

DAMPAK PERUBAHAN DAFTAR NEGATIF INVESTASI SEKTOR PARIWISATA TERHADAP PENANAMAN MODAL (SUATU ANALISIS BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 44 TAHUN 2016)

Dahlia Andriani, Jeane Neltje Sally, Wicipto Setiadi

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, Jakarta Pusat

Email: dahliaandriani14@gmail.com, jeanes@fh.untar.ac.id, wiciptoSetiadi@upnvj.ac.id

Abstrak

Semua bidang usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan. Bidang usaha dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan ditetapkan dalam kebijakan Daftar Negatif Investasi (DNI). Kebijakan DNI yang berlaku yaitu Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Tujuan penelitian untuk menganalisis dampak perubahan kebijakan DNI pada sektor Pariwisata. Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier melalui studi kepustakaan. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dan dipaparkan secara deskriptif. Hasil penelitian ini menunjukkan perubahan DNI pada sektor Pariwisata berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 yaitu peningkatan batasan kepemilikan modal asing. Salah satunya, bidang usaha hotel dengan maksimal 67% kepemilikan asing yang sebelumnya 51%. Dampak perubahan DNI pada tataran implementasi yaitu peningkatan penanaman modal, di sisi lain jumlah proyek PMA lebih banyak daripada proyek PMDN, karena penanam modal dalam negeri tidak mampu bersaing.

Kata Kunci: Penanaman Modal, Daftar Negatif Investasi, Pariwisata

Abstract

All lines of business are open for investment activities, unless declared closed and open with conditions. Business fields are declared closed and open with conditions stipulated in the Negative Investment List (DNI) policy. DNI policy currently in effect, namely Presidential Regulation Number 44 of 2016 on List of Business Fields Which are Closed to Investment and Business Fields Which are Conditionally Open to Investment. The research objective is to analyze the impact of DNI policy changes on the tourism sector. This research is a normative juridical research, which is carried out by examining library materials consisting of primary, secondary, and tertiary legal materials through library research. The data obtained were analyzed qualitatively and presented descriptively. The results indicate a change in the DNI in the tourism sector in Presidential Regulation Number 44 of 2016,

namely an increase in foreign capital ownership. One of them is hotel business with a maximum of 67% foreign ownership, which was previously 51%. The impact of DNI changes at the implementation level is the increase in investment, on the other hand PMA projects is greater than PMDN projects, because domestic investors are not competitive enough.

Keywords: *Investment, Negative Investment List, Tourism.*

A. PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi nasional dapat dipercepat salah satunya dengan ditingkatkannya penanaman modal untuk mengolah potensi ekonomi menjadi kekuatan yang riil menggunakan modal yang berasal baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Menarik penanaman modal atau investasi sebanyak-banyaknya merupakan salah satu program penting setiap negara, tidak hanya negara terbelakang (*less developed country*) dan negara berkembang (*developing country*) tapi juga negara maju (*developed country*).¹ Perekonomian global yang berubah dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional mendorong perlu diciptakannya iklim penanaman modal yang kondusif, promotif, memberikan kepastian hukum, keadilan, dan efisien dengan tetap memperhatikan kepentingan ekonomi nasional.²

Dasar hukum pelaksanaan penanaman modal di Indonesia yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU tentang Penanaman Modal). Penanaman modal sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam

¹ Johnny W. Situmorang, *Menguak Iklim Investasi Pasca Krisis*, Jakarta: Erlangga, Hlm. 5.

² Konsiderans Menimbang huruf d Undang-Undang tentang Penanaman Modal.

negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.³

Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU tentang Penanaman Modal, Pemerintah dalam menetapkan kebijakan dasar penanaman modal perlu memperhatikan antara lain memberikan perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.⁴ Dalam rangka memberikan perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional, semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan. Bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan untuk penanaman modal bagi penanam modal dalam negeri dan asing didasarkan pada beberapa kriteria sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 12 UU tentang Penanaman Modal. Kriteria dan persyaratan serta daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan masing-masing diatur dalam peraturan presiden.

Dalam kurun waktu 12 (dua belas) tahun sejak UU tentang Penanaman Modal diundangkan, Pemerintah telah melaksanakan amanat Pasal 12 ayat (4) UU tentang Penanaman Modal dengan menetapkan kebijakan melalui suatu Peraturan Presiden. Kriteria dan persyaratan diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang

³ Pasal 1 angka (1) UU tentang Penanaman Modal.

⁴ Pasal 4 Ayat (2) huruf a UU tentang Penanaman Modal.

Usaha Yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (Perpres Nomor 76 Tahun 2007). Peraturan Presiden tentang daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal yaitu:

- 1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2007 (Perpres Nomor 77 Tahun 2007);
- 2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2010 (Perpres Nomor 36 Tahun 2010);
- 3) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 (Perpres Nomor 39 Tahun 2014); dan
- 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2016 (Perpres Nomor 44 Tahun 2016)

Kebijakan mengenai penetapan daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan lebih dikenal dengan istilah Daftar Negatif Investasi (DNI)⁵. DNI merupakan daftar yang harus dirujuk oleh penanam modal, sehingga bisa dikategorikan sebagai norma atau ketentuan yang berlaku di bidang pelayanan penanaman modal.⁶ DNI dibuat selain untuk melindungi ekonomi Indonesia, juga untuk memberikan peluang bisnis lebih kepada penanam modal (investor). Oleh karena itu, investor penting untuk mengetahui DNI di Indonesia sebelum membuat perencanaan lebih lanjut mengenai penanaman modal di

⁵ Daftar Negatif Investasi (DNI) adalah pengaturan daftar bidang-bidang usaha yang tertutup dan bidang-bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan di bidang penanaman modal.

⁶ Sulistiowati dan Paripurna, *Mempertahankan Tujuan Peraturan Daftar Negatif Investasi dalam Mengendalikan Dominasi Kepemilikan Asing (Studi Kasus pada Industri Telekomunikasi)*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No. 2 Mei 2014, Hlm 204.

Indonesia, agar investor juga dapat mengetahui sektor bisnis yang dibuka dengan persyaratan dan sektor bisnis yang ditutup sepenuhnya.

Arah kebijakan ekonomi Pemerintah berdasarkan Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) Jilid X yang ditetapkan pada tanggal 11 Februari 2016 yaitu merevisi kebijakan DNI dalam rangka keterbukaan investasi. Revisi tersebut dilakukan dengan mencabut Perpres Nomor 39 Tahun 2014 dan menetapkan Perpres Nomor 44 Tahun 2016 sebagai kebijakan DNI yang berlaku hingga saat ini di Indonesia. Salah satu sektor investasi yang diatur dalam DNI adalah sektor pariwisata, yang merupakan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan tertentu yaitu batasan kepemilikan modal asing. Penanaman modal di sektor pariwisata cenderung lebih cepat rampung dibandingkan sektor lainnya dan menghasilkan devisa yang besar bagi negara serta membuka lapangan pekerjaan. Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Thomas Lembong memberikan contoh, bahwa membangun pabrik bisa memakan waktu 3-5 (tiga sampai lima) tahun, sementara membangun hotel bisa rampung dalam 1-2 (satu sampai dua) tahun.⁷ Sektor pariwisata merupakan sektor padat karya yang membutuhkan banyak tenaga kerja, seperti hotel, restoran, industri makanan dan minuman, kafe, transportasi, hingga hiburan.⁸ Selain itu, investasi disektor pariwisata menjadi salah satu sektor di Indonesia dengan tingkat pertumbuhan investasi tercepat sebagaimana disampaikan oleh

⁷ [Kompas.com](https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/30/203000726/bkpm--pengembangan-pariwisata-bisa-dorong-realisasi-investasi), *BKPM: Pengembangan Pariwisata Bisa Dorong Realisasi Investasi*, website <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/30/203000726/bkpm--pengembangan-pariwisata-bisa-dorong-realisasi-investasi>, diakses pada 7 Mei 2019

⁸ *Ibid.*

Menteri Pariwisata Republik Indonesia Arief Yahya.⁹ Dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016, daftar investasi di sektor pariwisata mengalami beberapa perubahan batasan kepemilikan modal asing, salah satunya pada bidang usaha hotel bintang satu. Perubahan tersebut yaitu dalam Perpres Nomor 39 Tahun 2014 batasan maksimal kepemilikan modal asing sebesar 51%¹⁰, dan dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016 batasan kepemilikan modal asing meningkat menjadi maksimal 67%.¹¹ Adanya perubahan batasan kepemilikan asing tersebut bertujuan untuk meningkatkan penanaman modal pada sektor pariwisata sehingga dapat mendatangkan devisa yang besar bagi negara, sebagaimana disampaikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian 2015 - 2019 Darmin Nasution:¹²

“selama belasan tahun industri pariwisata di dalam negeri tidak bisa berkembang. Padahal, sektor ini berpeluang mendatangkan devisa yang besar bagi negara di tengah perlambatan ekonomi dan melempemnya ekspor. Agar dapat berkembang dalam waktu cepat, pemerintah membuka beberapa bidang usaha terkait sektor pariwisata tersebut bagi investor asing.”

Pada tataran implementasi, realisasi penanaman modal pada sektor pariwisata berdasarkan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mencapai Rp 12,01 triliun pada tahun 2015, kemudian naik menjadi Rp 13,7 triliun pada tahun 2016, dan Rp 19,1 triliun pada tahun 2017. Sementara itu, hingga semester I tahun 2018 realisasi investasi sektor

⁹ Okezone.com, *Investasi di Sektor Pariwisata Tembus USD2,5 Miliar*, website <https://economy.okezone.com/read/2018/12/23/320/1995006/investasi-di-sektor-pariwisata-tembus-usd2-5-miliar>, diakses pada 15 Mei 2019.

¹⁰ Lampiran II Perpres Nomor 39 Tahun 2014, Hlm 68.

¹¹ Lampiran II Perpres Nomor 44 Tahun 2016, Hlm. 25.

¹² Katadata.com, *Pariwisata Dibuka Bagi Asing, Darmin: Pengusaha Jangan Takut Kehabisan*, <https://katadata.co.id/berita/2016/02/16/pariwisata-dibuka-bagi-asing-darmin-pengusaha-jangan-takut-kehabisan>, diakses pada 15 Mei 2019.

pariwisata sudah mencapai Rp 7,9 triliun.¹³ Selain adanya peningkatan penanaman modal disektor pariwisata dengan ditingkatkannya batasan maksimal kepemilikan asing dalam DNI, perubahan DNI tersebut juga memberi pengaruh terhadap kelangsungan berusaha bagi penanam modal dalam negeri. Meningkatkan batasan maksimal kepemilikan asing dalam beberapa bidang usaha di sektor pariwisata justru akan merugikan penanam modal dalam negeri, sebagaimana disampaikan oleh Ketua Umum Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) Haryadi Sukamdani yaitu bahwa ada kekhawatiran investasi asing yang semakin bebas dapat memukul pengusaha lokal di sejumlah sektor, seperti restoran, hotel, dan juga spa.¹⁴

Perubahan kebijakan DNI dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016 merupakan upaya untuk meningkatkan kegiatan penanaman modal baik dari dalam negeri maupun luar negeri untuk percepatan pembangunan dengan tetap meningkatkan perlindungan bagi UMKM dan Koperasi¹⁵. Oleh karena itu, jika dalam sektor pariwisata justru dengan ditingkatkannya batasan maksimal kepemilikan asing akan merugikan penanam modal dalam negeri, maka seolah perubahan DNI ini hanya memihak kepada penanam modal asing. Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini yaitu bagaimanakah perubahan DNI berdasarkan Perpres Nomor 44 Tahun 2016 pada sektor pariwisata dan

¹³ Kompas.com, *Realisasi Investasi Pariwisata Capai Rp 7,9 Triliun di Semester I 2018*, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/09/27/055324926/realisasi-investasi-pariwisata-capai-rp-79-triliun-di-semester-i-2018>, diakses pada 15 Mei 2019.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Konsiderans Meninmbang huruf b UU tentang Penanaman Modal.*

bagaimanakah dampak perubahan DNI berdasarkan Perpres Nomor 44 Tahun 2016 pada sektor pariwisata.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier melalui studi kepustakaan. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu UU tentang Penanaman Modal, peraturan pelaksanaannya, dan aturan-aturan lain yang relevan dengan penanaman modal. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku, hasil seminar, makalah, dan artikel yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, serta adanya wawancara dengan narasumber yang substansi hukum. Metode yang digunakan untuk proses pengumpulan data adalah studi pustaka dan studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan, literatur dan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan penanaman modal atau materi penelitian serta wawancara dengan narasumber untuk menunjang data sekunder. Data yang diperoleh dianalisis secara normatif kualitatif. Selanjutnya hasil penelitian ini dipaparkan secara deskriptif.

C. PEMBAHASAN

1. Perubahan DNI Berdasarkan Perpres Nomor 44 Tahun 2016

Secara umum dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016 ada 35 (tiga puluh lima) bidang usaha yang dikeluarkan dari DNI dan 20 (dua puluh) bidang usaha yang dibuka untuk asing dengan besaran tertentu, umumnya bidang-bidang usaha yang dibuka bersifat jasa pelayanan

seperti jasa konsultan konstruksi, jasa pariwisata, jasa *e-commerce*, jasa *cold storage*, jasa perfilman, dan hanya dua yang berupa industri manufaktur. Penggantian Perpres Nomor 39 Tahun 2014 dengan Perpres Nomor 44 Tahun 2016 bertujuan untuk lebih meningkatkan kegiatan penanaman modal baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri dan sebagai 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.¹⁶

Sebagai suatu kegiatan, kepariwisataan menciptakan permintaan-permintaan terhadap barang dan jasa pelayanan. Usaha-usaha transportasi, akomodasi, konsumsi, rekreasi, atraksi, pengorganisasian dan lain-lain yang berkaitan dengan kepariwisataan merupakan usaha-usaha yang kemudian dikenal dengan nama *tourist business*. Penyediaan dan pemenuhan usaha tersebut membutuhkan sumber pendanaan, hal inilah yang menjadi dasar eksistensi investasi dalam bidang kepariwisataan. Investasi pada sektor pariwisata tidak dilakukan pada perjalanan wisatanya, melainkan pada aspek-aspek yang terkait dengan penyelenggaraannya.

Tingginya permintaan pada jasa pariwisata menyebabkan pihak pemerintah dan swasta perlu melakukan investasi untuk memenuhi permintaan tersebut. Pemerintah melakukan investasi pada infrastruktur dan pendukung kinerja bidang pariwisata seperti

¹⁶ Konsiderans Menimbang huruf b Perpres Nomor 44 Tahun 2016.

pembelian barang modal berupa kendaraan dinas dan lain sebagainya, sementara pihak swasta umumnya berinvestasi pada penyediaan jasa pariwisata. Beberapa bidang usaha pariwisata sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataan (UU tentang Kepariwisataan) masuk ke dalam daftar bidang usaha yang ditetapkan dalam kebijakan DNI yang berlaku di Indonesia.

Kebijakan DNI merupakan arah kebijakan penanaman modal dalam upaya memperbaiki iklim penanaman modal sebagaimana diuraikan dalam Lampiran I Perpres Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal. Evaluasi dan penyempurnaan DNI dalam Perpres 44 Tahun 2016 disesuaikan dengan perkembangan ekonomi saat ini yaitu menarik minat PMA untuk menanamkan modalnya di Indonesia sehingga iklim penanaman modal di Indonesia dapat diperbaiki. Perubahan DNI tersebut juga sudah sesuai dengan prinsip kepatuhan terhadap perjanjian atau komitmen internasional sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 5 Perpres Nomor 76 Tahun 2007, hal ini karena perubahan DNI dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016 ditujukan dalam rangka memenuhi komitmen ASEAN.

Berdasarkan Lampiran Perpres Nomor 44 Tahun 2016 bahwa perubahan DNI pada sektor pariwisata dimaksudkan adanya peningkatan batasan kepemilikan Penanaman Modal Asing (PMA) yaitu sebesar 67% untuk restoran, bar, café, gelanggang olahraga, dan industri perfilman yang sebelumnya batasan PMA maksimal yaitu 49% dan 51% apabila bermitra dengan UMKMK dengan syarat tidak bertentangan dengan peraturan daerah. PMA maksimal

67% untuk pengelolaan museum, biro perjalanan wisata, jasa boga atau catering, hotel, motel, rumah biliar, gelanggang bowling, lapangan golf, jasa impresariat, karaoke, ketangkasan, dan spa yang semula PMA maksimal 51% dengan syarat tidak bertentangan dengan peraturan daerah.

2. Dampak Perubahan DNI 2016 berdasarkan Perpres Nomor 44 Tahun 2016 pada sektor Pariwisata

Setelah berlakunya Perpres Nomor 44 Tahun 2016 jumlah investasi pada sektor pariwisata meningkat. Peningkatan tersebut terjadi baik pada Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun pada PMA. Data penanaman modal pada sektor pariwisata yang tersedia pada BKPM terkait sektor pariwisata hanya bidang usaha hotel dan restoran, meskipun dalam lampiran Perpres Nomor 44 Tahun 2016 terdapat banyak bidang usaha lainnya. Bidang usaha hotel termasuk dalam usaha penyediaan akomodasi dan restoran termasuk dalam usaha jasa makanan dan minuman.

Realisasi Penanaman Modal Tahun 2015 PMDN pada sektor pariwisata berjumlah 257 proyek dengan nilai investasi Rp 3.997,29 M dan tahun 2016 terdapat peningkatan dengan jumlah proyek menjadi 368 dengan nilai investasi 1.559,9 M. PMA tahun 2016 juga mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya, pada tahun 2015 jumlah proyek 1.052 dengan nilai investasi US\$ 650,19 Juta dan pada tahun 2016 jumlah proyek 2.026 dengan nilai investasi US\$ 887,8 Juta¹⁷. Jumlah PMDN dan PMA pada sektor pariwisata juga terus

¹⁷ National Single Window for Investment (NSWI), *Peringkat Realisasi Investasi Berdasarkan Sektor Tahun 2015 s/d 2019*, https://nswi.bkpm.go.id/data_statistik, diakses pada 17 Juli 2019.

meningkat hingga tahun 2019. Hal ini sebagaimana dapat dilihat pada Data pada Tabel 1 bidang usaha hotel dan restoran yang termasuk sektor pariwisata, tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 jumlah proyek pada PMA yaitu 8.318 dengan nilai investasi US\$, 3.656.003.5 Ribu dan PMDN sejumlah 1.961 dengan nilai investasi Rp 21.384.561.2 Juta.¹⁸ Objek PMDN dan PMA pada bidang usaha hotel dan restoran tersebar di beberapa daerah di Indonesia. Tiga daerah dengan jumlah terbanyak PMDN dan terus meningkat dari tahun 2015 hingga tahun 2019 adalah (1) Bali, (2) Jawa Timur, dan (3) DKI Jakarta. Untuk PMA, 3 (tiga) daerah dengan jumlah terbanyak adalah (1) Nusa Tenggara Barat, (2) Bali, dan (3) DKI Jakarta. Untuk PMA, Negara yang paling banyak jumlah proyek investasi di Indonesia adalah (1) British Virgin Island, (2) Singapura, dan (3) Australia.

Adanya perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terkait peningkatan batasan maksimal kepemilikan asing pada sektor usaha, khususnya pada sektor pariwisata dengan mengganti Perpres Nomor 39 Tahun 2014 menjadi Perpres Nomor 44 Tahun 2016 merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi pertimbangan para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Sebagian besar investasi pariwisata adalah penanaman modal asing. Jumlah proyek PMA adalah sejumlah 8.318 dan PMDN sejumlah 1961, atau bisa dikatakan ratio perbandingannya hampir 8:1. Lebih banyaknya jumlah proyek pada PMA merupakan suatu dampak positif sekaligus negatif pada bidang usaha hotel dan restoran. Dampak positif karena adanya peningkatan penanaman modal asing di Indonesia

¹⁸ *Ibid.*

yang dapat membantu pembangunan perekonomian, akan tetapi dampak negatifnya yaitu penanaman modal oleh investor lokal yang tidak mampu bersaing dengan investor asing karena kemampuan *financial* yang berbeda.

Dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016, mulai dari motel, hotel non bintang sampai dengan hotel bintang 3 dapat diberikan penanaman modal oleh investor asing dengan batasan kepemilikan sebesar 67%. Pada tataran hotel bintang 3 ke bawah yang *level skill* nya masih bisa dilakukan oleh pengusaha lokal atau investor lokal seharusnya tidak dibuka lebih untuk penanaman modal asing agar serapan *entrepreneur* lokal tetap berjalan. Hal ini karena jika investor asing bersaing dengan investor lokal kekuatan *financial* nya akan berbeda dan nilai *currency* nya pun berbeda. Pemerintah dalam menetapkan kebijakan di bidang penanaman modal tidak hanya dalam upaya mempercepat peningkatan penanaman modal tetapi juga harus mendorong terciptanya iklim usaha nasional yang kondusif bagi penanam modal dalam rangka penguatan perekonomian nasional sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU tentang Penanaman Modal. Jika pada level tertentu, penanam modal dalam negeri tidak bisa bersaing dengan PMA kepentingan PDMN dapat didahulukan dan dilindungi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf a UU tentang Penanaman Modal bahwa pemerintah dalam menetapkan kebijakan dasar penanaman modal perlu memperhatikan beberapa hal, salah satunya adalah memberi perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional.

Perubahan batasan maksimal kepemilikan asing pada sektor pariwisata khususnya bidang usaha hotel dan restoran merupakan kebijakan yang memberikan perlakuan yang sama pada penanam modal asing dan dalam negeri, namun kebijakan tersebut kurang memperhatikan kepentingan nasional.

Revisi DNI seharusnya memperhatikan kepentingan penanam modal dalam negeri dan partisipasi modal dalam negeri, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 ayat

(5) UU tentang Penanaman Modal yaitu bahwa:

Pemerintah menetapkan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan berdasarkan kriteria kepentingan nasional, yaitu perlindungan sumber daya alam, perlindungan, pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, pengawasan produksi dan distribusi, peningkatan kapasitas teknologi, partisipasi modal dalam negeri, serta kerja sama dengan badan usaha yang ditunjuk Pemerintah.

Selain itu, merujuk pada ketentuan mengenai kriteria dan persyaratan penyusunan daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan yaitu Perpres Nomor 76 Tahun 2007 bahwa kriteria penetapan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan salah satunya adalah partisipasi modal dalam negeri dan penetapan daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan dievaluasi dan dilakukan penyempurnaan secara berkala sesuai dengan perkembangan ekonomi dan kepentingan nasional berdasarkan kajian, temuan, dan usulan penanam modal. Perubahan DNI pada Perpres Nomor 44 Tahun 2016 khususnya pada sektor pariwisata tidak mencerminkan adanya upaya untuk peningkatan modal dalam negeri dan kepentingan nasional, hal ini dapat dilihat dalam implementasi kebijakan tersebut.

Pada tataran implementasi, penanam modal dalam negeri memiliki kelemahan untuk bersaing pada usaha dengan skala yang besar. Oleh karena itu, pada usaha yang skalanya besar atau pada level yang tinggi dan penanam modal dalam negeri tidak mampu untuk bersaing, maka dibukalah penanaman modal untuk asing dengan batasan maksimal yang tinggi. Hal ini karena dasar penerapan kebijakan DNI adalah untuk melindungi penanaman modal dalam negeri sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 12 ayat (5) tersebut.

Proteksi yang dibutuhkan dalam iklim penanaman modal yaitu bukan melarang peran asing dalam penanaman modal tetapi dengan regulasi yang diterapkan dapat memanfaatkan peran penanaman modal asing untuk percepatan pembangunan yang skalanya besar dimana penanam modal dalam negeri tidak mampu menjangkaunya dengan catatan adanya *feedback* untuk *income* bagi negara. Batasi sekali penanaman modal yang pengusaha lokal atau Penanam modal dalam negeri dapat berkembang di bidang usaha tersebut. Masyarakat Indonesia adalah orang yang kreatif pasti bisa memanfaatkan peluang dan pemerintah seharusnya memfasilitasi dengan membuat regulasi yang melindungi para pengusaha.

Setelah 2 (dua) tahun ditetapkannya Perpres Nomor 44 Tahun 2016, pada tahun 2018 pemerintah berencana mengubah kebijakan DNI dengan merevisi peraturan presiden tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Paket Kebijakan Ekonomi Jilid XVI. Perubahan atau relaksasi DNI dilakukan dalam rangka optimalisasi 54 (lima puluh empat) bidang usaha yang semula telah dibuka untuk penanaman modal baik PMDN maupun PMA. Dalam rencana revisi tersebut terdapat 25 (dua puluh lima) sektor usaha yang boleh dikuasai asing 100%.

Dari 25 (dua puluh lima) bidang usaha, antara lain yaitu sektor pariwisata, perhubungan, kesehatan, ketenagakerjaan, komunikasi, teknologi, dan informasi, energi sumber daya mineral (ESDM), perhutanan, serta perdagangan.

Adanya rencana revisi DNI 2018 dan mengganti Perpres Nomor 44 Tahun 2016 nyatanya hingga saat ini belum terealisasi, hal ini karena adanya beberapa penolakan dari berbagai pihak antara lain dari Kamar Dagang dan Industri (KADIN) Indonesia yang merasa dalam rencana perubahan tersebut tidak melibatkan KADIN selaku *stakeholder*, sebagaimana diungkapkan oleh Ketua Umum KADIN Indonesia Rosan Perkasa Roeslani bahwa:¹⁹

“Kadin tidak dilibatkan dalam penyusunan relaksasi Daftar Negatif Investasi (DNI), yang tertuang dalam Paket Kebijakan Ekonomi XVI, tidak seperti paket kebijakan ekonomi lainnya. Kadin tidak dilibatkan dalam penetapan DNI”.

Berdasarkan prinsip kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 5 Perpres Nomor 76 Tahun 2007 yaitu bahwa bidang usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan tidak dapat diubah kecuali dengan Peraturan Presiden, maka meskipun sudah ada paket kebijakan Ekonomi jilid XVI yang mengatur mengenai revisi DNI tahun 2018, kebijakan DNI yang berlaku adalah Perpres Nomor 44 Tahun 2016.

Berdasarkan teori kemanfaatan maka perubahan kebijakan dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016 ini telah memberikan manfaat bagi iklim penanaman modal di Indonesia dengan meningkatnya jumlah proyek investasi khususnya pada bidang usaha hotel dan restoran di

¹⁹ Kadin Tidak Dilibatkan Dalam Penetapan DNI, <https://www.beritasatu.com/ekonomi/524610/kadin-tidak-dilibatkan-dalam-penetapan-dni>, diakses pada 2 September 2019.

Indonesia, akan tetapi berdasarkan teori keadilan maka kebijakan pemerintah tersebut kurang mencerminkan keadilan untuk kepentingan penanaman modal dalam negeri sebagaimana tujuan kebijakan penanaman modal sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf a UU tentang Penanaman Modal. Selain itu, sebagaimana ketentuan Pasal 7 Perpres Nomor 76 Tahun 2007 bahwa penyusunan kriteria daftar bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan salah satunya dengan pertimbangan bahwa mekanisme bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan adalah konsisten dengan keperluan untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi pengusaha nasional dalam kaitan dengan penanam modal asing dan/atau masalah yang dihadapi pengusaha kecil dalam kaitan dengan penanaman modal besar secara umum.

Berdasarkan teori penanaman modal, pelaksanaan penanaman modal di Indonesia menganut teori yang bersifat nasionalisme dan populisme yang pada dasarnya menunjukkan kekhawatiran akan adanya dominasi penanaman modal asing, yaitu dengan membatasi kegiatan penanaman modal asing pada suatu negara. Pembatasan kegiatan penanaman modal asing di Indonesia yaitu dengan adanya kebijakan DNI.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Perubahan DNI berdasarkan Perpres Nomor 44 Tahun 2016, yaitu bahwa terdapat beberapa perubahan batasan maksimal kepemilikan asing pada bidang usaha sektor pariwisata. Salah satu bidang usaha yang mengalami perubahan batasan maksimal kepemilikan asing adalah pada bidang usaha hotel yaitu dengan maksimal 67% kepemilikan

asing yang sebelumnya hanya 51%. Dampak perubahan DNI dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016, kurang mencerminkan adanya perlindungan terhadap kepentingan nasional sebagaimana tujuan dari adanya kebijakan penanaman modal dalam Pasal 4 ayat (2) UU tentang Penanaman Modal. Perubahan batasan kepemilikan asing pada Perpres tersebut, dalam tataran implementasi yaitu peningkatan penanaman modal baik dalam negeri maupun asing, salah satunya pada bidang usaha hotel dan restoran yang mengalami perubahan. Di sisi lain, jumlah proyek PMA lebih banyak daripada proyek PMDN, karena batasan kepemilikan asing pada bidang usaha hotel dan restoran ditingkatkan sehingga penanam modal dalam negeri tidak mampu bersaing dengan penanam modal asing. Berdasarkan teori kemanfaatan maka perubahan kebijakan ini telah memberikan manfaat bagi iklim penanaman modal di Indonesia dengan meningkatnya jumlah proyek investasi, namun berdasarkan teori keadilan maka kebijakan pemerintah dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2016 kurang mencerminkan keadilan untuk kepentingan penanaman modal dalam negeri karena revisi DNI seharusnya memperhatikan kepentingan penanam modal dalam negeri dan partisipasi modal dalam negeri sesuai dengan Pasal 12 ayat (5) UU tentang Penanaman Modal.

2. Saran

Sebaiknya dalam merumuskan kebijakan DNI atau penetapan mengenai daftar bidang usaha yang tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan, Pemerintah mempertimbangkan urgensi perubahan dan dampak bagi kepentingan nasional. Selain itu, perubahan sebaiknya tidak hanya bertujuan untuk membuka sebesar besarnya kesempatan

PMA tanpa melihat realisasi bidang usaha yang diminati oleh asing. Mengingat tujuan adanya DNI adalah sebagai proteksi bagi kepentingan nasional sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 4 dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, diharapkan kebijakan DNI tidak kontradiktif dengan apa yang menjadi tujuannya.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966).

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Daftar bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2007.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2010 tentang Daftar bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal.

Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2014 tentang Daftar bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Buku:

- A, Dwiyanto, 2012, *Reformasi Birokrasi Publik*, Universitas Gajah Mada-Pusat Kependudukan dan Kebijakan, Yogyakarta.
- Adi, Rianto, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Grant, Jakarta.
- Ali, Zainudin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Amirin, Tatang M. 1995. *Menyusun Rencana Penelitian*. Cetakan ke 3. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Anoraga, Panji, 1994, *Perusahaan Multi Nasional dan Penanaman Modal Asing*, Pustaka Jaya, Jakarta.
- Badjuri, Abdulkahar dan Teguh Yuwono, 2003, *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Badruzaman, Mariam Darus, 1997, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan PT Alumni, Bandung.
- Chalid, Pheni, 2005, *Keuangan Daerah, Investasi, dan Desentralisasi Tantangan dan Hambatan*, Mitra, Jakarta.
- Erwin, Muh., 2011, *Filsafat Hukum ; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta.
- Erwina, Liza, 2012, *Ilmu Hukum*, Pustaka Bangsa Press, Medan.
- Halim, Andreas, 2003, *Kamus Lengkap 1 Milyar Inggris-Indonesia*, Sulita Jaya, Surabaya.
- Haming, Murdifin dan Salim Basalamah, 2003, *Studi Kelayakan Investasi, Proyek, dan Bisnis*, PPM, Jakarta.
- Harjono, Dhaniswara K, 2007, *Hukum Penanaman Modal: Tinjauan Terhadap Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- HS, Salim dan Budi Sutrisno, 2008, *Hukum Investasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Is, Muhammad Sadi, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kecana Prenamedia Grup, Jakarta.

- Ginting, Budiman dan Mahmud Siregar, 2016, *Daftar Negative Investasi*, Bahan Ajar Hukum Penanaman Modal Departemen Hukum Ekonomi Fakultas Hukum USU, Medan.
- Machmudin, Dudu Duswara, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2008, *Penelitian Hukum*, Kencana Preneda Media Group, Jakarta.
- MD, Moh. Mahfud, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*. Raja Grafindo, Jakarta.
- Neltje, Jeane, 2018, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Bahan Ajar Perkuliahan Magister Hukum, Universitas Pembangunan “Veteran” Jakarta, Jakarta.
- Nirwono, 1991, *Ilmu Ekonomi untuk Kontek Indonesia*, LP3ES, Jakarta.
- Rahmadi, Ida Bagus. 2006. *Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Rakhmawati, N. Rosyidah, 2003, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang
- Rajaguguk, Erman, 1994, *Hukum Tentang Investasi dan Pembangunan*, Fakultas Hukum Univesitas Indonesia, Jakarta.
- Rokhmatussa'dyah, Ana dan Suratman, 2015, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Sinar Grafika, Jakarta,
- Salman, S, H.R Otje, 2010, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Sembiring, Sentosa, 2010, *Hukum Investasi*, CV. Nuansa Mulia, Bandung.
- Sihombing, Jonker, 2009, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, PT Alumni, Bandung.
- Siregar, Mahmud, 2009, *Pengantar Hukum Investasi (Penanaman Modal)*, Bahan Ajar Hukum Penanaman Modal Departemen Hukum Ekonomi Fakultas Hukum USU, Medan.
- Situmorang, Johnny W, 2011, *Menguak Iklim Investasi Pasca Krisis*, Erlangga, Jakarta

- Soekanto, 1982, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1983, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sukirno, Sadono, 1994, *Pengantar Teori Ekonomi Makro*, Raja Grafindo, Jakarta.
- Sumartono, 1986, , *Hukum Ekonomi*, UI Press, Jakarta.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, 2013, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Fakultas Hukum Program Studi Magister Ilmu Hukum, 2018, *Panduan Penelitian Tesis*, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran”, Jakarta.
- Tanya, Bernard L. dkk., 2007, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas ruang dan Generasi*, CV. Kita, Surabaya.
- Tim Penyusunan Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa-Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, 1993, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (cetakan keempat), Balai Pustaka.
- Ujan, Andre Ata, 2009, *Filsafat Hukum Membangun Hukum dan Membela Keadilan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Warka, Made, 2017, *Hukum Penanaman Modal*, R.A.De. Rozarie, Surabaya.

Jurnal Ilmiah:

- Sulistiowati dan Paripurna, 2014, *Mempertahankan Tujuan Peraturan Daftar Negatif Investasi dalam Mengendalikan Dominasi Kepemilikan Asing (Studi Kasus pada Industri Telekomunikasi)*, Jurnal Dinamika Hukum Vol. 14 No. 2 Mei 2014.
- Bohari, Naswar dan Muhammad Zulfan, 2011, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan di Bidang Investasi*, Jurnal Penelitian Hukum, Vol. 1, No. 1, September 2011.
- Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, 2018, *Laporan Akhir, Kajian Dampak Sektor Pariwisata Terhadap Perekonomian Indonesia*, 2018.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2016 tentang Daftar bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Koordinasi Penanaman Modal Tahun 2015-2019.

Website:

Website Hukum Online, *DNI Berubah, Asing Makin Leluasa Berinvestasi*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt56c083bc0cc8a/dni-berubah--asing-makin-leluasa-berinvestasi>, diakses pada 25 April 2019.

Website Online KBBI, 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*. <https://kbbi.web.id/deregulasi>, diakses pada 25 April 2019.

Website Badan Pengembangan Bahasa dan Perbukuan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Apa Makna Debikroratisasi dan Deregulasi?*, <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/node/186>, diakses pada 25 April 2019.

Website BKPM RI, *Daftar Negatif Investasi Indonesia*, <https://www.investindonesia.go.id/id/artikel-investasi/detail/daftar-negatif-investasi-di-indonesia>, diakses pada tanggal 10 Maret 2019.

-----, National Single Window for Investment, *Realisasi Penanaman Modal Asing Berdasarkan Negara Tahun 2015 s/d 2019*, https://nswi.bkpm.go.id/data_statistik, diakses pada 17 Juli 2019.

-----, National Single Window for Investment, *Peringkat Realisasi Investasi Berdasarkan Sektor Tahun 2015 s/d 2019*, https://nswi.bkpm.go.id/data_statistik, diakses pada 17 Juli 2019.

-----, National Single Window for Investment, *Perkembangan Realisasi Investasi PMA dan PMDN Berdasarkan Sektor Per Lokasi Tahun 2015 s/d 2019*, https://nswi.bkpm.go.id/data_statistik, diakses pada 17 Juli 2019.

-----, National Single Window for Investment, *Realisasi Penanaman Modal Asing Berdasarkan Negara Tahun 2015 s/d 2019*, https://nswi.bkpm.go.id/data_statistik, diakses pada 17 Juli 2019.

- , National Single Window for Investment, *Peringkat Realisasi Investasi Berdasarkan Sektor Tahun 2015 s/d 2019*, https://nswi.bkpm.go.id/data_statistik, diakses pada 17 Juli 2019
- Website Katadata.co.id, *Pariwisata Dibuka Bagi Asing, Darmin: Pengusaha Jangan Takut Kehabisan*, <https://katadata.co.id/berita/2016/02/16/pariwisata-dibuka-bagi-asing-darmin-pengusaha-jangan-takut-kehabisan>, diakses pada 15 Mei 2019.
- Website Kompas.com, *BKPM: Pengembangan Pariwisata Bisa Dorong Realisasi Investasi*, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/30/203000726/bkpm--pengembangan-pariwisata-bisa-dorong-realisasi-investasi>, diakses pada 7 Mei 2019
- , *Realisasi Investasi Pariwisata Capai Rp 7,9 Triliun di Semester I 2018*, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/09/27/055324926/realisasi-investasi-pariwisata-capai-rp-79-triliun-di-semester-i-2018>, diakses pada 15 Mei 2019.
- Website Okezone.com, *Investasi di Sektor Pariwisata Tembus USD2,5 Miliar*, <https://economy.okezone.com/read/2018/12/23/320/1995006/investasi-di-sektor-pariwisata-tembus-usd2-5-miliar>, diakses pada 15 Mei 2019.
- , *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Modal Asing*, <https://economy.okezone.com/read/2014/06/08/20/995716/faktor-faktor-yang-mempengaruhi-masuknya-modal-asing>, diakses pada 22 Agustus 2019.