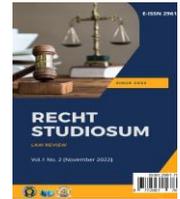




# Recht Studiosum Law Review

Journal homepage: <https://talenta.usu.ac.id/rslr>



## Analisis Yuridis Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Daftar Negatif Investasi

Irene Elfira Dewi<sup>1\*</sup> , Budiman Ginting<sup>2</sup> , Sunarmi<sup>2</sup> , Mahmud Siregar<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Wilmar Indonesia, Jakarta, Indonesia

<sup>2</sup> Universitas Sumatera Utara, Medan, Indonesia

\*Corresponding Author: [ireneedsiegfried69@gmail.com](mailto:ireneedsiegfried69@gmail.com)

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received 24 January 2023

Revised 25 Mei 2023

Accepted 28 Mei 2023

Available online

<https://talenta.usu.ac.id/rslr>

E-ISSN: 2961-7812

P-ISSN: 2985-9867

#### How to cite:

Dewi, I. E., Ginting, B., Sunarmi, Siregar, Mahmud. (2023). Analisis Yuridis Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Daftar Negatif Investasi. *Recht Studiosum Law Review*, 2 (1) Mei, 26-30.

### ABSTRACT

*Oil palm plantations play an important role in the national economy and have great potential in national economic development in the context of realizing the prosperity and welfare of the people in an equitable manner. Even though Indonesia needs foreign capital, foreign investment must still pay attention to the national interest. One of the national interests is to protect natural resources in Indonesia. The Presidential Regulation No. 44 of 2016 concerning List of Business Fields That Are Closed and Business Fields That Are Open with Requirements, regulates the limitation of foreign share ownership in companies engaged in oil palm plantations by 95%. In fact, the oil palm plantation business does not require high technology, only land, nurseries, and fertilization which have actually been done since the colonial era. However, with the existence of the Presidential Regulation on the Negative Investment List, the Government has opened up a huge influx of foreign investment. Therefore, problems arise: 1) Requirements for foreign share ownership in the oil palm plantation business sector based on the Negative Investment List in Indonesia; and 2) The basis for consideration in determining the requirements for limiting foreign share ownership in the oil palm plantation business sector in Indonesia. This research is normative legal research. The nature of descriptive research. Data analysis was carried out qualitatively and deductively concluded. The results of the research show that: 1) Presidential Regulation No. Investment Negative List. 44 of 2016 is a government policy that supports foreign investment more than domestic investment; and 2) The basis for considering the opening of foreign shareholdings of up to a maximum of 95% based on the Presidential Regulation on the Negative Investment List is the relatively large need for funds which cannot be fully met solely by relying on Domestic Investment.*

**Keyword:** foreign shares; ownership; oil palm; plantation

### ABSTRAK

Perkebunan kelapa sawit berperan penting dalam perekonomian nasional dan memiliki potensi besar dalam pembangunan ekonomi nasional dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Walaupun Indonesia membutuhkan modal asing, penanaman modal asing (PMA) harus tetap memperhatikan kepentingan nasional. Salah satu kepentingan nasional adalah dengan melindungi sumber daya alam yang ada di Indonesia. Peraturan Presiden RI No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan, mengatur mengenai pembatasan kepemilikan saham asing dalam perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan kelapa sawit sebesar 95%. Padahal, usaha perkebunan kelapa sawit tidak membutuhkan teknologi tinggi, hanya lahan, pembibitan, dan pemupukan yang notabene sudah dikerjakan sejak zaman kolonial. Namun, dengan adanya Perpres DNI tersebut,



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International.  
[10.32734/rslr.v2i1.11486](https://doi.org/10.32734/rslr.v2i1.11486)

Pemerintah membuka keran masuknya investasi asing yang begitu besar. Timbul permasalahan, 1) Persyaratan kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit berdasarkan Daftar Negatif Investasi di Indonesia; dan 2) Dasar pertimbangan dalam menetapkan persyaratan pembatasan kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Sifat penelitian deskriptif. Analisis data dilakukan dengan kualitatif dan penarikan kesimpulan secara deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Perpres DNI No. 44 Tahun 2016 merupakan kebijakan pemerintah yang lebih mendukung Penanaman Modal Asing daripada Penanaman Modal Dalam Negeri; dan 2) Dasar pertimbangan dibukanya kepemilikan saham asing sampai dengan maksimal 95% berdasarkan Perpres DNI tersebut adalah kebutuhan dana yang relatif besar yang tidak dapat dipenuhi sepenuhnya hanya dengan mengandalkan PMDN.

**Keyword:** Saham asing; kepemilikan; minyak sawit; perkebunan

## 1. Pendahuluan

Penanaman modal diperlukan dalam pembangunan ekonomi karena beberapa alasan. Menurut Erman Rajagukguk, Penanaman Modal Asing diperlukan untuk mencapai: 1) meningkatkan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) guna memperluas lapangan pekerjaan; 2) mengembangkan industri substitusi import untuk menghemat devisa; 3) mendorong ekspor non-migas untuk menghasilkan devisa; 4) alih teknologi; dan 5) membangun prasarana dan mengembangkan daerah tertinggal.<sup>1</sup> Proyek yang diinvestasikan investor akan memberikan pengaruh yang sangat besar dalam berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, seperti misalnya terhadap tenaga kerja, ekonomi masyarakat lokal, meningkatnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), meningkatnya devisa negara, dan lain-lain.<sup>2</sup>

Secara teoritis dapat dikemukakan kehadiran investor asing pada suatu negara mempunyai manfaat yang cukup luas (*multiplier effect*). Manfaat yang dimaksud yakni kehadiran investor asing dapat menyerap tenaga kerja di negara penerima modal, dapat menciptakan permintaan (*demand*) bagi produk dalam negeri sebagai bahan baku, menambah devisa apalagi investor asing yang berorientasi ekspor, dapat menambah penghasilan negara dari sektor pajak, adanya alih teknologi (*transfer of technology*) maupun alih pengetahuan (*transfer of know how*).<sup>3</sup>

Walaupun Indonesia membutuhkan modal asing, penanaman modal asing (PMA) harus tetap memperhatikan kepentingan nasional. Salah satu kepentingan nasional adalah dengan melindungi sumber daya alam yang ada di Indonesia. Kewajiban melindungi sumber daya alam tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, menyatakan bahwa : “*penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas berwawasan lingkungan*”,<sup>4</sup> sehingga penanaman modal harus dilakukan dengan tetap memperhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup. Asas ini perlu diterapkan karena pemanfaatan sumber daya alam yang tidak bijaksana akan menyebabkan kerusakan lingkungan yang selanjutnya akan mengganggu keberlanjutan usaha pembangunan dan mengancam ekosistem dan peradaban manusia.

Salah satu upaya pemerintah untuk memajukan perekonomian adalah dengan memberikan pengaturan pembentukan badan hukum perusahaan perkebunan. Persetujuan pembentukan perusahaan perkebunan diberikan dengan mempertimbangkan kepentingan nasional.<sup>5</sup> Oleh karena itu, besaran penanaman modal asing

<sup>1</sup> Erman Radjagukguk, (2012). *Hukum Investasi dan Pembangunan*, Depok: FH-UI, hlm. 20.

<sup>2</sup> Siti Munawaroh dan Sugiono, (2019). *Hukum Investasi*, Surabaya: Jakad Publishing, hlm. 77.

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 78.

<sup>4</sup> Asas berwawasan lingkungan sejalan dengan prinsip keberlangsungan hidup (*environmental sustainability principle*). Untuk menghindari kerusakan lingkungan yang diakibatkan penyelenggaraan penanaman modal, maka perlu diterapkan prinsip ini, dan dipandang jangka pendek yang berorientasi ekonomi harus diubah menjadi pandangan atau paradigma keberlanjutan yang bertumpu pada pemikiran perlunya keadilan antar-generasi. Lihat: Yudhi Setiawan (Ed.), *Usaha Penanaman Modal di Indonesia*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 81.

<sup>5</sup> Pasal 40 ayat (2) UU Perkebunan.

wajib dibatasi dengan memperhatikan kepentingan nasional dan Pekebun.<sup>6</sup> Pembatasan penanaman modal asing dilakukan berdasarkan jenis tanaman perkebunan, skala usaha, dan kondisi wilayah tertentu.<sup>7</sup>

Salah satu syarat penanaman modal asing bidang perkebunan adalah dengan membentuk perusahaan patungan (*joint venture company*) antara pemodal asing dengan pemodal dalam negeri. Pihak asing dapat memiliki saham maksimal 95%.<sup>8</sup> Dalam Perpres DNI, kepemilikan saham asing dalam badan hukum yang didirikan (Perusahaan Perkebunan) dibatasi sebagai berikut:<sup>9</sup>

**Tabel 1. Batasan Kepemilikan Saham Asing Berdasarkan Perpres DNI**

Jenis Usaha			Persentase Modal
1.	Usaha Industri Perkebunan dengan luas 25 ha atau lebih :	Perbenihan	a. Penanaman Modal Asing maksimal 95% b. Kewajiban Perkebunan Plasma sebesar 20%
-	Angka 20 = Tanaman Kelapa Sawit		a. Penanaman Modal Asing maksimal 95% b. Kewajiban Perkebunan Plasma sebesar 20
-	Angka 37 = Perkebunan Kelapa Sawit		
	Usaha Perkebunan dengan luas 25 ha atau lebih yang terintegrasi dengan Unit Pengolahan dengan Kapasitas Sama atau Melebihi Kapasitas Tertentu:		a. Penanaman Modal Asing maksimal 95% b. Kewajiban Perkebunan Plasma sebesar 20%
	-Angka 53 = Perkebunan Kelapa Sawit dan Industri Minyak Kelapa Sawit (CPO)		
	Usaha dengan Kapasitas Sama atau Melebihi Kapasitas Tertentu		a. Penanaman Modal Asing maksimal 95% b. Bahan Baku minimal 20% berasal dari Kebun Sendiri
-	Angka 64 = Industri Minyak Kelapa Sawit.		

Sumber : Lampiran Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Penentuan kriteria dan persyaratan penyusunan bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan bertujuan untuk:<sup>10</sup>

1. *“Meletakkan landasan hukum yang pasti bagi penyusunan peraturan yang terkait dengan penanaman modal;*
2. *Menjamin transparansi dalam proses penyusunan daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan;*
3. *Memberikan pedoman dalam menyusun dan menetapkan bidang usaha tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan;*
4. *Memberikan pedoman dalam melakukan pengkajian ulang atas daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan;*
5. *Memberikan pedoman apabila terjadi perbedaan penafsiran atas daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan”.*

Adapun hal-hal yang menjadi latar belakang dibentuknya Daftar Negatif Investasi (DNI) yang merupakan peraturan pelaksana yang bersifat delegasi kewenangan dari Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, antara lain:<sup>11</sup>

<sup>6</sup> Pasal 95 ayat (3) UU Perkebunan.

<sup>7</sup> Pasal 95 ayat (4) UU Perkebunan.

<sup>8</sup> Salim HS dan Budi Sutrisno, (2008). *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, hlm. 175.

<sup>9</sup> Lampiran Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

<sup>10</sup> Keputusan Presiden RI No. 96 Tahun 2000 tentang Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanaman Modal sebagaimana terakhir telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016.

<sup>11</sup> Kevin Pahlevi, dkk, (2017). “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Saham Pinjam Nama (*Nominee Arrangement*) Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Diponegoro Law Journal Vol. 6 No. 1*, hlm. 6.

1. Mekanisme pasar tidak efektif dalam mencapai tujuan;
2. Kepentingan nasional tidak dapat dilindungi dengan lebih baik melalui instrumen kebijakan lain;
3. Mekanisme bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan adalah konsisten dengan keperluan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi pengusaha nasional dalam kaitan dengan penanaman modal asing dan/atau masalah yang dihadapi pengusaha kecil dalam kaitan dengan penanaman modal besar secara umum;
4. Manfaat pelaksanaan mekanisme bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan melebihi biaya yang ditimbulkan bagi ekonomi Indonesia”.

Adapun alasan yang melatarbelakangi pembatasan kepemilikan saham asing dalam Perusahaan Perkebunan sesuai Perpres DNI, yaitu dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) serta Koperasi, Kemitraan, kepemilikan modal, lokasi tertentu, perizinan khusus, dan penanaman modal dari negara *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*.<sup>12</sup>

Berangkat dari perspektif hukum investasi, modal asing yang ditempatkan ke dalam Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) bidang usaha perkebunan adalah sebagai pelengkap,<sup>13</sup> namun dalam Perpres DNI kepemilikan saham asing diatur hingga maksimal 95% (mayoritas saham). Kepemilikan mayoritas saham ini akan berpengaruh kepada kebijakan perusahaan tersebut, yang secara tidak langsung dapat menggerus kepentingan nasional. Sebab perusahaan didirikan bertujuan untuk memenuhi target-target pemegang saham mayoritasnya, walaupun notabene saat ini tujuan perusahaan sudah mulai berubah dari *shareholder* (pemegang saham) kepada *stakeholder* (pemangku kepentingan).<sup>14</sup>

Berdasarkan perspektif hukum perseroan terbatas, Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, sudah sangat jelas membatasi kepemilikan saham bagi pemegang saham asing terhadap bidang usaha perkebunan atau sama sekali tertutup bagi asing. Namun, untuk tetap dapat berusaha dalam bidang yang tertutup dan/atau untuk dapat memegang saham 100% atau lebih dari yang ditentukan oleh regulasi tersebut, biasanya para pemegang saham asing ini menggunakan pihak ketiga (*nominee*) yang berupa individu/badan hukum Indonesia untuk menjadi pemegang saham dalam bidang usaha perkebunan tersebut.<sup>15</sup>

Isu hukum selanjutnya adalah berdasarkan perspektif hukum agraria terkait dengan kepemilikan Hak Guna Usaha (HGU). Tidak berimbangnya kepemilikan saham dalam negeri dapat berakibat kepada kepemilikan tanah. Sebagaimana Hak Guna Usaha (HGU) yang diberikan untuk perusahaan perkebunan kelapa sawit tentunya terdaftar atas nama perusahaan perkebunan tersebut. Sehingga, jika mayoritas sahamnya dimiliki oleh pihak asing, maka secara tidak langsung HGU tersebut juga dikuasai dan diusahai oleh pihak asing. Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Hak Guna Usaha (HGU) hanya boleh dipegang oleh Warga Negara Indonesia ataupun badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.<sup>16</sup>

Dalam membangun perkebunan yang tangguh diperlukan investasi modal dan teknologi, sehingga akselerasi pembangunan perkebunan dapat terus didorong terutama pada komoditas perkebunan yang memiliki prospek pasar yang baik. Investasi tersebut juga diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan para pelakunya secara

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 9-10.

<sup>13</sup> Pasal 12 ayat (5) UU Penanaman Modal.

<sup>14</sup> Menurut Martono Anggusti, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-VI/2008 tanggal 13 April 2009, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan perusahaan yang semata-mata ditujukan untuk kepentingan pemegang saham (*shareholder*) adalah tidak sesuai dengan prinsip demokrasi ekonomi yang dianut Negara Indonesia. Pengelolaan perusahaan justru harus diarahkan untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, perusahaan wajib dikelola dengan memperhatikan kepentingan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*), tidak terkecuali tenaga-kerja/karyawan perusahaan. Lihat: Martono Anggusti, “Pengaturan Pengelolaan Perusahaan Untuk Kesejahteraan Tenaga Kerja”, *Disertasi*, Program Studi Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2015, hlm. 13.

<sup>15</sup> Kevin Pahlevi, dkk, *Op.cit.*, hlm. 10.

<sup>16</sup> Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, bahwa: “Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah : a. warganegara Indonesia; b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia”.

signifikan. Bersamaan dengan itu, perekonomian global menuntut keterbukaan Indonesia terhadap modal asing dalam pembangunan ekonomi nasional, termasuk pada sub-sektor perkebunan.<sup>17</sup>

Meskipun investasi diperlukan sebagai salah satu motor penggerak pembangunan ekonomi, tetapi keterbukaan ekonomi harus tetap memperhatikan kepentingan dan kedaulatan ekonomi nasional. Kebijakan keterbukaan ekonomi tersebut, khususnya dalam sub-sektor perkebunan, ditindaklanjuti Pemerintah RI dengan mengundangkan Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, khususnya melalui Pasal 95 ayat (1) yang menyebutkan bahwa: “Pemerintah Pusat mengembangkan usaha perkebunan melalui Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing”. Walaupun demikian, keberpihakan pemerintah terhadap modal dalam negeri disebutkan dalam ayat (2) dan ayat (3), sebagai berikut: “pengembangann usaha perkebunan diutamakan melalui penanaman modal dalam negeri, besaran penanaman modal asing wajib dibatasi dengan memperhatikan kepentingan nasional dan perkebunan”. Untuk mengimplementasikan keberpihakan tersebut dituangkan dalam ayat (4) dan ayat (5) sebagai berikut: “pembatasan penanaman modal asing dilakukan dengan berdasarkan jenis tanaman perkebunan; skala usaha, dan kondisi wilayah tertentu diatur dengan Peraturan Pemerintah”.<sup>18</sup>

Berdasarkan pertimbangan sosiologis ini, perlu dilakukan kajian secara komprehensif dan mendalam apabila ingin mengatur pembatasan jumlah penanaman modal asing pada satu usaha perkebunan dengan nilai tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan, misalnya yang akan membatasi dengan angka maksimal 30%.

Sebagai perbandingan, dalam UUPM, pengaturan mengenai kepemilikan modal asing pada satu usaha di Indonesia diatur dalam peraturan pelaksanaan, yaitu dalam Perpres DNI. Pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan modal asing pada industri strategis telah diatur secara spesifik. Berdasarkan Pasal 84 ayat (9) Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian bahwasanya ketentuan lebih lanjut mengenai “Industri Strategis” yang dikuasai Negara diatur dengan Peraturan Pemerintah. Untuk itulah, Peraturan Pemerintah mengenai industri strategis yaitu sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri. Dalam Peraturan Pemerintah ini, kepemilikan industri strategis dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui pembatasan kepemilikan oleh penanam modal asing. Pembentukan usaha patungan antara Pemerintah Pusat dan swasta dilakukan dengan batasan saham milik Pemerintah Pusat paling sedikit 51%.<sup>19</sup>

Dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan modal asing pada industri strategis tidak diatur secara spesifik atau khusus, baik dalam Undang-Undang tersebut maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018. Ternyata prinsip prediktabilitas dan stabilitas suatu aturan hukum tidak terdapat dalam UU Perindustrian dan Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018 karena pembatasan kepemilikan oleh Penanaman Modal Asing (PMA) tidak diatur rinci. Regulasi mengenai pembatasan kepemilikan saham asing pada Perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) di bidang usaha perkebunan secara yuridis harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya agar tercipta kepastian hukum.

---

<sup>17</sup> Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, (2015) *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Perkebunan Tahun 2015-2019*, Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian,

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Lihat: Pasal 84 ayat (9) Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian jo. Pasal 45 Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri.

Adapun permasalahan yang timbul dalam penelitian ini dapat dirumuskan, sebagai berikut :

1. Bagaimana persyaratan kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit berdasarkan Daftar Negatif Investasi di Indonesia?
2. Apakah yang menjadi dasar pertimbangan dalam menetapkan persyaratan pembatasan kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia?

## 2. Metode

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.<sup>20</sup> Sifat penelitian adalah deskriptif.<sup>21</sup> Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder, dan tertier.<sup>22</sup> Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan. Data sekunder dikumpulkan dengan teknik studi kepustakaan (*library research*) dan alat pengumpulan data berupa studi dokumen (*documentary study*).<sup>23</sup> Selanjutnya, data-data tersebut dianalisa dengan menggunakan metode analisa kualitatif.<sup>24</sup> Penarikan kesimpulan dengan deduktif.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit

#### A. Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016

Persyaratan kepemilikan saham asing dalam perusahaan penanaman modal diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal pada Lampiran III. Khusus untuk kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit, dalam Lampiran III Perpres tersebut dibagi menjadi beberapa kategori, sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. *Bidang usaha perkebunan kelapa sawit dengan luas 25 Ha atau lebih sampai dengan luasan tertentu tanpa unit pengolahan dengan kode KBLI 01262, ditetapkan persyaratan:*
  - a. *Penanaman Modal Asing maksimal 95%; dan*
  - b. *Kewajiban perkebunan plasma sebesar 20%.*
2. *Bidang usaha perkebunan kelapa sawit dengan luas 25 Ha atau lebih yang terintegrasi dengan unit pengolahan dengan kapasitas sama atau melebihi kapasitas tertentu, dengan kode KBLI 01262 dan 10432, ditetapkan persyaratan:*
  - a. *Penanaman Modal Asing maksimal 95%; dan*
  - b. *Kewajiban perkebunan plasma sebesar 20%.*

Usaha perkebunan kelapa sawit, baik tanpa unit pengolahan maupun yang terintegrasi dengan unit pengolahan, sahamnya dapat dimiliki asing, baik perseorangan maupun badan hukum dengan maksimal kepemilikan saham sebesar 95%.<sup>26</sup> Selain itu, kewajiban PT PMA tersebut dikenakan kewajiban pembangunan kebun plasma untuk masyarakat setempat sebesar 20%. Kewajiban pembangunan kebun plasma tersebut timbul atas perintah (*mandatory*) dari Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan jo. Peraturan Menteri Pertanian No. 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan sebagaimana telah diubah Peraturan Menteri Pertanian No. 29/Permentan/KB.410/5/2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Pertanian No. 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan.

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, (2001). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 6.

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, (200&). *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 93-95.

<sup>22</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, (2015). *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 156.

<sup>23</sup> Mestika Zed, (2008). *Metode Penelitian Kepustakaan*, Ed. Ke-2, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Januari, hlm. 1.

<sup>24</sup> Burhan Bungin, (2009). *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta: Kencana, hlm. 153.

<sup>25</sup> Lihat: Lampiran III Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

<sup>26</sup> Tata cara kepemilikan saham asing pada badan hukum dapat dilakukan dengan cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi sebagaimana disebut Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan saham pada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan Pasal 15 Peraturan Menteri Pertanian No. 98/Permentan/OT.140/9/2013 menyatakan:

- (1) “Perusahaan Perkebunan yang mengajukan IUP-B atau IUP dengan luas 250 (dua ratus lima puluh) hektar atau lebih, berkewajiban memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar dengan luasan paling kurang 20% (dua puluh perseratus) dari luas areal IUP-B atau IUP.
- (2) Kebun masyarakat yang difasilitasi pembangunannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di luar areal IUP-B atau IUP.
- (3) Kewajiban memfasilitasi pembangunan kebun masyarakat sekitar sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mempertimbangkan:
  - a. Ketersediaan lahan;
  - b. Jumlah keluarga masyarakat sekitar yang layak sebagai peserta; dan
  - c. Kesepakatan antara Perusahaan Perkebunan dengan masyarakat sekitar dan diketahui kepala dinas provinsi atau kabupaten/kota yang membidangi perkebunan sesuai kewenangannya.
- (4) Masyarakat sekitar yang layak sebagai peserta sebagaimana dimaksud pada ayat (2):
  - a. Masyarakat yang lahannya digunakan untuk pengembangan perkebunan dan berpenghasilan rendah sesuai peraturan perundang-undangan;
  - b. Harus bertempat tinggal di sekitar lokasi IUP-B atau IUP; dan
  - c. Sanggup melakukan pengelolaan kebun.
- (5) Masyarakat sekitar yang layak sebagai peserta sebagaimana dimaksud pada ayat (4) ditetapkan oleh Bupati/walikota berdasarkan usulan dari Camat setempat.
- (6) Pelaksanaan fasilitas pembangunan kebun masyarakat oleh perusahaan penerima IUP-B atau IUP didampingi dan diawasi oleh Gubernur atau Bupati/Walikota sesuai kewenangan yang meliputi perencanaan, pemenuhan kewajiban dan keberlanjutan usaha.
- (7) Gubernur, Bupati/Walikota dan Perusahaan Perkebunan memberi bimbingan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) untuk penerapan budidaya, pemanenan, dan penanganan pasca panen yang baik”.

Menurut Mutiara Panjaitan dalam penelitiannya mengenai pengaturan alokasi luas lahan plasma berdasarkan ketentuan perundangan yang berlaku, bahwasanya terdapat tumpang tindih pengaturan alokasi lahan plasma untuk masyarakat. Sebab, selain Peraturan Menteri Pertanian tersebut yang mengalokasikan 20% lahan plasma dari luasan IUP-B atau IUP ternyata terdapat Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Ka.BPN No. 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha. Dalam pengaturan dan tata cara penetapan HGU tersebut, BPN mengatur alokasi lahan untuk lahan plasma sebesar 20% dari luasan HGU yang diperoleh.<sup>27</sup>

### **B. Analisis Terhadap Batasan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Berdasarkan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016**

Penetapan kepemilikan saham asing sebesar 95% pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit ternyata telah ditetapkan sebelum Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016, yaitu Peraturan Presiden No. 39 Tahun 2014 dan peraturan-peraturan sebelumnya.<sup>28</sup>

Berdasarkan perspektif hukum perusahaan, kepemilikan saham asing yang begitu besar (saham mayoritas) pada PT PMA dapat menyebabkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh PT PMA tersebut dipengaruhi oleh pemegang saham asing. Hal ini disebabkan pemegang saham mayoritas dapat menentukan arah dan kebijakan PT PMA dalam RUPS yang tentunya akan menguntungkan pemegang saham asing tersebut.

Setiap pemegang saham mempunyai hak menghadiri Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Undang-Undang Perseroan pada masa modern mengatur ketentuan yang menegaskan hak tersebut. Begitu juga

<sup>27</sup> Mutiara Panjaitan, 2(019).“Faktor Penghambat Alokasi Luas Lahan Kebun Plasma Sebagai Syarat Perolehan Hak Guna Usaha Perkebunan Kelapa Sawit”, *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan FH-USU, Medan., hlm. 109.

<sup>28</sup> Semula Daftar Negatif Investasi (DNI) diberi nomenklatur Daftar Skala Prioritas (DSP), namun mengingat semakin banyaknya proyek yang diprioritaskan oleh pemerintah, sehingga sejak tahun 1979, istilah DSP diubah menjadi Daftar Negatif Investasi (DNI). DNI adalah sektor baik yang tertutup secara keseluruhan atau sebagian untuk investor asing ataupun investor dalam negeri. Namun, sejak pemerintahan Presiden SBY digunakan nomenklatur DSP bersama-sama dengan DNI. Lihat: Rahmi Jened, *Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung (Direct Investment)*, Edisi Pertama, Cet. Ke-1, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 200.

Anggaran Dasar Perseroan, mengatur ketentuan Perseroan harus mengadakan RUPS paling tidak satu kali satu tahun. Pada dasarnya, dalam RUPS pemegang saham melakukan kontrol atas jalannya kepengurusan Perseroan yang dilakukan oleh Direksi. Selanjutnya, keberadaan RUPS sebagai Organ Perseroan, ditegaskan lagi pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 yang mengatakan RUPS adalah Organ Perseroan. Dengan demikian menurut hukum, RUPS adalah Organ Perseroan yang tidak dapat dipisahkan dari Perseroan. Melalui RUPS tersebutlah para pemegang saham sebagai pemilik (*eigenaar, owner*) Perseroan melakukan kontrol terhadap kepengurusan yang dilakukan Direksi maupun terhadap kekayaan serta kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen Perseroan.<sup>29</sup>

Secara umum, menurut ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 UU Perseroan Terbatas, RUPS sebagai Organ Perseroan, mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris, namun dalam batas yang ditentukan undang-undang dan/atau Anggaran Dasar Perseroan. Kemudian kewenangan RUPS tersebut dikemukakan ulang lagi pada Pasal 75 ayat (1): RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran Dasar. Sehingga secara umum, kewenangan apa saja yang tidak diberikan kepada Direksi dan/atau Dewan Komisaris, menjadi kewenangan RUPS. Oleh karena itu, dapat dikatakan RUPS merupakan organ tertinggi perseroan.<sup>30</sup>

Kepemilikan saham asing sebagai saham mayoritas pada PT PMA dapat menyebabkan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh PT PMA tersebut dipengaruhi oleh pemegang saham asing. Sehingga kebijakan-kebijakan tersebut, merupakan kebijakan yang menguntungkan pemegang saham asing sebagai pemegang saham mayoritas.

Berdasarkan perspektif hukum investasi, sebagaimana diketahui bahwasanya penggunaan modal asing digunakan secara maksimal untuk mempercepat pembangunan ekonomi Indonesia serta digunakan dalam bidang-bidang dan sektor-sektor yang belum dan/atau tidak dapat dilaksanakan oleh modal dalam negeri sendiri.<sup>31</sup> Penggunaan modal asing selain digunakan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat, juga harus memperhatikan terjadinya dominasi modal asing (dominasi kebijakan PT PMA). Dominasi asing tersebut demi menjaga kepentingan nasional. Sesuai teori hukum investasi yaitu teori jalan tengah (*middle path theory*), bahwasanya investasi asing memiliki aspek positif juga aspek negatif terhadap *host country*, karenanya *host country* harus hati-hati dan bijaksana dalam menentukan kebijakan untuk mencapai keadilan.<sup>32</sup>

Menurut Grabowski, perlindungan terhadap *invant industries* pada negara-negara berkembang dari kompetisi dengan industri di negara-negara maju merupakan hal yang esensial bagi pembangunan nasional.<sup>33</sup> Dikaitkan dengan penelitian ini, Perpres DNI yang memberikan batasan maksimal 95% kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan dengan luas lahan di atas 25 ha merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang lebih mendukung PMA daripada PMDN. Usaha perkebunan kelapa sawit yang hanya membutuhkan pembibitan, pembenihan, dan pupuk sebaiknya cukup menggunakan investor dari dalam negeri. Merujuk kepada Perpres No. 44 Tahun 2016 tersebut, seakan-akan pemerintah menyerahkan sumber daya kesuburan tanah Indonesia kepada pihak asing.

Berdasarkan filosofis, kehadiran modal asing adalah sebagai unsur pelengkap saja dalam pembiayaan pembangunan nasional.<sup>34</sup> Dengan kata lain, bahwa UU Penanaman Modal tidak menghendaki dominasi asing yang terlalu lama dalam perekonomian nasional. Disini diharapkan terjadi *transfer of knowledge* dari ahli Tenaga Kerja Asing (TKA) kepada tenaga kerja lokal. Setelah *transfer of knowledge* telah terjadi, maka dapat

<sup>29</sup> M. Yahya Harahap, (2011). *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 305-307.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Bagian Menimbang/Konsiderans huruf f Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

<sup>32</sup> Muchammad Zaidun, *Op.cit.*, hlm. 5.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 5-6.

<sup>34</sup> Pasal 5 ayat (1) dan (2) UU Penanaman Modal, menyatakan bahwa: (1) "Penanaman Modal Dalam Negeri dapat dilakukakan dalam bentuk badan usaha yang berbentuk badan hukum, tidak berbadan hukum atau usaha perseorangan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (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".

dilakukan divestasi terhadap saham asing. Permasalahannya adalah kapan *transfer of knowledge* dapat terjadi dan apa ukurannya, tidak ada pengaturan.

Divestasi saham asing pada perusahaan PMA diberikan jangka waktu maksimal 15 tahun sejak berproduksi komersial untuk menjual sebagaimana sahamnya kepada Warga Negara Indonesia (WNI) dan/atau badan hukum Indonesia melalui pemilikan langsung atau melalui pasar modal dalam negeri.<sup>35</sup> Untuk melihat pembagian saham kepada PMDN, terlebih dahulu harus diketahui diatur atau tidak dalam persetujuan yang menyepakati pembagian saham tersebut pada awal PT PMA tersebut didirikan. Hal ini mengingat kewajiban divestasi saham PT PMA yang telah ditetapkan pada surat persetujuan dan/atau izin usaha sebelum berlakunya Peraturan BKPM tersebut, tetap mengikat dan harus dilaksanakan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan.<sup>36</sup>

Dalam hal terdapat persetujuan untuk melakukan divestasi saham, maka tindakan tersebut dilaksanakan dengan dasar dokumen akta yang menyatakan kesepakatan para pihak terkait pelaksanaan kewajiban divestasi saham.<sup>37</sup> Apabila kewajiban divestasi saham tidak dilaksanakan, maka para pemegang saham/perusahaan bertanggungjawab apabila dikemudian hari ada pihak-pihak dari Indonesia yang menuntut dilaksanakannya kewajiban divestasi saham tersebut.<sup>38</sup>

Divestasi saham dapat dilakukan kepada WNI atau badan usaha Indonesia yang modal saham seluruhnya dimiliki WNI melalui kepemilikan langsung sesuai dengan kesepakatan para pihak dan/atau pasar modal dalam negeri.<sup>39</sup> Besaran kepemilikan langsung, bagi WNI atau badan usaha Indonesia minimal Rp. 10 juta untuk masing-masing pemegang saham.<sup>40</sup> Sedangkan, kepemilikan pada pasar modal dalam negeri diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.<sup>41</sup>

PMA pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia sudah sangat lama. Bahkan, sudah terjadi sejak masa kolonial dan awal kemerdekaan.<sup>42</sup> Dengan waktu yang sangat lama tersebut, mestinya posisi dominasi tersebut tidak lagi pada pemodal asing (PMA), melainkan sudah berpindah kepada Penanam Modal Dalam Negeri (PMDN).<sup>43</sup>

Penguasaan teknologi perkebunan kelapa sawit di dalam negeri sudah cukup baik. Perusahaan-perusahaan dalam negeri sudah mampu menguasai teknologi perkebunan kelapa sawit, dukungan dari lembaga-lembaga penelitian juga sudah memadai.<sup>44</sup> Jika penguasaan teknologi oleh perusahaan dalam negeri sudah memadai,

<sup>35</sup> Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah RI No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah RI No. 83 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah RI No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.

<sup>36</sup> Pasal 6A ayat (1) Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BKPM No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Fasilitas Penanaman Modal.

<sup>37</sup> Pasal 6A ayat (6) Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019.

<sup>38</sup> Pasal 6A ayat (9) Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019.

<sup>39</sup> Pasal 6A ayat (3) Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019.

<sup>40</sup> Pasal 6A ayat (4) Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019.

<sup>41</sup> Pasal 6A ayat (5) Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019.

<sup>42</sup> Pada tahun 1848 merupakan tahun pertama kali kelapa sawit diintroduksi ke Indonesia. Adrien Hallet, seorang warga negara Belgia, membangun perkebunan kelapa sawit pertama seluas 6.500 acre (+ 2.630 ha) pada tahun 1911 di wilayah Sumatera bagian Timur mencakup Pulo Raja (Asahan) dan Sungai Liput (Aceh). Pada saat bersamaan, K. Schadt, warga negara Jerman menanam 2.000 bibit kelapa sawit di Tanah Itam Ulu. Hal ini menjadi tonggak pengembangan kelapa sawit skala ekonomi di Indonesia. Lihat: Website Resmi Pusat Penelitian Kelapa Sawit, "Kelapa Sawit Era Kolonial", <https://www.iopri.org/kelapa-sawit-era-kolonial/>, diakses Senin, 14 September 2020.

<sup>43</sup> Politik hukum pertanian pada era Orde Lama dan Orde Baru diarahkan kepada upaya untuk nasionalisasi perkebunan Belanda. Nasionalisasi perkebunan tersebut merupakan upaya Pemerintah Indonesia untuk menegaskan kemerdekaan NKRI dengan jalan mengambil-alih aset-aset penjajah di Indonesia. Untuk mendukung upaya tersebut, Pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 24 Tahun 1954 tentang Pengawasan Terhadap Pindahan Hak Atas Tanah-Tanah Perkebunan yang bertujuan untuk mengatur mengenai pemindahan hak atas tanah perkebunan yang semula berada dalam penguasaan Belanda. Keberadaan undang-undang tersebut sebagai instrumen hukum positif untuk menyelesaikan status lahan perkebunan pasca nasionalisasi perkebunan-perkebunan yang dikuasai oleh Belanda. Adapun bentuk penyelesaian status lahan adalah dengan mengatur secara jelas dan rinci perihal mekanisme pemindahan-tanganan termasuk perlindungan hukum bagi para pemegang hak *erfpacht* dan hak *osptaal* sebelum diterbitkannya undang-undang tersebut. Lihat: Tity Wahyu Setiawati, dkk., "Politik Hukum Pertanian Indonesia Dalam Menghadapi Tantangan Global", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 3 Vol. 26, (2019), hlm. 591.

<sup>44</sup> Faisal Wahyu Indriantoro, dkk., (2012). "Rantai Nilai Produksi Minyak Sawit Berkelanjutan", *Jurnal Manajemen & Agribisnis* Vol. 9 No. 2, hlm. 108-116.

maka ketergantungan terhadap modal asing semestinya sudah dapat dikurangi. Namun, dalam Perpres No. 44 Tahun 2016, kepemilikan saham asing terhadap PT PMA dalam bidang usaha perkebunan kelapa sawit masih ditetapkan sebesar 95% saham. Artinya, kepemilikan saham asing pada PT PMA merupakan saham mayoritas.

Salah satu asas dalam UU Penanaman Modal adalah peningkatan partisipasi/peran dari modal dalam negeri dalam kegiatan penanaman modal. Berdasarkan asas ini mestinya peningkatan kepemilikan saham pemodal dalam negeri sudah saatnya ditingkatkan dalam bidang usaha perkebunan.

Walaupun Indonesia membutuhkan modal asing, PMA harus tetap mengedepankan kepentingan nasional. Salah satu kepentingan nasional adalah melindungi sumber daya alam yang ada di Indonesia, termasuk kesuburan tanah. Kewajiban melindungi sumber daya alam tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h UU Penanaman Modal yang menyatakan bahwa penanaman modal diselenggarakan berdasarkan asas berwawasan lingkungan,<sup>45</sup> sehingga penanaman modal harus dilakukan dengan tetap memperhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.

Dengan besarnya kepemilikan saham asing tersebut, tentunya akan berdampak kepada deviden yang dihasilkan oleh perusahaan perkebunan kelapa sawit yang akan dibawa ke luar negeri. Dengan demikian, Perpres DNI tidak mengedepankan kepentingan nasional, bahkan lebih mendukung investor asing.

### 3.2. Dasar Pertimbangan Dalam Menetapkan Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan

Pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 menunjukkan keberpihakannya yang sangat besar kepada pemodal asing, seperti pasal-pasal yang berhubungan dengan:<sup>46</sup>

1. *“Sektor strategis yang menyangkut hajat hidup orang banyak dapat dikuasai secara mayoritas oleh modal asing,*
2. *Pemberian berbagai macam hak istimewa pihak asing melalui perjanjian dengan Negara,*
3. *Kemudahan memperoleh hak menguasai tanah dalam jangka waktu yang lebih panjang,*
4. *Kemudahan melakukan repatriasi dan kebebasan mentransfer keuntungan, dan*
5. *Pembebasan Bea Masuk impor barang modal”.*

Dengan adanya Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 yang mengatur 95% kepemilikan saham asing pada sektor perkebunan, maka gairah perusahaan lokal yang bergerak di bidang usaha perkebunan dalam memperluas wilayah perkebunan pun tak tampak, bahkan perusahaan lokal tersebut mengalami penyusutan wilayah, dimana lahan yang dijual dan dikuasai oleh investasi asing. Tentunya, dengan adanya regulasi di atas, pertambahan luas wilayah perkebunan milik negara ataupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) sangat jauh dari harapan. Hal tersebut menjadi cikal bakal pihak asing melakukan ekspansi ekonomi di sektor perkebunan dalam jumlah yang sangat besar dibanding dengan jumlah yang dikuasai Negara melalui BUMN Perkebunan ataupun perusahaan lokal perkebunan (PMDN). Hal ini menjadi dasar paradoks bangsa ini, dimana “bangsa yang kaya sumber-sumber alam, dan rakyat menjadi semiskin-miskinnya”.<sup>47</sup>

Dasar pertimbangan dalam menetapkan persyaratan kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan kelapa sawit akan dianalisis berdasarkan: pertimbangan filosofis sebagai landasan keadilan, pertimbangan yuridis sebagai landasan kepastian hukum, dan landasan sosiologis sebagai landasan kemanfaatan hukum.

#### A. Pertimbangan Filosofis Dalam Menetapkan Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit

Cita-cita mewujudkan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) telah diamanatkan dengan jelas dalam falsafah negara, yaitu: Pancasila dan UUD 1945. Terdapat aspek yang selalu muncul dalam konsep negara kesejahteraan, salah satunya adalah adanya peran pemerintah dalam aspek kehidupan masyarakat.

<sup>45</sup> Yudhi Setiawan (Ed.), *Op.cit.*, hlm. 81.

<sup>46</sup> Tumpak Winmark Hutabarat, “BUMN Perkebunan di Tengah Arus Modal Asing”, <http://sawitwatch.or.id/2012/03/26/bumn-perkebunan-di-tengah-arus-modal-asing/>, diakses Senin, 24 Agustus 2020.

<sup>47</sup> *Ibid.*

Campur tangan pemerintah dalam aspek regulasi dimaksudkan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat secara merata supaya *free fight liberalism* dapat terhindar.<sup>48</sup>

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa: “*Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Tujuan akhir dari penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian, sarananya adalah penguasaan negara.

Landasan filosofi penguasaan negara tersebut, bukan berarti Negara memiliki sumber-sumber daya alam, tetapi Negara hanya mengatur dan mengawasi pemanfaatannya untuk mencapai tujuan akhirnya berupa kesejahteraan rakyat. Konsep “*negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya*”, ini dikenal sebagai konsepsi “Hak Menguasai Negara”. Dengan demikian politik pengelolaan sumber daya alam di Indonesia yang diwakili oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berpusat pada kekuasaan yang besar dari negara terhadap penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sumber daya alam.<sup>49</sup>

Cita-cita ideal yang terkandung dalam konsepsi hak menguasai negara adalah menempatkan negara sebagai sentral yang mengatur pemanfaatan kekayaan negeri untuk kemakmuran rakyat. Tujuan penyelenggaraan kegiatan penanaman modal adalah untuk mengubah kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil.<sup>50</sup> Indonesia memiliki potensi ekonomi berupa tanah yang luas dan subur. Potensi ini harus diubah menjadi ekonomi riil, dan untuk itu diperlukan modal.

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 yang merupakan landasan utama perekonomian nasional, menyatakan perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dengan kata lain, aktivitas ekonomi dalam bentuk apapun di Indonesia harus berdasar atas asas kekeluargaan dan memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Amanat konstitusi tersebut mewajibkan negara mewujudkan kesejahteraan melalui pembangunan ekonomi dengan cara pemanfaatan sumber daya alam sebesar-besarnya melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang harus dipastikan dapat menjamin keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>51</sup>

Salah satu indikator pembangunan ekonomi adalah penanaman modal yang berperan dalam mengolah potensi ekonomi Indonesia yang besar menjadi kekuatan ekonomi yang riil. Peningkatan penanaman modal di Indonesia menjadi penting dalam hal mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan perwujudan kedaulatan politik serta ekonomi Indonesia.<sup>52</sup>

Perkebunan berperan penting dalam perekonomian nasional dan memiliki potensi besar dalam pembangunan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Sehingga bidang usaha perkebunan merupakan wujud pengejawantahan asas ekonomi kerakyatan dan asas demokrasi ekonomi yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Dengan demikian, usaha perkebunan harus selalu didorong dan didukung dengan adanya berbagai kebijakan yang salah satunya kebijakan untuk meningkatkan penanaman modal asing dalam rangka mengolah potensi yang terdapat pada usaha perkebunan, baik dalam bentuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA).<sup>53</sup>

## **B. Pertimbangan Yuridis Dalam Menetapkan Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit**

<sup>48</sup> Taufiq Effendi, (2013). *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 67.

<sup>49</sup> IBR. Supancana, dkk., (2018). “Laporan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi)”, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, BPHN, Jakarta, hlm. 18.

<sup>50</sup> Lihat: Bagian Menimbang huruf c UU Penanaman Modal.

<sup>51</sup> I Nyoman Nurjaya, dkk.,(2014) “Laporan Akhir Tim Pengkajian Konstitusi Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Menjamin Kemakmuran Rakyat”, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham RI, Jakarta, , hlm. 19-20.

<sup>52</sup> Catherine Vania Suardhana, (2019). “Perlindungan Hukum Terhadap Penanaman Modal Asing Pada Sektor Perkebunan di Indonesia”, *Jurnal Hukum Prasada Vol. 6 No. 1.*, hlm. 2.

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 2.

Investasi asing bukan barang baru di Indonesia. Dasar/landasan yuridis sebagai pelaksanaan Penanaman Modal Asing (PMA), termasuk pada usaha perkebunan, dapat merujuk pada peraturan perundang-undangan yang telah ada ataupun yang pernah ada, antara lain:

Presiden menetapkan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016, dengan dasar pertimbangan sebagai berikut:<sup>54</sup>

- 1) *“Bahwa untuk melaksanakan Pasal 12 ayat (4) dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal telah ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal;*
- 2) *Bahwa untuk lebih meningkatkan kegiatan penanaman modal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri untuk percepatan pembangunan dengan tetap meningkatkan perlindungan bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, serta Koperasi dan berbagai sektor strategis nasional serta meningkatkan daya saing ekonomi dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN dan dinamika globalisasi ekonomi, dipandang perlu mengganti ketentuan mengenai daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal;*
- 3) *Bahwa sehubungan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b di atas, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal”.*

Berdasarkan dasar pertimbangan tersebut, urgensi penetapan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 adalah untuk menggantikan Peraturan Presiden No. 39 Tahun 2014 dalam rangka meningkatkan kegiatan penanaman modal di Indonesia dan pelaksanaan komitmen Indonesia dalam kaitannya dengan *Association of Southeast Asian Nations/ASEAN Economic Community (AEC)*.

Pemerintah RI melalui Perpres No. 44 Tahun 2016 membagi 3 (tiga) kelompok bidang usaha, yaitu:<sup>55</sup>

- 1) *Bidang Usaha Yang Terbuka adalah bidang usaha yang dilakukan tanpa persyaratan dalam rangka penanaman modal;*<sup>56</sup>
- 2) *Bidang Usaha Yang Tertutup adalah bidang usaha tertentu yang dilarang diusahakan sebagai kegiatan Penanaman Modal;*<sup>57</sup> dan
- 3) *Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan adalah bidang usaha tertentu yang dapat diusahakan untuk kegiatan penanaman modal dengan persyaratan, yaitu yang dicadangkan untuk Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, serta Koperasi, Kemitraan, kepemilikan modal, lokasi tertentu, perizinan khusus, dan penanam modal dari negara ASEAN,*<sup>58</sup> terdiri atas:
  - a) *Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan yang dicadangkan atau kemitraan dengan Usaha Mikro, Kecil, Menengah, serta Koperasi; dan*
  - b) *Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan tertentu, yaitu:*
    - (1) *Batasan kepemilikan modal asing;*
    - (2) *Lokasi tertentu;*
    - (3) *Perizinan khusus;*
    - (4) *Modal Dalam Negeri 100%; dan/atau*
    - (5) *Batasan kepemilikan modal dalam kerangka kerjasama Association of Southeast Asian Nations (ASEAN).*

Salah satu materi muatan dalam Perpres No. 44 Tahun 2016 adalah mengenai batasan kepemilikan modal asing dalam bidang usaha perkebunan. Pada usaha industri perbenihan perkebunan dengan luas 25 hektar atau lebih untuk Tanaman Jarak Pagar, Tanaman Pemanis Lainnya, Tanaman Tebu, Tanaman Tembakau, Tanaman Bahan Baku Tekstil dan Tanaman Kapas, Tanaman Jambu Mete, Tanaman Kelapa, Tanaman Kelapa Sawit, Tanaman Untuk Bahan Minuman (Teh, Kopi dan Kakao), Tanaman Lada, Tanaman Cengkeh, Tanaman

<sup>54</sup> Bagian Menimbang/Konsiderans Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

<sup>55</sup> Pasal 2 Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

<sup>56</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016.

<sup>57</sup> Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016.

<sup>58</sup> Pasal 1 angka 4 Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016.

Minyak Atsiri, Tanaman Obat/Bahan Farmasi (di luar hortikultura), Tanaman Rempah Lainnya, Tanaman Karet dan Penghasil Getah Lainnya, Tanaman lainnya yang tidak diklasifikasikan di tempat lain, kepemilikan modal asingnya diizinkan sampai dengan maksimal 95% dengan rekomendasi Menteri Pertanian.

**Usaha perkebunan dengan luas 25 hektar atau lebih sampai luasan tertentu tanpa unit pengolahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kepemilikan modal asingnya juga diizinkan sampai dengan maksimal 95% dengan rekomendasi Menteri Pertanian.** Untuk perkebunan: Jarak Pagar; Perkebunan Pemanis Lainnya; Perkebunan Tebu; Perkebunan Tembakau; Perkebunan Bahan Baku Tekstil dan Tanaman Kapas; Perkebunan Lainnya yang Tidak diklasifikasikan di Tempat Lain; Perkebunan Jambu Mete; Perkebunan Kelapa; Perkebunan Kelapa Sawit; Perkebunan Untuk Bahan Minuman (Teh, Kopi dan Kakao); Perkebunan Lada; Perkebunan Cengkeh; Perkebunan lada dan industri biji lada putih kering dan biji lada hitam kering; Perkebunan Jarak dan Industri Minyak Jarak Pagar; Perkebunan Tebu, Industri Gula Pasir, Pucuk Tebu, dan Bagas; Perkebunan Tembakau dan Industri Daun Tembakau Kering; Perkebunan Kapas dan Industri Serat Kapas; Perkebunan Kelapa dan Industri Minyak Kelapa Perkebunan Kelapa dan Industri Kopra, Serat (*fiber*), Arang Tempurung, debu (*dust*), *Nata de Coco*; Perkebunan Kelapa Sawit dan Industri Minyak Kelapa Sawit (CPO); Perkebunan Kopi dan Industri Pengupasan, Pembersihan dan Sortasi Kopi; Perkebunan Kakao dan Industri Pengupasan, Pembersihan dan Pengeringan Kakao; Perkebunan Teh dan Industri Teh Hitam/Teh Hijau; Perkebunan Cengkeh dan Industri Bunga Cengkeh Kering; Perkebunan Tanaman Minyak Atsiri dan Industri Minyak Atsiri; Perkebunan Karet dan Industri *Sheet*, Lateks Pekat; Perkebunan Biji-bijian selain Kopi dan Kakao dan Industri Pengupasan dan Pembersihan Biji-Bijian Selain Kopi dan Kakao.

Selanjutnya, usaha industri pengolahan hasil perkebunan dengan kapasitas sama atau melebihi kapasitas tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Industri Minyak Mentah (minyak makan) dari Nabati dan Hewani; Industri Kopra, Serat (*fiber*), Arang Tempurung, Debu (*dust*), *Nata de Coco*; Industri Minyak Kelapa; Industri Minyak Kelapa Sawit; Industri Pengupasan, Pembersihan dan Sortasi Kop; Industri Pengupasan, Pembersihan dan Pengeringan Kakao; Industri Pengupasan dan Pembersihan Biji-bijian selain Kopi dan Kakao; Industri Gula Pasir, Pucuk Tebu, dan Bagas; Industri Teh Hitam/Teh Hijau; Industri Tembakau Kering (Krosok); Industri Minyak Jarak Kasar; Industri Serat Kapas dan Biji Kapas; Industri karet menjadi *sheet*, lateks pekat; Industri jambu mete menjadi biji mete kering dan *Cashew Nut Shell Liquid* (CNSL); Industri lada menjadi biji lada putih kering dan biji lada hitam kering; dan Industri Bunga Cengkeh Kering, kepemilikan modal asingnya diizinkan sampai dengan 95% dengan rekomendasi dari Menteri Pertanian.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat materi muatan Perpres No. 44 Tahun 2016 telah memberikan kesempatan yang besar kepada para Penanam Modal Asing (PMA) untuk menanamkan modalnya dalam bidang-bidang usaha perkebunan tertentu. Kesempatan tersebut diharapkan dapat menjadi insentif untuk lebih mendorong masuknya modal asing ke dalam usaha perkebunan di Indonesia guna peningkatan perekonomian nasional Indonesia. Pada akhirnya diharapkan dapat membawa implikasi pada peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia. Namun demikian, agar Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 dapat berjalan secara efektif perlu didukung penuh oleh seluruh aparatur pelaksana terkait, baik dalam pelaksanaannya maupun pengawasannya.

### **C. Pertimbangan Sosiologis Dalam Menetapkan Persyaratan Kepemilikan Saham Asing Pada Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit**

Dalam menemukan dasar/landasan sosiologis, harus berangkat dari data yang menunjukkan perkebunan merupakan sub-sektor yang berperan penting dalam perekonomian nasional, antara lain melalui kontribusi dalam Produk Domestik Bruto (PDB); pendapatan nasional; penyediaan lapangan kerja; penerimaan ekspor; dan penerimaan pajak.

Bidang usaha perkebunan selama tahun 2014-2018 telah menyumbangkan PDB sebesar Rp. 2.192,9 triliun. Angka sementara, sektor pertanian pada Triwulan ke-1 2019 mencapai Rp. 3,7 triliun, dimana tanaman perkebunan menyumbang Rp. 106,95 miliar. Kontribusi sektor perkebunan terhadap perekonomian nasional tahun 2018 naik 22,48% dibandingkan dengan kontribusi 2014.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Data Kementerian Pertanian, Direktorat Jenderal (Ditjen) Perkebunan, November 2019. Lihat: Fabioila Febrinastri, "Mentan: Sektor Perkebunan Jadi Andalan Devisa dan Kesejahteraan Petani", <https://www.suara.com/bisnis/2019/11/05/091612/mentan-sektor-perkebunan-jadi-andalan-devisa-dan-kesejahteraan-petani>, diakses Selasa, 25 Agustus 2020.

Dari penerimaan ekspor dan impor kelapa sawit, sub-sektor perkebunan kelapa sawit dalam bentuk CPO dan turunannya, maupun PKO dan turunannya di Indonesia dapat dilihat bahwa nilai ekspor kelapa sawit Indonesia dalam wujud CPO dan turunannya cenderung fluktuatif dari tahun ke tahun. Selama tahun 2014 s.d. 2018 dengan laju penurunan rata-rata sebesar 0,09% per tahun. Pada tahun 2017, nilai ekspor CPO dan turunannya mencapai nilai yang tertinggi sebesar USD. 18,5 miliar atau naik sebesar 28,86% dari tahun 2016.<sup>60</sup>

Terhadap penerimaan ekspor-impor PKO dan turunannya juga mengalami nilai yang fluktuatif dari tahun ke tahun. Pada tahun 2017, nilai ekspor PKO dan turunannya mencapai nilai yang tertinggi dalam kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir sebesar USD. 2,3 miliar atau naik sebesar 19,92% dari tahun 2016. Pada tahun 2014 s.d. 2018, nilai ekspor PKO dan turunannya menunjukkan trend yang cenderung naik dengan laju pertumbuhan rata-rata 5,3% per tahun.<sup>61</sup>

Jika ditinjau berdasarkan nilai ekspor-impor kelapa sawit, baik dalam wujud CPO dan turunannya maupun dalam wujud PKO dan turunannya selalu mengalami surplus setiap tahunnya. Pada tahun 2018, neraca perdagangan Indonesia tercatat mengalami surplus sebesar USD. 16,5 miliar untuk CPO dan turunannya dan sebesar USD. 1,8 miliar untuk PKO dan turunannya. Hal ini menjadikan kelapa sawit sebagai komoditas penyumbang devisa terbesar di Indonesia.<sup>62</sup>

Perkembangan sub-sektor perkebunan Indonesia tidak terlepas dari kebijakan, program dan langkah pemerintah. Di samping itu, tidak terlepas dari upaya para pemangku kepentingan perkebunan lainnya, diantaranya pelaku usaha perkebunan, baik perusahaan negara, perusahaan swasta yang berasal dari penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing, dan pekebun.<sup>63</sup>

Menurut Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) merilis data realisasi investasi Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) triwulan pertama (periode Januari-Maret) tahun 2017 mencapai angka Rp.165 triliun, meningkat 13,2% dari periode yang sama tahun 2016 sebesar Rp.146,5% triliun. Realisasi investasi tersebut menyerap 194.134 ribu orang yang terdiri proyek PMDN sebanyak 67.807 orang dan proyek PMA sebanyak 126.327 orang. Angka capaian tambahan tenaga kerja ini positif bagi upaya pemerintah untuk mendorong terjadinya penciptaan lapangan kerja bagi masyarakat Indonesia.<sup>64</sup>

Dalam hal penanaman modal, perkebunan merupakan usaha yang padat modal, terutama pada usaha/industri pengolahan hasil komoditi perkebunan. Kebutuhan dana yang relatif besar tersebut adakalanya tidak dapat dipenuhi seluruhnya hanya dengan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), tetapi harus didukung dengan Penanaman Modal Asing (PMA), baik sebagian kecil atau sebagian besar. Sebagai alternatif PMA untuk bidang usaha perkebunan dalam tingkat budidaya (*on farm*) dimungkinkan dibatasi maksimal 50%, sementara untuk usaha perkebunan yang terintegrasi dengan industri hilirnya dimungkinkan maksimal 95%.

#### **D. Analisis Kepemilikan Saham Asing Pada Perusahaan Penanaman Modal Asing Bidang Usaha Perkebunan Kelapa Sawit**

Pengaturan mengenai jumlah pembatasan Penanaman Modal Asing (PMA) pada bidang usaha perkebunan harus diatur pada tingkat undang-undang, misalnya UU Perkebunan. Sebagai perbandingan, dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, pengaturan mengenai kepemilikan modal asing pada satu usaha di Indonesia diatur dalam peraturan pelaksanaan, yaitu dalam Peraturan Presiden. Demikian juga dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, pengaturan mengenai pembatasan kepemilikan modal asing pada “Industri Strategis” tidak diatur secara spesifik atau khusus dalam UU tersebut, melainkan akan diatur dalam peraturan perlaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah. Hal ini dilakukan dengan asumsi untuk memenuhi “prinsip prediktabilitas dan stabilitas” suatu asas-asas hukum yang berlaku.

<sup>60</sup> Tim Penyusun Ditjenbun Kementan RI, *Statistik Perkebunan Indonesia: Free Crop Estate Statistic of Indonesia 2018-2020*, (Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian RI, 2019), hlm. 18.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>62</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

<sup>63</sup> Wira Okta Viana, “Efektivitas Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 Terhadap Kesempatan Kerja Produktif Bagi Tenaga Kerja Dalam Kegiatan Penanaman Modal Pada Sektor Perkebunan di Sumatera Barat”, *Unes Law Review Vol. 1 No. 1*, (2018), hlm. 102.

<sup>64</sup> Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) RI, “Realisasi Penanaman Modal PMDN-PMA Triwulan IV dan Januari – Desember Tahun 2019”, Jakarta, 29 Januari 2020, hlm. 30.

Secara yuridis, pengaturan pembatasan modal asing pada bidang usaha perkebunan sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya dan tercipta kepastian hukum. Lain halnya, dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura (selanjutnya disebut UU Hortikultura) yang memuat ketentuan pembatasan besarnya PMA pada usaha hortikultura paling banyak 30%.

Ketentuan maksimal 30% saham Penanaman Modal Asing (PMA) pada bidang usaha hortikultura tidak berlaku efektif. Hortindo bersama 3 (tiga) kelompok petani yang membina ratusan petani di Jawa Barat telah mengajukan permohonan *judicial review* terhadap ketentuan tersebut kepada Mahkamah Konstitusi pada tanggal 17 Februari 2014. Pasal yang dimintakan untuk diuji adalah Pasal 100 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (2) UU Hortikultura. Pasal 100 ayat (3) membatasi besarnya penanaman modal asing pada usaha hortikultura paling banyak 30%. Sedangkan Pasal 131 ayat (2) isinya adalah mewajibkan PMA yang sudah melakukan penanaman modal dan mendapatkan izin usaha wajib memenuhi ketentuan Pasal 100 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) dalam jangka waktu 4 tahun sesudah UU Hortikultura mulai berlaku. Para pemohon menyadari dan mendukung bahwa Pasal 100 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (2) UU Hortikultura memiliki semangat dan tujuan yang baik, yakni untuk memajukan pelaku usaha hortikultura lokal. Namun, mereka berpendapat terdapat permasalahan mendasar yang tidak disadari pembuat UU Hortikultura, yakni menyamaratakan seluruh industri hortikultura untuk tunduk dan terikat pada pembatasan modal tersebut. Sehingga hal ini berpotensi menimbulkan kerugian pada perekonomian nasional.<sup>65</sup>

Dalam konteks hukum penanaman modal di Indonesia, Perpres DNI diusulkan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang berisi bidang usaha yang terbuka sepenuhnya bagi asing, terbuka dengan persyaratan persentase saham tertentu dikuasai oleh mitra lokal, atau tertutup sama sekali. Sektor yang paling sering dibatasi partisipasi modal asingnya adalah sektor yang dianggap rawan terhadap pengaruh asing, misalnya pertahanan negara atau telekomunikasi.<sup>66</sup>

DNI berfungsi sebagai kran tertutup, setengah terbuka atau terbuka penuh untuk memastikan adanya keseimbangan tertentu yang hendak dipelihara oleh BKPM, yaitu di satu sisi memperhatikan kepentingan swasta nasional terhadap pemerataan ekonomi dan di pihak lain mendukung kepentingan pertumbuhan ekonomi nasional. Contoh kebijakan yang mendukung pertumbuhan ekonomi nasional adalah kebijakan pembatasan usaha bagi pelaku usaha asing, kewajiban membangun kemitraan dengan UMKM-K dan kewajiban memprioritaskan *local content*.

Berangkat dari penjelasan sebelumnya terkait UU Penanaman Modal, dapat dikatakan dukungan terhadap modal asing tersebut sangatlah berpotensi merugikan masyarakat dan Pemerintah Indonesia, pelaku usaha nasional dan bahkan perusahaan BUMN Perkebunan dan perusahaan lokal. Dampak dari Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 ini dapat langsung dirasakan oleh BUMN Perkebunan dan perusahaan lokal tersebut, terutama dalam skala jumlah penguasaan lahan, fasilitas dan perhatian. Akhirnya dengan derasnya arus modal asing, maka yang muncul hanya kerugian pada perusahaan-perusahaan lokal dan BUMN Perkebunan yang mengakibatkan harus dijual dan dikuasai oleh pihak swasta.

Pengaturan mengenai Penanaman Modal Asing (PMA), khususnya terkait pembatasan PMA pada bidang usaha perkebunan harus memperhatikan amanat Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia secara berkeadilan melalui pembangunan ekonomi, khususnya sub-sektor perkebunan. Pada akhirnya, pengaturan pembatasan Penanaman Modal Asing (PMA) pada bidang usaha perkebunan yang disusun dengan memperhatikan dasar/landasan yuridis, filosofis dan sosiologis diharapkan dapat lebih menciptakan kepastian hukum, keadilan dan kebermanfaat.

#### 4. Kesimpulan

Pengaturan persyaratan pembatasan kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan berdasarkan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal adalah sebesar 95% saham. Perpres DNI yang memberikan batasan maksimal 95% kepemilikan saham asing pada bidang usaha perkebunan dengan luas

<sup>65</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 20/PUU-XII/2014, tertanggal 19 Maret 2015.

<sup>66</sup> Marcelo Moscovliato, "Foreign Direct Investment in Corporations: Restrictions in the United States and Brazil on the Grounds of National Defense", *Oregon Review of International Law No. 9*, (2007), p. 90.

lahan di atas 25 ha merupakan bentuk kebijakan pemerintah yang mendukung PMA daripada PMDN. Merujuk pada Perpres DNI tersebut, seakan-akan pemerintah menyerahkan sumber daya kesuburan tanah Indonesia kepada pihak asing. Sebab, walaupun Indonesia membutuhkan modal asing, PMA harus tetap mengedepankan kepentingan nasional, termasuk kesuburan tanah yang tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h UU Penanaman Modal. Dengan besarnya kepemilikan saham asing tersebut, tentu akan berdampak kepada deviden yang dihasilkan perusahaan PMA tersebut yang akan dibawa ke luar negeri. Dengan demikian, Perpres No. 44 Tahun 2016 tidak mengedepankan kepentingan nasional, bahkan lebih mendukung investor asing.

Dasar pertimbangan diundangkannya Perpres No. 44 Tahun 2016 dengan batasan kepemilikan saham asing sebesar 95% pada perusahaan PMA yang bergerak di bidang usaha perkebunan kelapa sawit tidak sesuai dengan landasan filosofisnya yaitu sebagaimana terdapat pada Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 UUD 1945 dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia secara berkeadilan melalui pembangunan ekonomi pada sektor perkebunan. Di satu sisi, Negara membutuhkan modal asing untuk dapat digunakan meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagai salah satu kepentingan nasional, di sisi lain perusahaan PMA juga membutuhkan perlindungan hukum agar mempercayakan modalnya untuk diinvestasikan di dalam negeri sehingga dikeluarkanlah Perpres No. 44 Tahun 2016 tersebut. Kebutuhan dana yang relatif besar dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit adakalanya tidak dapat dipenuhi seluruhnya hanya dengan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), tetapi harus didukung dengan Penanaman Modal Asing (PMA). Pemerintah harus jeli dalam membuat kebijakan yang mengedepankan investor PMDN daripada investor asing (PMA). Dalam hal ini, terdapat BUMN Perkebunan yang harus dijaga dan diberikan fasilitas-fasilitas sebagaimana fasilitas penanaman modal yang diberikan kepada investor asing (PMA).

## Referensi

- Anggusti, Martono., “Pengaturan Pengelolaan Perusahaan Untuk Kesejahteraan Tenaga Kerja”, *Disertasi*, Program Studi Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2015.
- Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) RI, “Realisasi Penanaman Modal PMDN-PMA Triwulan IV dan Januari – Desember Tahun 2019”, Jakarta, 29 Januari 2020.
- Bungin, Burhan., *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, *Rencana Strategis Direktorat Jenderal Perkebunan Tahun 2015-2019*, Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian, Juli 2015.
- Effendi, Taufiq., *Reformasi Birokrasi dan Iklim Investasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Fajar, Mukti., & Achmad, Yulianto., *Dualisme Penelitian Hukum-Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Febrinastri, Fabioila., “Mentan: Sektor Perkebunan Jadi Andalan Devisa dan Kesejahteraan Petani”, <https://www.suara.com/bisnis/2019/11/05/091612/mentan-sektor-perkebunan-jadi-andalan-devisa-dan-kesejahteraan-petani>., diakses Selasa, 25 Agustus 2020.
- Hutabarat, Tumpak Winmark., “BUMN Perkebunan di Tengah Arus Modal Asing”, <http://sawitwatch.or.id/2012/03/26/bumn-perkebunan-di-tengah-arus-modal-asing/>., diakses Senin, 24 Agustus 2020.
- Harahap, M. Yahya., *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- HS, Salim., & Sutrisno, Budi., *Hukum Investasi di Indonesia*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.
- Jened, Rahmi., *Teori dan Kebijakan Hukum Investasi Langsung (Direct Investment)*, Edisi Pertama, Cet. Ke-1, Jakarta: Kencana, 2016.
- Keputusan Presiden RI No. 96 Tahun 2000 tentang Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Tertentu Bagi Penanaman Modal sebagaimana terakhir telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud., *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2007.
- Munawaroh, Siti., dan Sugiono, *Hukum Investasi*, Surabaya: Jakad Publishing, 2019.
- Indriantoro, Faisal Wahyu., dkk., “Rantai Nilai Produksi Minyak Sawit Berkelanjutan”, *Jurnal Manajemen & Agribisnis Vol. 9 No. 2*, (2012).
- Moscogliato, Marcelo., “Foreign Direct Investment in Corporations: Restrictions in the United States and Brazil on the Grounds of National Defense”, *Oregon Review of International Law No. 9*, (2007).
- Nurjaya, I Nyoman., dkk., “Laporan Akhir Tim Pengkajian Konstitusi Tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Untuk Menjamin Kemakmuran Rakyat”, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, BPHN Kemenkumham RI, Jakarta, 2014.

- Pahlevi, Kevin., dkk, “Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Saham Pinjam Nama (*Nominee Arrangement*) Ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Diponegoro Law Journal Vol. 6 No. 1*, (2017).
- Panjaitan, Mutiara., “Faktor Penghambat Alokasi Luas Lahan Kebun Plasma Sebagai Syarat Perolehan Hak Guna Usaha Perkebunan Kelapa Sawit”, *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan FH-USU, Medan, 2019.
- Setiawati, Tity Wahyu., dkk., “Politik Hukum Pertanian Indonesia Dalam Menghadapi Tantangan Global”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 3 Vol. 26*, (2019).
- Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri.
- Peraturan Pemerintah RI No. 83 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemeirntah RI No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing.
- Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.
- Peraturan Kepala BKPM No. 5 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BKPM No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman dan Tata Cara Perizinan dan Fasilitas Penanaman Modal.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 20/PUU-XII/2014, tertanggal 19 Maret 2015.
- Radjagukguk, Erman., *Hukum Investasi dan Pembangunan*, Depok: FH-UI, 2012.
- Setiawan, Yudhi (Ed.), *Usaha Penanaman Modal di Indonesia*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Suardhana, Catherine Vania., “Perlindungan Hukum Terhadap Penanaman Modal Asing Pada Sektor Perkebunan di Indonesia”, *Jurnal Hukum Prasada Vol. 6 No. 1*, (2019).
- Supancana, IBR., dkk., “Laporan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Hak Penguasaan Negara Terhadap Sumber Daya Alam (UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi)”, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, BPHN, Jakarta, 2008.
- Soekanto, Soerjono., *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Tim Penyusun Ditjenbun Kementan RI, *Statistik Perkebunan Indonesia: Free Crop Estate Statistic of Indonesia 2018-2020*, Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Perkebunan Kementerian Pertanian RI, 2019.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian.
- Viana, Wira Okta., “Efektivitas Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 Terhadap Kesempatan Kerja Produktif Bagi Tenaga Kerja Dalam Kegiatan Penanaman Modal Pada Sektor Perkebunan di Sumatera Barat”, *Unes Law Review Vol. 1 No. 1*, (2018).
- Website Resmi Pusat Penelitian Kelapa Sawit, “Kelapa Sawit Era Kolonial”, <https://www.iopri.org/kelapa-sawit-era-kolonial/>., diakses Senin, 14 September 2020.
- Zed, Mestika., *Metode Penelitian Kepustakaan*, Ed. Ke-2, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Januari 2008.