dan jelas. Dalam peraturan baru tersebut dibuat daftar negatif investasi. Secara keseluruhan, jumlah kegiatan yang dilarang dalam daftar negatif investasi mulai dikurangi, sebaliknya diadakan perluasan kegiatan yang diperbolehkan.<sup>4</sup>

Pada waktu dan setelah terjadinya reformasi pada pertengahan tahun 1998, iklim investasi di Indonesia sangat buruk. Arus investasi langsung ke Indonesia mengalami penurunan. Hal ini tampak dari jumlah investasi langsung yang sangat sedikit dan terjadinya defisit investasi yang berlangsung terus hingga tahun 2003.

Perbaikan iklim investasi yang mencakup perbaikan kelembagaan, antara lain berupa perbaikan mekanisme peraturan perundangan, percepatan proses pendirian perusahaan dan izin usaha, peningkatan ekspor dan investasi serta perbaikan sistem informasi. Pelbagai langkah tersebut bertujuan dapat menyelesaikan distorsi investasi yang dirasakan oleh investor khususnya terhadap kemudahan berinvestasi yang dirasakan kurang bersaing dari negara ASEAN lainnya. Selain perbaikan kelembagaan, pemerintah juga memandang perlunya sinkronisasi peraturan pemerintah pusat dan peraturan daerah mengenai investasi dan sektor riil. Sinkronisasi tersebut sangat diperlukan agar investor lebih mudah memenuhi persyaratan dan menghindari ekonomi berbiaya tinggi. Adanya keselarasan antara kebijakan pusat dan daerah akan meningkatkan efektivitas dan percepatan implementasi kebijakan di level teknisnya. Saat

---

<sup>2</sup>Jochen Roppke. (1986) *"Kebebasan yang Terhambat; Perkembangan Ekonomi Dan Perilaku Kegiatan Usaha Di Indonesia"*. Jakarta: Gramedia, hlm. 157.

<sup>3</sup>Ismail Saleh. (1990). *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: Gramedia, hlm. 3.

<sup>4</sup>Donald K. Emmerson (Ed). (1998). *Indonesia Beyond Soeharto, Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 255.

ini terdapat lebih dari 100 peraturan di tingkat daerah yang mengarah kepada ekonomi biaya tinggi sehingga mengurangi daya saing dalam menarik investor.

Rangkaian kegiatan investasi langsung di daerah pada akhirnya akan memberikan dampak pada peningkatan kemampuan warga masyarakat dan pengusaha swasta di daerah untuk melakukan pembayaran pajak pada Pemerintah Daerah. Investasi langsung ternyata bukan hanya merupakan monopoli kegiatan yang dilakukan oleh pihak masyarakat dan pengusaha di sektor swasta, melainkan juga investasi langsung yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Perkembangan otonomi daerah di Indonesia menjadi peluang bagi para pemilik modal, pelaku ekonomi dan Pemerintah Daerah untuk mengembangkan penanaman modal di daerah. Otonomi daerah juga memberikan keleluasaan pada pemerintahan di daerah untuk merealisasikan visi dan misi serta rencana-rencana pembangunan wilayah dengan memobilisasi kehadiran industri-industri andalan, kegiatan produksi dan perdagangan oleh perusahaan kecil dan menengah, serta usaha-usaha rumah tangga oleh berbagai kalangan masyarakat.

Perkembangan hukum yang mengatur investasi langsung di Indonesia telah mengalami pelbagai perubahan. Undang-undang yang mengatur “penanaman modal asing” dan “penanaman modal dalam negeri” telah mengalami perubahan. Demikian juga halnya dengan peraturan pelaksanaannya yang juga banyak berubah secara berkali-kali dan berlangsung secara cepat. Perubahan perundang-undangan ini berlangsung secara tidak taat asas dan acapkali terjadi pertentangan antara perundang-undangan yang baru dengan perundang-undangan yang lama. Hal ini merupakan salah satu indikator terjadinya ketidakpastian hukum dalam pengaturan investasi di Indonesia, Keadaan ini disebabkan karena kebijakan publik yang berupa politik hukum pemerintah pada suatu dekade tertentu sangat berpengaruh terhadap perkembangan dan perubahan hukum investasi di Indonesia. Kebijakan publik yang dalam implementasinya berupa kebijakan pemerintah sangat menentukan iklim investasi di Indonesia. Dalam kenyataannya, pemerintah yang seharusnya hanya bertindak sebagai fasilitator dalam menciptakan iklim investasi yang baik, akhirnya lebih berperan sebagai regulator.

Untuk memperjelas konsep investasi langsung dalam bentuk aktiva riel di Indonesia, maka perlu diketengahkan terlebih dahulu tentang perkembangan dan pembaharuan hukum yang berupa perundang-undangan (*statutory law*) tentang investasi langsung di Indonesia.

Dari segi sejarah hukum ekonomi, investasi dalam bentuk aktiva riel mempunyai arti yang lebih spesifik, yaitu sebagai penanaman modal yang dilakukan secara langsung (*direct investment*). Berdasarkan rumusan pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, Ismail Suny menyatakan bahwa pengertian penanaman modal asing mengandung tiga unsur, yaitu:

- a. penanaman modal secara langsung,
- b. penggunaan modal untuk menjalankan perusahaan,
- c. risiko yang langsung ditanggung oleh pemilik modal.<sup>5</sup>

Dalam perkembangan berikutnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyebutkan bahwa, konsep investasi langsung dituangkan dalam pasal 1 dan penjelasan pasal 2 undang-undang tersebut. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal berisi hal sebagai berikut. “Penanaman modal” adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia”.

Penjelasan pasal 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal mengandung suatu pengertian bahwa, penanaman modal di semua sektor di wilayah negara Republik Indonesia adalah “penanaman modal langsung” dan tidak termasuk penanaman

<sup>5</sup>Ismail Suny. (1971). *Tinjauan dan Pembahasan Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan kredit Luar Negeri*. Jakarta: Pradnya Paramita, hlm. 12.

modal tidak langsung atau portofolio. Sedangkan yang dimaksud dengan modal dalam undang-undang ini ialah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis. Dari segi ekonomi, modal merupakan keseluruhan persediaan kapasitas produktif yang dapat dimanfaatkan oleh suatu negara atau rumah tangga-rumah tangga di dalamnya. Ia dapat juga dipandang sebagai nilai kini (*present value*) dari arus pendapatan masa depan yang akan dinikmati oleh suatu negara atau rumah tangga-rumah tangga di dalamnya.<sup>6</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka tampak bahwa tidak ada perbedaan prinsipil antara konsep maupun pengertian penanaman modal yang diatur oleh dua undang-undang di atas. Ke dua undang-undang tersebut tetap menganut konsep, bahwa yang dimaksud dengan penanaman modal adalah investasi langsung (*direct investment*).

Investasi langsung sendiri dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Penanaman Modal Asing (*Foreign Investment*) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (*Domestic Investment*). Uraian tentang ke dua investasi tersebut dapat dikemukakan sebagai berikut.

Investasi langsung yang berupa penanaman modal asing dapat dilakukan oleh investor asing ke dalam suatu perusahaan yang seluruh modalnya diusahakan oleh pihak asing. Selain itu, penanaman modal asing dapat juga dilakukan dengan bentuk usaha kerja sama antara perusahaan asing dengan perusahaan swasta nasional. Kerja sama (*joint-venture*) ini diwujudkan dengan cara penggabungan antara modal asing dengan modal swasta nasional. Pada akhirnya, kerja sama ini akan menimbulkan bentuk perusahaan yang lazimnya disebut sebagai perusahaan campuran (*joint enterprise*) yang berwujud *Multinational Corporation*.

Ketidakpastian tentang kedudukan *Multinational Corporation* sebagai *joint-venture* memiliki risiko yang cukup moderat bagi investor asing dalam menginvestasikan modalnya. Bentuk *joint-venture* dalam penanaman modal asing di Indonesia adalah untuk memenuhi ketentuan perundang-undangan bagi investor asing yang hendak berusaha di Indonesia. Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, terdapat bidang-bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal asing secara penguasaan penuh (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing). Investor asing yang hendak menanamkan modalnya di bidang-bidang tersebut dapat memilih bentuk *joint-venture* dalam menjalankan usahanya. Investor asing dapat membuat perjanjian dengan pengusaha lokal untuk membentuk suatu perusahaan baru yang disebut perusahaan *joint-venture*.<sup>7</sup>

Pada saat yang sama, di negara-negara yang menganut sistem hukum Civil Law di negara-negara Eropa Kontinental juga menganggap hukum perjanjian mempunyai peranan penting dalam kehidupan ekonomi. Pada waktu itu, teori yang digunakan dalam hukum perjanjian yang bersangkutan dengan kehidupan ekonomi adalah Teori Kehendak. Dalam bidang bisnis, kesepakatan (*toesteming, agreement, consensus*) dalam perjanjian harus mencerminkan kehendak untuk mengikat diri (*intention to be legally bound*). Selanjutnya, kehendak di antara para pihak yang membuat kontrak tersebut harus dihormati dan memiliki daya paksa di pengadilan. Dalam Teori Kehendak, suatu kontrak akan membebaskan kewajiban kepada ke dua belah pihak. Apabila dihubungkan dengan pandangan ekonomi, Teori Kehendak tersebut memiliki ideologi yang bersumber pada pandangan liberalisme "*laissez faire*".<sup>8</sup>

Mengenai kekuatan mengikat dari perjanjian pada umumnya berhubungan dengan asas mengikatnya perjanjian. Asas hukum ini adalah berhubungan dengan akibat perjanjian. Pada dasarnya perjanjian yang dibuat oleh para pihak adalah mengikat seperti undang-undang bagi

<sup>6</sup>Dhaniswara K. Harjono. (2007). *Hukum Penanaman Modal*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, hlm. 68.

<sup>7</sup>Erman Rajagukguk. (2006). *Hukum Investasi Indonesia*. Jakarta: Gramedia, hlm. 116.

<sup>8</sup>*Ibid.* hlm. 4

pembuatnya (*vide* pasal 1338 ayat 1 KUH Perdata). Johannes Ibrahim dalam hubungannya dengan kekuatan mengikatnya perjanjian menyatakan sebagai berikut.<sup>9</sup>

Perjanjian di bidang investasi langsung yang berupa penanaman modal asing dikenal adanya suatu perjanjian yang lazim disebut perjanjian “*joint venture*” (patungan). Perjanjian ini timbul karena adanya pelbagai persyaratan dari negara-negara berkembang terhadap investor asing yang hendak menanamkan modalnya. Negara-negara berkembang pada umumnya meminta suatu syarat kepada calon investor untuk membagi kepemilikan modalnya dengan pengusaha nasional dan mengalihkan teknologi kepada pihak lokal.<sup>10</sup> Penegasan untuk mensyaratkan pengaturan kerjasama patungan telah banyak diselenggarakan terutama di negara yang banyak mempunyai penanaman modal asing. Walaupun demikian, banyak investor dari Amerika Serikat dan Eropa masih menghendaki usahanya dapat dimiliki secara penuh dan tidak menghendaki adanya pengalihan teknologi.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa, di negara maju justru menghendaki investasi langsung dengan pemilikan secara penuh, sedangkan di negara berkembang lebih banyak meminta kepada investor agar investasi yang dilakukan dengan cara usaha patungan.

## **2. Pemindahtanganan (penjualan) obyek perjanjian kerjasama dalam investasi langsung.**

Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang dilaksanakan untuk memberikan kesempatan dan ruang gerak bagi upaya pengembangan demokratisasi dan kinerja pemda untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Kebijakan otonomi daerah memberi peluang bagi perubahan paradigma pembangunan yang semula lebih mengedepankan pencapaian pertumbuhan menjadi pemerataan dengan prinsip mengutamakan keadilan dan perimbangan. Sebagai daerah otonom, daerah memiliki kewenangan dan tanggungjawabnya untuk mengakomodasi kepentingan masyarakat luas. Dengan semangat perubahan paradigma tersebut, Pemda diharapkan mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Kemandirian dalam mengelola kepentingan daerahnya sendiri telah menempatkan mereka dalam keadaan di mana mereka mampu bertindak lebih baik. Dan itu harus disertai dengan kemampuan daerah untuk mempertahankan dan meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan tersebut baik dari segi finansial, sumber daya manusia (SDM), maupun kemampuan pengelolaan manajemen pemerintah daerah.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang ditindaklanjuti Peraturan Dalam Negeri Peraturan Dalam Negeri Nomor 59 tahun 2007 perubahan ke dua dari Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 (satu) tahun anggaran terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Sebagai Keuangan Daerah merupakan instrumen kebijakan pengelolaan APBD yang menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa akan datang, sumber pengembangan ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Sumber penerimaan daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain yang sah.

<sup>9</sup>Johannes Ibrahim. (2004). *Hukum Bisnis Dalam Persepsi Manusia Modern*, Refina Aditama, Bandung, hlm. 97.

<sup>10</sup>Sumantoro (Ed), (1990) *Hukum Ekonomi*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 129.



Untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian daerah serta memperkuat struktur penerimaan daerah, mau tidak mau peranan PAD harus ditingkatkan, karena merupakan salah satu tolok ukur kemampuan dan cermin kemandirian daerah. Minimnya perolehan PAD masih dianggap sebagai hambatan dan ini harus segera dievaluasi secara sungguh-sungguh oleh masing-masing Pemerintah Daerah dalam upaya peningkatan pelayanan dan fasilitas kepada masyarakat.

Analisis potensi sektor unggulan dalam pengembangan ekonomi dan investasi daerah harus diidentifikasi secara menyeluruh dan komprehensif mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi, data mengenai sumber pendapatan daerah dan sejarah perkembangan menjadi acuan untuk memantapkan kemandirian daerah yang dinamis dan bertanggungjawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata. Sehingga diperlukan pula upaya yang mendorong peningkatan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme dalam mengelola sumber pendapatan daerah. Hal ini harusnya sejalan dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan program yang dibuat oleh Kepala Daerah. Dengan kata lain, daerah seharusnya memiliki keunggulan budaya dan keunggulan lainnya yang mampu mengangkat potensi, citra, dan Pendapatan asli daerah tersebut. Propinsi Nusa Tenggara Barat misalkan yang memiliki keunggulan bidang pariwisata tentu harus berupaya menggali potensi daerah yang mampu mendukung perkembangan bidang pariwisata sebagai salah satu upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (Nusa Tenggara Barat khususnya).

Bahwa secara operasional salah satu bidang usaha yang dapat mendukung perkembangan bidang pariwisata adalah tersedianya sarana dan prasarana transportasi (darat atau udara). Dengan demikian perbaikan terhadap sarana dan prasana jalan serta pembenahan terhadap bandar udara menjadi sangat penting untuk dilakukan.

Meskipun Pemda NTB telah lama memiliki beberapa bandar udara yang mampu menghubungkan daerah yang satu dengan yang lainnya, namun secara nasional dan internasional belum secara maksimal mampu mendukung perkembangan bidang pariwisata di NTB.

Oleh karena itu pada pertengahan tahun 2006 pemerintah daerah NTB telah berhasil membangun sarana transportasi Badar Udara Internasional di Praya Lombok Tengah sebagai wujud komitmen pemerintah daerah terhadap pengembangan bidang pariwisata di NTB.

Untuk mempercepat pengembangan sarana dan prasaran BIL yang di kelola oleh PT. Angkasa Pura, maka Pemda NTB merasa terpanggil untuk ikut ambil bagian dalam pengembangan fasilitas badar udara.

Melalui penandatanganan Nota Kesepahaman antara Gubernur NTB dengan PT. Angkasa Pura I (Persero) Nomor 7 Tahun 2006 Tentang Pembangunan Fasilitas Fisik Bandar Udara Internasional Baru di Kabupaten Lombok Tengah, Pemerintah daerah yang telah membangun 4 (empat) buah bangunan dalam rangka mendukung operasional Bandar Interansional Lombok (BIL) dengan total anggaran Rp. 109.490.813.500 yaitu :

- a. Bangunan Apron
- b. Bangunan Taxiway
- c. Service Road
- d. Helipad

Sebagai tindak lanjut penandatanganan nota kesepakatan tersebut, pada tanggal 11 Agustus 2009 Pemerintah Daerah Provinsi NTB menandatangani Perjanjian Kerjasama Pemanfaatan Fasilitas Badar Udara dengan Pihak PT. ANGKASA PURA.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat 4 menentukan bahwa : Pihak Kedua memberikan kontribusi tetap kepada Pihak Pertama atas pemanfaatan hasil pembangunan sebgaiian fasilitas fisik sisi Bandar udara yang dilakukan oleh Pihak Pertama.

Akan tetapi dalam perkembangannya berdasarkan asumsi ekonomis investasi daerah melalui kerjasama pemafaatan fasilitas Bandar Udara tersebut mengindikasikan menimbulkan kerugian, dan oleh karenanya disepakati untuk dipindahtangankan (dijual).

Akhirnya pada bulan juli 2017 (meskipun Pihak Kedua belum memenuhi kewajiban membayar kontribusi tetap selama 4 (empat) tahun) ditandatangani perjanjian penjualan asset yang dibangun dengan dana pemerintah daerah tersebut kepada PT.Angkasa Pura dengan harga Rp. 106.000.000.000 (seratus enam miliar rupiah).

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah bahwa yang dimaksud dengan Barang Milik Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Bahwa untuk menunjang peningkatan Pendapatan asli Daerah Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Barang Daerah memungkinkan dilakukannya beberapa Tindakan yaitu :

Kerja Sama Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya.

Penjualan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang.

Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah bahwa yang dimaksud dengan investasi pemerintah daerah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang milik daerah oleh pemerintah daerah dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung, yang mampu mengembalikan nilai pokok ditambah dengan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya dalam jangka waktu tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 bahwa Investasi Daerah bertujuan :

- a. Meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan perekonomian daerah
- b. Meningkatkan pendapat daerah
- c. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Adapun bentuk Investasi Pemerintah Daerah meliputi (Pasal 9) :

- a. Investasi surat berharga; dan/atau
- b. Investasi langsung

Yang dimaksud investasi langsung adalah penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman oleh pemerintah daerah untuk membiayai kegiatan usaha.

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 24 menyebutkan bahwa dalam hal investasi pemerintah daerah diperkirakan *rugi*, pemerintah daerah melakukan *divestasi*.

*Divestasi* adalah : *penjualan* surat berharga dan/atau kepemilikan pemerintah daerah baik sebagian atau keseluruhan kepada pihak lain.

Dengan demikian secara konseptual dapat dipahami bahwa barang milik daerah lebih ditujukan pada wujud materiil dari barang /benda, sedangkan investasi daerah lebih difokuskan pada penempatan dana tertentu untuk membiayai kegiatan usaha atau barang tertentu yang mampu mengembalikan nilai pokok atau manfaat ekonomi dan soaial lainnya.

Artinya meskipun secara otentik terdapat kesamaan dalam pengertian barang milik daerah dan investasi darah, namun karena berdasarkan Perda Nomor 4 tahun 2008 Tentang Investasi Daerah keempat bangunan milik Pemerintah Provinsi NTB tersebut tercatat dalam akun

investasi Non Permanen (investasi dalam proyek Pembangunan) dengan tujuan tidak untuk dimiliki seterusnya), maka berdasarkan asas *lex specialis derogat lex generalis*, maka dana sebesar 109 M yang digunakan untuk membangun 4 fasilitas disisi bandar udara BIL tunduk pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah Jo. Perda NTB Nomor 4 tahun 2008 Tentang Investasi Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah menentukan bahwa dalam hal investasi pemerintah daerah diperkirakan rugi, pemerintah daerah melakukan divestasi.

Divestasi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diatas meliputi :

a. Penjualan surat berharga dan/atau

b. Penjualan kepemilikan investasi langsung

Lebih lanjut Pasal 25 menentukan bahwa penjualan kepemilikan investasi langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (3) huruf, berupa kepemilikan atas :

a. Penyertaan modal dan/atau

b. Pemberian pinjaman

Kemudian pasal 30 menyebutkan penjualan atas kepemilikan atas penyertaan modal dapat dilaksanakan setelah dilakukan analisis kelayakan oleh penasehat investasi.

Analisis kelayakan dilakukan dalam hal :

a. Kegiatan perusahaan tidak menguntungkan

b. Tidak sesuai dengan strategi investasi pemerintah daerah

Selanjutnya berdasarkan Perda NTB Nomor 4 tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah Daerah Pasal 3 bahwa bentuk investasi pemerintah daerah dilakukan dalam bentuk :

a. Investasi jangka pendek

b. Investasi jangka panjang

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat 4 butir c bahwa salah satu bentuk investasi langsung jangka panjang yang bersifat non permanen sebagaimana dimaksud ayat 3 adalah kerjasama daerah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur dan non infrastruktur.

Lebih lanjut berdasarkan ketentuan Pasal 17 bahwa pelaksanaan investasi langsung dalam bentuk penyediaan infrastruktur dan non infrastruktur dilaksanakan dengan cara: Gubernur melakukan perjanjian investasi dengan badan usaha berdasarkan perjanjian kerjasama.

Terkait dengan divestasi di dalam PERDA hanya berkaitan dengan divestasi terhadap surat berharga (Pasal 24), sementara divestasi terhadap investasi langsung tidak disebutkan secara khusus. Artinya apakah dengan tidak disebutkan dalam Perda tentang pemindahtanganan atas investasi langsung mengindikasikan bahwa asset obyek kerjasama tersebut tidak dapat dialihkan atau dipindahtangankan (dijual).

Berdasarkan teori perundang-undangan bahwa sepanjang di dalam peraturan perundang-undangan tidak dilarang maka hukumnya dibolehkan. Khususnya jika dikaitkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah mengatur tentang dimungkinkannya divestasi/ penjualan terhadap kepemilikan investasi langsung (Pasal 24).

Terkait dengan divestasi terhadap investasi daerah dapat dilakukan setelah dilakukan analisis kelayakan oleh tim penasehat investasi dengan mempertimbangkan dua hal yaitu apabila kegiatan perusahaan tidak menguntungkan dan Tidak sesuai dengan strategi investasi pemerintah daerah.

#### D. KESIMPULAN

Bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing mengatur hal-hal yang bersifat limitatif berisi larangan bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pasal 6 ayat 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967, yaitu: bidang-bidang yang menduduki peranan penting dalam pertahanan negara, “antara lain” produksi senjata, mesin, alat-alat peledak dan peralatan perang dilarang sama sekali bagi modal asing. Penyebutan kata-kata “antara lain” dalam pasal ini mencerminkan adanya ketidakpastian hukum dalam arti ketidakjelasan perumusan undang-undang. Apabila kita menganalisis pasal ini dengan model yang diketengahkan oleh Max Weber, maka pasal ini dianggap tidak memenuhi unsur formalitas dalam pembentukan hukum. Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah menentukan bahwa dalam hal investasi pemerintah daerah *diperkirakan rugi*, pemerintah daerah melakukan divestasi. Divestasi sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 di atas meliputi: a). Penjualan surat berharga dan/atau, b). Penjualan kepemilikan investasi langsung. Lebih lanjut Pasal 25 menentukan bahwa penjualan kepemilikan investasi langsung sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (3) huruf, berupa kepemilikan atas : a). Penyertaan modal dan/atau, b). Pemberian pinjaman. Kemudian pasal 30 menyebutkan penjualan atas kepemilikan atas penyertaan modal dapat dilaksanakan setelah dilakukan analisis kelayakan oleh penasehat investasi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Donald K. Emmerson. (1998). *Indonesia Beyond Soeharto, Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dhaniswara K. Harjono. (2007). *Hukum Penanaman Modal*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Erman Rajaguguk. (2006). *Hukum Investasi Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Johannes Ibrahim. (2004). *Hukum Bisnis Dalam Persepsi Manusia Modern*. Bandung: Refina Aditama.
- Jochen Roopke. (1986) *Kebebasan Yang Terhambat; Perkembangan Ekonomi Dan Perilaku Kegiatan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Sumantoro. (1990). *Hukum Ekonomi*. Penerbit Universitas Indonesia.
- The World Bank. (2005). *Iklm Investasi Yang Lebih Baik Bagi Setiap Orang*. Jakarta: Salemba Empat.
- Ismail Saleh. (1990). *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: Gramedia.
- Ismail Suny. (1971). *Tinjauan dan Pembahasan Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan kredit Luar Negeri*. Jakarta: Pradnya Paramita.