

**ANALISIS UNDANG-UNDANG NO. 25 TAHUN 2007  
TENTANG PENANAMAN MODAL: PELINDUNGAN  
INVESTOR, HAK UNTUK MENGATUR, DAN  
KEDAULATAN NEGARA**

**Anya Felita Disa Anuri**  
**Fakultas Hukum Universitas Indonesia**  
**Email: [anya.felita@office.ui.ac.id](mailto:anya.felita@office.ui.ac.id)**

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis kritis terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal di Indonesia, dengan membandingkannya terhadap prinsip-prinsip dan dinamika hukum investasi internasional. Analisis ini secara khusus menggunakan kerangka pemikiran Prof. M. Sornarajah, seorang pakar hukum investasi internasional, khususnya dari perspektif negara berkembang. Artikel ini akan mengkaji sejauh mana UU Penanaman Modal mengakomodasi atau justru bertentangan dengan kritik dan gagasan Sornarajah mengenai kedaulatan negara, hak untuk mengatur (right to regulate), perlindungan investor, dan mekanisme penyelesaian investasi. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan komparatif dan konseptual. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai posisi UU Penanaman Modal di Indonesia dalam lanskap hukum investasi secara global serta relevansinya dengan upaya negara berkembang untuk menyeimbangkan antara kebutuhan menarik investasi asing dan perlindungan kepentingan nasional.

**Kata Kunci:** Pelindungan Investor, Hak Untuk Mengatur, Kedaulatan Negara, Uu Penanaman Modal, Hukum Investasi Internasional, M. Sornarajah.

**Abstract**

*This research aims to critically analyze Law No. 25/2007 on Investment in Indonesia, by comparing it to the principles and dynamics of international investment law. This analysis specifically uses the framework of Prof. M. Sornarajah, an expert on international investment law, particularly from the perspective of developing countries. This article will examine the extent to which the Investment Law accommodates or contradicts Sornarajah's criticisms and ideas regarding state sovereignty, the right to regulate, investor protection, and investment settlement mechanisms. The research method used is normative juridical with comparative and conceptual approaches. The results of the research are expected to provide a deeper understanding of the position of the Investment Law in Indonesia in the global investment law landscape and its relevance to developing countries' efforts to balance the need to attract foreign investment and protect national interests.*

**Keywords:** *Investor Protection, Right To Regulate, State Sovereignty, Investment Law, International Investment Law, M. Sornarajah.*

## **PENDAHULUAN**

Investasi asing langsung (Foreign Direct Investment/FDI) menjadi salah satu faktor yang mendukung pertumbuhan ekonomi di banyak negara berkembang, termasuk di Indonesia. Arus modal, transfer teknologi, dan penciptaan lapangan kerja yang tercipta dari FDI, memiliki kontribusi yang signifikan terhadap pembangunan nasional. Pada era Orde Baru, stabilitas politik dan ekonomi Indonesia berhasil menarik investasi asing dalam jumlah yang cukup besar dan turut mendorong laju pertumbuhan ekonomi. FDI dipandang cukup krusial dalam menutup kekurangan dana domestik, misalnya dalam pembangunan infrastruktur. Tanpa dukungan investasi modal dan transfer teknologi dari FDI, target pemerintah dalam mempertahankan pertumbuhan ekonomi kemungkinan akan sulit tercapai. Oleh sebab itu, pemerintah Indonesia terus berupaya meningkatkan masuknya penanaman modal asing sebagai bagian dari strategi pembangunan berkelanjutan.

Pasca tumbangannya rezim Orde Baru pada 1998, Indonesia menghadapi tantangan untuk menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif di tengah transisi menuju reformasi. Regulasi mengenai investasi peninggalan masa Orde Baru yakni UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri beserta perubahannya, dipandang tidak lagi sesuai dengan kebutuhan zaman. Sebagai tanggapan, pemerintah mengajukan pembaruan hukum penanaman modal yang sejalan dengan prinsip keterbukaan ekonomi namun tetap mengedepankan kepentingan nasional. Lahirilah Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut “UU Penanaman Modal”), yang disahkan pada 29 Maret 2007 sebagai landasan hukum baru bagi investasi di era reformasi. UU Penanaman Modal ini bertujuan memberikan kepastian hukum, transparansi, dan perlakuan non-diskriminatif bagi investor, baik domestik maupun asing dan di waktu yang bersamaan menawarkan berbagai fasilitas dan insentif untuk menumbuhkan investasi di Indonesia. Pembentukan UU tersebut secara tegas sebagai upaya Indonesia dalam menciptakan iklim investasi yang kondusif pasca era Orde Baru sekaligus merespon dinamika global di bidang ekonomi. Regulasi baru ini merefleksikan penyesuaian Indonesia atas arus liberalisasi dan kapitalisasi ekonomi dunia, sebagaimana didorong melalui kerangka organisasi global seperti WTO. Di samping mendorong investasi asing untuk pembangunan ekonomi, dalam merumuskan kebijakan ini juga berupaya agar regulasi yang diciptakan tidak mengabaikan pengembangan investasi dalam negeri dan tetap selaras dengan semangat Pasal 33 UUD 1945.

Pada tataran internasional, hukum investasi berkembang pesat sejak akhir abad ke-20, yang ditandai dengan maraknya Bilateral Investment Treaties (BIT) dan instrument multilateral terkait penanaman modal. Sampai dengan saat ini, ribuan BIT telah disepakati di seluruh dunia dan menjadikan BIT sebagai kerangka utama yang mengatur pelindungan investor asing. Perjanjian-perjanjian ini umumnya memberikan hak-hal yang luas bagi investor seperti: jaminan non-diskriminasi, pelindungan dari ekspropriasi, dan akses pada arbitrase internasional yang mengikat pada negara tuan rumah. Sementara itu, instrument multilateral juga turut melengkapi rezim tersebut, misalnya Konvensi ICSID 1965 yang membentuk forum arbitrase sengketa investor dengan negara, dan berbagai perjanjian investasi regional. Namun, karakteristik rezim investasi internasional semacam ini kerap dianggap lebih menguntungkan kepentingan negara maju pengekspor modal. Data menunjukkan bahwa dalam praktik penyelesaian sengketa investasi, negara berkembang lebih sering pada prosesi tergugat dengan sebaran sekitar 62% dari seluruh kasus arbitrase antara investor dengan negara (Investor-State Dispute Settlement/ISDS) sampai 2024 melibatkan negara berkembang sebagai pihak tergugat. Hal tersebut mencerminkan ketimpangan peran bagi negara maju yang umumnya berposisi sebagai asal investor yang menuntut, sedangkan negara berkembang harus menanggung kewajiban hukum sebagai tuan rumah. Dominasi BIT dalam ketiadaan kerangka multilateral komprehensif juga membuat

negara berkembang merasa tertekan untuk menyetujui standar pelindungan investor yang tinggi demi menarik modal asing. Dengan kata lain, rezim hukum investasi internasional dewasa ini dituding bersifat asimetris dan cenderung memihak investor serta membatasi ruang kebijakan bagi negara penerima investasi.

Kritik terhadap rezim hukum investasi internasional tersebut banyak disuarakan oleh pakar hukum internasional dari perspektif negara berkembang, salah satunya M. Sornarajah. Sornarajah menilai bahwa rezim pelindungan investor asing yang terbentuk melalui BIT dan mekanisme arbitrase investasi mengandung ketidakseimbangan mendasar yang merugikan kedaulatan bagi negara berkembang. Ia menyoroti kecenderungan segelintir arbitrator internasional yang memutuskan sengketa dengan tujuan menguntungkan perusahaan multinasional daripada yang disepakati oleh pemerintah yang menegosiasikan perjanjian sehingga hal tersebut membatasi fungsi pemerintah dalam menentukan kebijakan bagi negaranya. Artinya, kedaulatan regulasi bagi tuan rumah dapat tergerus oleh interpretasi yang luas atas tribun arbitrase terhadap hak-hak investor misalnya yang tercantum dalam klausul *fair and equitable treatment* atau *most-favoured-nation*, tanpa diimbangi dengan kewajiban serupa bagi investor asing. Literatur kritis bahkan menyebutkan bahwa rezim hukum investasi global saat ini hanya membebani kewajiban pada negara tuan rumah tanpa mengenakan tanggung jawab yang setara pada investor, sehingga mengakibatkan hubungan keduanya menjadi timpang dan berdampak pada erosi kedaulatan negara berkembang. Pandangan Sornarajah dan para kritikus lainnya menggarisbawahi bahwa kondisi tersebut memiliki potensi dalam mengancam legitimasi rezim investasi internasional secara menyeluruh. Bagi Indonesia dan negara berkembang lainnya, hal ini menjadi kekhawatiran yang nyata atas adanya upaya dalam menarik investasi asing yang harus menyeimbangkan dengan pelindungan kepentingan nasional dan hak untuk mengatur (*right to regulate*) demi tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Hal inilah yang menjadi dilemma dalam melatarbelakangi diskursus mengenai perlunya reformasi terhadap perjanjian investasi internasional agar tercipta keadilan bagi negara berkembang. Sebagai konsekuensi, Indonesia sendiri telah mengevaluasi ulang berbagai BIT yang dimilikinya pada dekade terakhir, dengan harapan dapat merumuskan kerangka hukum investasi yang lebih seimbang antara mendukung iklim investasi dan menjaga kedaulatan nasional. Sehubungan dengan itu, penting untuk dikaji tiga persoalan hukum, yaitu: pertama, bagaimana pelindungan investor asing berdasarkan UU Penanaman Modal?; kedua, sejauh mana Indonesia mengedepankan hak untuk mengatur negara dan kedaulatan negara sesuai UU Penanaman Modal dan penerapannya berdasarkan pemikiran M. Sornarajah?; dan ketiga, bagaimana implikasinya terhadap kedaulatan negara antara neoliberalisme dan kepentingan nasional?.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang berfokus pada analisis terhadap norma-norma hukum yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip hukum. Untuk menjawab permasalahan yang diajukan, penelitian ini mengimplementasikan beberapa pendekatan secara simultan. Pertama, pendekatan perundang-undangan yang digunakan untuk mengkaji dan menelaah secara mendalam substansi UU Penanaman modal sebagai objek utama dalam melakukan analisis. Kedua, pendekatan konseptual yang diterapkan untuk memahami dan menganalisis konsep-konsep hukum serta pemikirannya yang relevan, khususnya pemikiran kritis M. Sornarajah mengenai hukum investasi internasional, kedaulatan negara, dan hak negara untuk mengatur. Ketiga, pendekatan perbandingan yang dimanfaatkan untuk membandingkan ketentuan-ketentuan dalam UU Penanaman Modal dengan prinsip-prinsip umum dalam hukum investasi internasional serta pandangan kritis Sornarajah, guna mengidentifikasi titik singgung, perbedaan, dan potensi implikasinya. Sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini

adalah UU Penanaman Modal, Perjanjian Investasi Bilateral (Bilateral Investment Treaties/BITs) yang relevan bagi Indonesia, serta konvensi-konvensi internasional terkait dengan penanaman modal. Selain itu, penulis juga akan menggunakan berbagai jurnal hukum nasional dan internasional serta karya-karya fundamental dari M. Sornarajah yang menjadi landasan teoritis dan fokus analisis, serta sumber hukum lainnya. Seluruh rujukan yang terkumpul akan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian dan menarik kesimpulan yang komprehensif.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pelindungan Investor Asing Berdasarkan UU Penanaman Modal**

UU Penanaman Modal mengandung berbagai ketentuan yang memberikan pelindungan hukum dan kepastian bagi investor asing. Hal ini tampak dari sejumlah pasal kunci yang mencerminkan standar pelindungan investasi internasional. Beberapa bentuk pelindungan investor asing yang diatur dalam UU Penanaman Modal, diantaranya yaitu pertama, perlakuan non-diskriminatif sebagaimana dianut dalam UU Penanaman Modal yang menyatakan bahwa pemerintah memberikan perlakuan yang sama bagi semua investor yang menanam modal di Indonesia, tanpa memandang negara asalnya. Hal ini menandakan bahwa investor asing dari negara manapun berhak atas perlakuan yang setara (*most-favoured nation treatment*). Meskipun pasal tersebut tidak secara eksplisit menyebut investor domestik, penerapan UU ini berlaku bagi penanam modal dalam negeri maupun asing, sehingga secara umum kebijakan investasi Indonesia pasca 2007 tidak banyak membedakan hak dasar investor berdasarkan nasionalitas, kecuali untuk bidang usaha yang secara tegas ditutup atau dibatasi bagi asing. Pengecualian terhadap asas ini diatur dalam Pasal 6 Ayat (2) yakni, bila Indonesia memiliki perjanjian khusus yang memberi hak istimewa kepada investor dari negara tertentu. Dengan demikian, UU ini membuka kemungkinan perlakuan khusus, tetapi secara umum prinsipnya adalah kesetaraan perlakuan.

Kedua, jaminan terhadap nasionalisasi atau ekspropriasi di mana salah satu kekhawatiran utama investor asing adalah risiko nasionalisasi atau penyitaan aset investor secara sewenang-wenang. Dalam UU Penanaman Modal disebutkan bahwa pemerintah tidak akan melakukan nasionalisasi atau mengambil alih hak milik investor, kecuali berdasarkan Undang-Undang. Artinya, setiap tindakan nasionalisasi harus melalui proses legislasi atau persetujuan DPR dan tidak dapat dilakukan semena-mena oleh eksekutif. Selanjutnya juga ditetapkan bahwa apabila nasionalisasi terpaksa dilakukan, maka pemerintah wajib memberikan kompensasi yang besarnya sesuai dengan harga pasar. Ketentuan ini sejalan dengan standar internasional yang menganut prinsip *prompt, adequate, and effective compensation*. Dalam Pasal 7 Ayat (3) juga diatur apabila terjadi sengketa mengenai besarnya kompensasi, maka akan dilakukan penyelesaian melalui arbitrase. Pilihan arbitrase ini penting karena mencerminkan keinginan untuk memberikan mekanisme penyelesaian sengketa yang dianggap netral dan lebih dipercaya investor asing dibanding dengan melalui pengadilan di dalam negeri. Dengan jaminan anti-nasionalisasi ini, investor mendapat jaminan pelindungan hukum yang tinggi atas kepemilikan asetnya, yang merupakan ciri khas rezim pelindungan investasi pro-investor.

Ketiga, hak transfer dan repatriasi keuangan yang dijamin dalam UU Penanaman Modal bahwa investor dapat dengan leluasa mengalihkan aset dan dananya termasuk melakukan repatriasi keuntungan ke luar negeri. Undang-Undang ini memberi hak kepada investor untuk mengalihkan aset yang dimilikinya kepada pihak lain sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Lebih jauh, dalam Pasal 8 Ayat (3) didetailkan terkait dengan hak investor untuk melakukan transfer dalam valuta asing atas: modal, keuntungan, bunga bank, dividen, pendapatan lain, serta berbagai dana yang diperlukan dalam rangka melindungi kelangsungan penanaman modal, tambahan dana yang diperlukan dalam

pembiayaan penanaman modal, dana untuk pembayaran kembali pinjaman, royalti atau biaya yang harus dibayar, pendapatan dari perseorangan WNA yang bekerja dalam perusahaan penanaman modal, hasil penjualan atau likuidasi, kompensasi atas kerugian dan atas pengambilalihan, pembayaran yang dilakukan dalam rangka bantuan teknis, serta hasil penjualan aset. Intinya, tidak ada kontrol devisa yang ketat bagi investor. Mereka bebas mengirimkan modal dan keuntungan ke negara asalnya. Ketentuan ini merupakan daya tarik besar bagi investor asing karena menjamin kebebasan arus modal. Di mana hal ini merupakan suatu prinsip neo-liberal klasik. UU Penanaman Modal juga menyebutkan bahwa pelaksanaan hak transfer harus sesuai dengan aturan perundang-undangan, yang berarti tunduk pada regulasi seperti pajak atau pelaporan, namun secara prinsip tidak ada pembatasan kuantitatif yang menghalangi repatriasi.

Keempat, mekanisme penyelesaian sengketa yang sudah terakomodasi sejalan dengan UU Penanaman Modal yang membuka opsi arbitrase internasional untuk penyelesaian sengketa antara investor asing dengan pemerintah. Dalam UU ini telah diatur jika terjadi perselisihan di sektor penanaman modal antara pemerintah dan investor, maka para pihak akan mengupayakan penyelesaian melalui musyawarah terlebih dahulu. Jika gagal, sengketa dengan investor asing dapat diselesaikan melalui arbitrase internasional berdasarkan kesepakatan para pihak. Sementara, untuk investor domestik, sengketa dapat diselesaikan melalui arbitrase nasional atas kesepakatan, dan apabila gagal akan dilanjutkan melalui pengadilan. Pengaturan ini menandakan bahwa pemerintah Indonesia *ex ante* menyatakan kesediaannya menggunakan forum internasional yang netral (seperti ICSID atau UNCITRAL) jika terjadi sengketa dengan investor asing, asalkan terdapat persetujuan bersama. Meskipun UU tidak serta-merta memberikan consent arbitrase tanpa syarat (lain halnya dengan BIT yang umumnya memberi hak investor dapat langsung melakukan gugatan), namun kebijakan ini menandakan sinyal penting bagi investor bahwa Indonesia bersedia menyelesaikan sengketa secara internasional. Bagi investor, hal ini akan meningkatkan rasa aman karena mereka tidak sepenuhnya bergantung pada pengadilan dalam negeri yang mungkin dianggap kurang berpihak atau kurang independen. Dari perspektif Sornarajah, keberadaan forum arbitrase internasional merupakan ciri khas dari dominan pengaruh investor dalam rezim hukum investasi modern. Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia telah mengakomodir kepentingan investor agar merasa terlindungi dari potensi bias nasional.

Selain beberapa poin di atas, UU Penanaman Modal secara umum menegaskan kepastian hukum dan kemudahan berusaha bagi investor. Seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 14 huruf (a) bahwa setiap penanam modal berhak mendapatkan kepastian hak, kepastian hukum dan kepastian perlindungan dalam berusaha. Investor juga dijamin atas akses terhadap informasi yang terbuka di bidang usaha yang dilakukan dan pelayanan yang efisien. Semua ini menggarisbawahi semangat dalam pembentukan UU Penanaman Modal adalah untuk menciptakan iklim investasi yang ramah bagi investor asing dengan memberikan jaminan bahwa Indonesia adalah tempat yang aman dan menguntungkan untuk menanam modal.

Dilihat dari sudut pandang teori kritis, dapat dikatakan UU Penanaman Modal banyak mengadopsi “paket standar” dalam perlindungan investor yang lazimnya ditemui dalam berbagai BIT atau UU investasi di negara lain pada era neo-liberalisme. Sejak dekade 1990-an, beberapa negara berkembang berlomba-lomba menawarkan proteksi hukum yang maksimum guna menarik investasi dan hal ini sering kali atas saran dari lembaga internasional. Kebijakan ini didasari asumsi bahwa perlindungan investor asing otomatis akan membawa pertumbuhan ekonomi, meskipun asumsi tersebut dapat diperdebatkan. Secara jelas telah ditunjukkan pada UU Penanaman Modal bahwa Indonesia terus berusaha untuk memenuhi ekspektasi investor global. Bagi investor hal ini menjadi kondisi yang ideal

dan bagi pemerintah Indonesia hal ini diharapkan dapat mendongkrak arus FDI.

Namun, di balik manfaat skema pelindungan ini, masih terdapat konsekuensi akan terkikisnya kapasitas negara untuk campur tangan di masa depan. Maka dari itu, diperlukan langkah tegas yang berlawanan dengan kepentingan investor. Misalnya, jaminan repatriasi bebas yang dapat menyulitkan pemerintah dalam mengontrol devisa pada saat krisis, janji tidak akan melakukan nasionalisasi yang menghambat upaya negara dalam mengambil alih sektor strategis meski demi kepentingan rakyat, fasilitas yang berlebihan dapat berpotensi mengurangi penerimaan negara. Oleh sebab itu, penting meninjau kembali bagaimana UU Penanaman Modal dapat mengimbangi pelindungan investor yang telah dijabarkan di atas dengan ketentuan yang menjaga hak Indonesia untuk tetap mengati sesuai dengan kepentingan nasional.

## **2. Hak Untuk Mengatur Negara dan Kedaulatan Negara Bagi Indonesia Sesuai UU Penanaman Modal dan Penerapannya Berdasarkan Pemikiran M. Sornarajah**

Walaupun UU Penanaman Modal memberikan berbagai insentif dan proteksi bagi investor asing, UU ini juga memuat ketentuan yang mencerminkan hak Indonesia untuk mengatur investasi demi kepentingan nasional. Terdapat beberapa aspek di mana hak untuk mengatur dan kedaulatan negara bagi Indonesia dipertahankan dalam kerangka UU Penanaman modal, yaitu: 1) Pembatasan bidang usaha untuk asing, dalam UU Penanaman Modal hal ini tidak sepenuhnya membuka semua sektor ekonomi bagi investasi asing. Pasal 12 telah mengatur prinsip daftar negatif investasi, dengan menyatakan bahwa semua bidang usaha pada dasarnya terbuka bagi penanam modal, kecuali bidang yang dinyatakan tertutup atau terbuka dengan persyaratan tertentu. Dalam ketentuan tersebut juga telah menyebutkan contoh bidang yang tertutup untuk asing, antara lain produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan bidang-bidang yang secara eksplisit dinyatakan tertutup oleh UU. Selanjutnya, pemerintah diberi wewenang melalui Peraturan Presiden untuk menetapkan daftar bidang usaha yang tertutup maupun yang terbuka dengan syarat bagi penanaman modal. Dengan kata lain, Indonesia dalam mempertahankan kontrol kedaulatan untuk melarang investasi asing di sektor-sektor yang sensitif seperti: pertahanan atau dapat ditetapkan syarat khusus (misalnya: wajib dilakukan secara patungan dengan mitra lokal) di sektor tertentu. Contohnya, melalui peraturan pelaksana (daftar investasi yang dikeluarkan secara periodik), Indonesia mengatur beberapa sektor seperti jasa pendidikan, media, dan sektor UMKM yang hanya boleh dikelola oleh investor domestik. Sementara, sektor seperti pertambangan atau telekomunikasi terbuka bagi asing namun dengan persyaratan jumlah minimal komposisi pemegang saham domestik yang diatur lebih lanjut menyesuaikan dengan sektor usaha tertentu.

Kebijakan ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak sepenuhnya tunduk pada logika pasar bebas, melainkan masih menggunakan diskresi negara dalam melindungi sektor yang dianggap terkait dengan keamanan, budaya, atau pemberdayaan ekonomi lokal. Dalam perspektif Sornarajah, adanya daftar negatif investasi ini hal yang baik bagi negara tuan rumah karena menandakan negara tuan rumah dapat memanfaatkan hak regulasinya untuk menentukan porsinya sendiri dalam investasi. Hal ini sebagai bentuk kontrol bagi negara tuan rumah terhadap arus modal asing. 2) Kewajiban investor dalam mematuhi hukum dan kepentingan lokal, UU Penanaman Modal secara tegas mewajibkan investor baik asing maupun domestik untuk mematuhi semua ketentuan hukum yang berlaku di Indonesia. Pasal 15 dan Pasal 16 menguraikan berbagai kewajiban investor, di antaranya: menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik, melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan (CSR), membuat laporan kegiatan investasi secara berkala kepada BKPM, menghormati tradisi budaya masyarakat setempat, memelihara kelestarian lingkungan hidup, menyediakan keselamatan dan kesejahteraan pekerja, serta taat pada semua peraturan perundang-undangan. Kewajiban-kewajiban ini menegaskan bahwa investor tidak kebal hukum.

Sehingga mereka harus menjalankan usahanya dengan memperhatikan aturan lokal dan masyarakat sekitar. Dalam UU Penanaman Modal Pasal 17 menambahkan, bagi investor yang mengeksploitasi sumber daya alam non-terbarukan, diwajibkan untuk menyisihkan dana cadangan guna rehabilitasi lingkungan pasca eksploitasi sesuai dengan standar kelayakan lingkungan. Ketentuan ini sangat penting dari segi kedaulatan Indonesia dalam mempertahankan haknya untuk mengatur standar lingkungan dan sosial. Dalam konteks neo-liberalisme global yang kerap mengabaikan isu lingkungan demi investasi, adanya klausul ini menunjukkan Indonesia berusaha menjaga keseimbangan antara investasi dan keberlanjutan ekonomi.

Bagi Sornarajah, penegakan aturan lingkungan dan tanggung jawab sosial adalah salah satu cara negara berkembang memasukkan investasi asing sejalan dengan agenda pembangunan nasional dan tidak merugikan rakyat. Hal ini bagian dari hak untuk mengatur yang harus dipertahankan agar investasi dapat membawa manfaat luas. 3) Pengendalian melalui perizinan dan pengawasan, dalam UU Penanaman Modal telah menyediakan kerangka bagi pemerintah untuk mengawasi dan mengendalikan kegiatan investasi melalui mekanisme perizinan. Konsep Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) atau sekarang dikenal dengan sistem Online Single Submission (OSS) diperkenalkan agar pemerintah dapat memantau kepatuhan investor sejak tahapan pengajuan perizinan hingga operasional. Pemerintah dapat mensyaratkan berbagai perizinan seperti: lokasi, lingkungan dan hal teknis lainnya yang berfungsi sebagai alat kontrol. Misalnya, untuk memastikan investor memenuhi kewajiban Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) atau penggunaan tenaga kerja lokal. Demikian pula, jika investor tidak memenuhi ketentuan yang telah disepakati dalam melakukan investasi atau melanggar ketentuan, izin usahanya dapat dicabut sebagai sanksi yang dikenakan kepada investor tersebut. Dalam Bab XVI tentang sanksi dalam UU Penanaman Modal telah diatur bahwa pelanggaran pada ketentuan tertentu dapat dikenakan sanksi administratif hingga pencabutan kegiatan usaha. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 33 Ayat (3) telah disinggung bahwa jika investor yang menjalankan usaha berdasarkan kontrak dengan pemerintah melakukan tindak pidana korporasi seperti penggelapan pajak atau menyebabkan kerugian besar bagi negara, maka pemerintah memiliki wewenang untuk mengambil tindakan hukum dan kerugian yang ditimbulkan harus diganti oleh investor. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia tetap memegang kendali akhir untuk melindungi kepentingan publik bila investor melakukan pelanggaran serius.

4) Keterbatasan penyelesaian sengketa melalui pengadilan nasional, walaupun UU Penanaman Modal telah membuka peluang arbitrase internasional, perlu diingat bahwa hal tersebut tetap perlu disepakati oleh kedua belah pihak. Artinya, Indonesia tidak otomatis kehilangan yurisdiksi pengadilannya. Jika pemerintah tidak menyetujui membawa suatu permasalahan sengketa melalui arbitrase, maka secara otomatis sengketa tersebut dapat ditangani melalui pengadilan nasional. Hal ini berbeda dengan yang diterapkan pada BIT yang lama, sebelumnya dalam BIT tersebut memberikan hak investor dapat langsung ke arbitrase internasional tanpa persetujuan dahulu dari pemerintah. Dalam hal ini UU Penanaman Modal menyeimbangkan pelibatan persetujuan pemerintah dalam menangani sengketa. Dengan demikian, pemerintah Indonesia diperkenankan untuk memilih forum penyelesaian sengketa yang dianggap sesuai dilihat dari kasus per kasus. Selain itu, UU ini juga tidak mengeliminasi penerapan hukum nasional terhadap investor asing. Para investor tetap tunduk pada hukum pajak, peraturan ketenagakerjaan, UU lingkungan, dan seterusnya, di mana pelanggaran atas kewajiban yang melekat pada investor dapat diselesaikan melalui pengadilan Indonesia. Dari kacamata kedaulatan negara, hal ini berarti hukum nasional tetap berdaulat dalam mengatur perilaku investor asing di wilayah Indonesia. Tentunya hal ini masih menimbulkan tantangan bagi Indonesia yang telah terikat dalam perjanjian internasional yang memberikan hak arbitrase langsung, yang berada di luar lingkup

perundang-undangan ini. Dalam ranah domestik, UU ini dapat mengupayakan agak mekanisme sengketa tidak mengesampingkan sistem hukumnya sendiri sepenuhnya bagi pemerintah Indonesia.

Atas penjabaran analisis di atas, hal ini menunjukkan bahwa UU Penanaman modal tidak melupakan kepentingan nasional di tengah upaya dalam menarik investasi asing. Ada upaya untuk menjaga keseimbangan bagi investor, namun tetap ada batasan regulasi yang harus ditaati. Investor dapat melakukan bisnis di Indonesia dengan tetap memperhatikan lingkungan, sosial-budaya dan bersedia diatur dalam batas-batas tertentu. Ditelaah dengan pemikiran Sornarajah, langkah-langkah ini sejalan dengan gagasan bahwa negara tuan rumah dapat dan harus melakukan kontrol terhadap investasi asing demi melindungi kepentingan nasional. Sornarajah sendiri telah mengidentifikasi beberapa cara negara tuan rumah dalam mengendalikan FDI, diantaranya: melakukan screening atau penyaringan secara selektif (berdasarkan daftar negatif atau persyaratan izin khusus); memberikan izin atau konsesi dengan syarat tertentu seperti alih teknologi, pelibatan mitra bisnis lokal, dsb; serta menegosiasikan ulang atau bahkan mengakhiri kerja sama investasi yang merugikan bagi negara. Dalam konteks Indonesia, salah satu contoh kasus yang pernah terjadi yaitu pemerintah memberlakukan ekspor mineral mentah melalui UU Minerba untuk memaksa hilirisasi. Meski hal ini sempat digugat oleh investor asing, keberanian pemerintah dalam mengambil langkah semacam itu mencerminkan dalam memberikan ruang dalam hak untuk mengatur negara (*right to regulate*). Contoh lainnya, pada tahun 2014 pemerintah memutuskan untuk mengakhiri atau meninjau ulang beberapa BIT yang dirasa terlalu membatasi ruang geraknya. Langkah tersebut sesuai dengan anjuran Sornarajah agar negara berkembang tidak ragu untuk mencabut atau merombak perjanjian yang mengekang kedaulatan negaranya.

### **3. Implikasi Terhadap Kedaulatan Negara Antara Neo-Liberalisme dan Kepentingan Nasional**

UU Penanaman Modal lahir dalam konteks arus deras neo-liberalisme dan globalisasi investasi. Maka, dikatakan wajar bila beberapa pengamat melihat UU ini sebagai cermin dari kompromi Indonesia antara keinginan untuk menarik investasi asing dan kebutuhan menjaga kedaulatan ekonomi negara. Analisis implikasi terhadap kedaulatan negara perlu mempertimbangkan kedua sisi tersebut secara seimbang.

Di satu sisi, penguatan pelindungan investor asing dalam UU Penanaman Modal dapat dipandang sebagai bentuk penyerahan sebagian ruang kedaulatan kepada mekanisme pasar global. Misalnya, dengan adanya jaminan tidak ada nasionalisasi tanpa kompensasi pasar, Indonesia membatasi opsi kebijakan yang sebelumnya pada masa pasca-kolonial pernah digunakan untuk menguasai kembali sumber daya yang dinilai penting (nasionalisasi perusahaan asing di era 1950-60an). Janji repatriasi dibebaskan juga, yang artinya Indonesia sulit mengambil langkah dalam melakukan kontrol modal (*capital control*) andai kata terjadi gejolak ekonomi, karena UU sendiri memberi hal investor untuk keluar membawa dananya. Begitu pula, kesediaan tunduk pada putusan arbitrase internasional dalam sengketa investasi berpotensi menempatkan keputusan kedaulatan nasional di bawah bayang-bayang penilaian arbiter asing. Hal-hal ini dapat dilihat sebagai kerentanan kedaulatan di era neo-liberal. Negara menjadi terikat pada aturan yang dibuat untuk melindungi modal, sehingga ruang geraknya menjadi berkurang. Sornarajah berpendapat bahwa rezim investasi neo-liberal pada hakikatnya menyerahkan kendali kepada negara-negara berkembang atas hal-hal yang penting, seperti kontrol sumber daya alam untuk memberi rasa aman kepada investor. Dengan UU Penanaman Modal, Indonesia memang menyerahkan beberapa hal misalnya hak eksklusif dalam menentukan harga ganti rugi nasionalisasi diserahkan ke mekanisme pasar/arbitrase, lalu hak membatasi transfer modal sangat dibatasi. Hal ini menunjukkan kuatnya pengaruh paradigma pro-investor dalam hukum domestik.

Selain itu, dari perspektif pasca-kolonial, dapat dikritik bahwa UU Penanaman Modal mengafirmasi hierarki global di mana investor asing yang berasal dari negara maju mendapatkan jaminan hukum kuat atas aktivitasnya di negara berkembang. Para pemikir kritis berargumen bahwa investasi asing kerap membawa relasi kuasa tidak seimbang. Perusahaan multinasional besar memiliki daya tawar yang “sering kali” menekan kebijakan negara tuan rumah. Dengan hukum yang sangat melindungi investor, ada kekhawatiran Indonesia terperangkap dalam situasi “race to the bottom”, yakni berlomba memberikan keistimewaan sebanyak mungkin agar modal masuk, tetapi mengorbankan kepentingan rakyat. Misal standar pelindungan buruh atau lingkungan dilonggarkan supaya investor merasa aman. Apalagi, neo-liberalisme sering menempatkan negara hanya sebagai fasilitator pasar, bukan pengarah ekonomi untuk keadilan sosial. Sornarajah mengingatkan bahwa pendekatan “investor-know-best” ini mengabaikan sejarah eksploitasi, bahwa tanpa pengaturan ketat, investasi asing bisa saja mengulang pola kolonial yang menguras sumber daya, menindas buruh murah, lalu membawa pergi keuntungannya. Kedaulatan substantif yang dimaknai kemampuan nyata negara dalam mengarahkan ekonomi, dapat terganggu jika UU terlalu pro dengan pasar. Contoh konkretnya, Indonesia pernah menghadapi gugatan arbitrase oleh investor asing pada kasus Churchill Mining yang menggugat karena izin tambangnya dicabut yang menuntut ganti rugi ratusan juta dolar. Walau Indonesia memenangkan kasus ini, prosesnya menunjukkan bagaimana kebijakan daerah yang melindungi lingkungan dapat berujung sengketa dengan biaya yang besar karena mengedepankan mekanisme pelindungan investor. Hal-hal semacam ini menjadi peringatan bahwa pelindungan hukum investor asing bukan konsep netral, melainkan membawa implikasi politis terhadap pilihan kebijakan suatu negara.

Di sisi lain, Indonesia tidak sepenuhnya tersubordinasi oleh rezim neo-liberal tersebut. UU Penanaman Modal sendiri, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya memuat beberapa pertahanan kedaulatan seperti daftar negatif, kewajiban CSR, dan sanksi bagi investor yang melanggar hukum. Hal ini menunjukkan bahwa pembuat kebijakan menyadari perlunya pelindungan. Bahkan, pasca penerapan UU ini, Indonesia secara aktif mengevaluasi dampak perjanjian dan aturan investasinya. Langkah drastis yang dilakukan ditunjukkan dengan penghentian 67 BIT sejak tahun 2014, di mana dinyatakan penegasan bahwa Indonesia mengutamakan kepentingan nasional ketika merasa aturan internasional merugikan. Data empiris juga menunjukkan bahwa keluarnya Indonesia dari banyak BIT tidak serta-merta menurunkan investasi, namun justru menumbuhkan FDI di Indonesia, memberikan sinyal bahwa investor memperhitungkan faktor lain seperti ukuran pasar dan fundamental ekonomi, tidak semata-mata pelindungan hukum. Hal ini mendukung pandangan kritis bahwa jaminan hukum super ketat buka satu-satunya penentu investasi, sehingga negara berkembang seharusnya tidak perlu takut menetapkan aturan tegas demi rakyatnya.

Dalam konteks UU Penanaman Modal, dapat dikatakan Indonesia berupaya mencari titik tengah yang cukup ramah bagi investor, namun menyisipkan prinsip-prinsip pelindungan kepentingan nasional. Apakah titik tengah ini ideal? Para pendukung investasi mungkin berargumen UU ini sudah baik karena berhasil meningkatkan arus investasi yang ditunjukkan sejak 2007 tren yang meningkat untuk FDI di Indonesia. Sementara kalangan kritis berargumen Indonesia masih bisa berani memasukkan unsur protective dalam hukum investasinya. Misal, UU Penanaman Modal tidak memuat klausul eksplisit yang menegaskan “hak negara untuk membuat regulasi demi kesehatan, lingkungan, moral publik, dsb. tidak dapat dianggap pelanggaran” di mana klausul yang kini mulai muncul di beberapa model perjanjian investasi baru untuk melindungi ruang kebijakan (policy space). Ketiadaan klausul demikian dapat membuat interpretasi UU ini cenderung pro-investor semata. Namun, mengingat UU Penanaman Modal adalah regulasi domestik, Indonesia selalu punya wewenang untuk mengubahnya jika diperlukan. Memang, pada 2020, Indonesia menerbitkan

Omnibus Law UU Cipta Kerja yang merevisi sebagian ketentuan dalam UU Penanaman Modal, utamanya untuk mempermudah dalam proses FDI, misal penyederhanaan perizinan dan perluasan sektor yang terbuka. Hal ini menandakan pemerintah saat ini masih menempatkan prioritas tinggi untuk menarik investasi, meski menuai kritik bahwa UU Cipta Kerja melemahkan pelindungan tenaga kerja dan lingkungan. Dari kacamata Sornarajah, kebijakan seperti Omnibus Law merupakan contoh pengaruh kuat ideologi neo-liberal domestik yang mengutamakan investasi dengan risiko mengorbankan hak-hak pekerja lokal, di mana isu ini berada di luar cakupan utama UU Penanaman Modal namun relevan sebagai tren kebijakan.

Secara keseluruhan, implikasi UU Penanaman Modal terhadap kedaulatan negara bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut dapat diimbangi dalam implementasinya. UU di atas kertas memberi pemerintah alat untuk melarang investasi di bidang tertentu dan menegakkan aturan lokal. Jika pemerintah konsisten dalam memanfaatkan alat tersebut, maka kedaulatan dapat terjaga. Tetapi bila demi “kenyamanan investor” pemerintah ragu menerapkan syarat-syarat, misalnya enggan menolak investasi meski di sektor yang sensitif atau lemah dalam menegakkan sanksi atas pelindungan lingkungan terhadap perusahaan asing, maka pelindungan investor dalam UU ini dapat menjadi pedang bermata dua yang justru mengekang kapasitas negara. Dengan kata lain, political will dan perspektif ideologis pemerintah sangat menentukan. Pendekatan kritis mengusulkan agar Indonesia senantiasa menempatkan kepentingan rakyat dan agenda pembangunan berkelanjutan sebagai filter atas setiap kebijakan investasinya. UU Penanaman Modal hendaknya dibaca tidak secara sempit yang hanya melindungi investor, tetapi juga mengandung amanat kepentingan nasional. Jika terdapat benturan, kedaulatan dan kesejahteraan publik semestinya menjadi pertimbangan utama.

Perlu digarisbawahi atas pemikiran Sornarajah dalam bagian ini, bahwa hukum investasi seharusnya tidak semata tentang melindungi investasi, namun juga menyoal keadilan global. Ia mendorong reformasi hukum investasi agar lebih adil bagi negara berkembang, termasuk dengan cara memasukkan kewajiban investor dan hak negara untuk mengatur ke dalam norma hukum internasional. Wacana ini relevan bagi Indonesia. Ke depannya, Indonesia dapat berperan bersama negara berkembang lain untuk mendorong rezim investasi yang lebih berimbang. Misalnya, dalam forum seperti UNCITRAL Working Group III yang tengah membahas reformasi mekanisme ISDS. Sornarajah bahkan mengajak negara-negara berkembang bersatu untuk memperjuangkan kepentingannya, alih-alih menerima begitu saja narasi neo-liberal bahwa pelindungan investor selalu menguntungkan semua pihak. Semangat ini tercermin dalam kebijakan Indonesia yang semakin selektif dalam perjanjian investasi belakangan ini.

## **KESIMPULAN**

Analisis kritis UU Penanaman Modal dengan kerangka pemikiran M. Sornarajah menunjukkan bahwa UU ini berada di persimpangan antara dua kepentingan. Di satu sisi, pemerintah ingin menarik investasi asing melalui jaminan pelindungan hukum yang kuat bagi investor, di sisi lainnya menjaga kedaulatan negara dan kepentingan nasional melalui berbagai batasan dan kewajiban yang dibebankan kepada investor. UU Penanaman Modal memberikan pelindungan yang komprehensif bagi investor asing, seperti non-diskriminasi, jaminan tidak ada nasionalisasi yang dilakukan sewenang-wenang, kemudahan repatriasi modal dan keuntungan, akses pada arbitrase internasional, serta fasilitas fiskal dan non-fiskal. Hal ini selaras dengan paradigma hukum investasi global pada era 2000-an yang pro-liberalisasi. Di sisi lain, UU ini mengandung upaya menjaga hak untuk mengatur negara di mana sektor-sektor tertentu tertutup atau terbatas bagi asing demi alasan kedaulatan. Investor juga diwajibkan tunduk pada hukum nasional termasuk standar lingkungan dan sosial. Selain

itu, pemerintah memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan serta menjatuhkan sanksi jika terdapat investor yang melanggar aturan atau kontrak.

Dari perspektif teori hukum internasional kritis Sornarajah, UU Penanaman Modal merefleksikan tantangan klasik bagi negara berkembang dalam merumuskan hukum investasi dalam menyeimbangkan kebutuhan pembangunan ekonomi dengan pelindungan kedaulatan negara. Sornarajah mengingatkan jika terlalu condong dalam melindungi investor dapat berisiko mengikis kemandirian negara dan mengulangi ketimpangan global. Sementara itu, proteksionisme yang tinggi berpotensi menutup pintu investasi asing dan hal ini bukan menjadi solusi karena dapat menghambat pertumbuhan ekonomi. UU Penanaman Modal mencoba berada di tengah-tengah, di mana dalam analisis ini menemukan bahwa keseimbangan tersebut dapat tercapai di tingkat regulasi, meskipun implementasi nyata menjadi kunci agar dapat terwujud.

Indonesia melalui UU Penanaman Modal dan langkah-langkah kebijakan berikutnya tampak menyadari perlunya dinamika. Saat kondisi tertentu pemerintah dapat memberikan insentif untuk mendorong investasi, namun di sisi lainnya berani menegosiasikan ulang aturan yang dianggap merugikan. Langkah-langkah ini selaras dengan pandangan Sornarajah bahwa negara berkembang sebaiknya aktif membentuk aturan main yang adil bukan semata berdasarkan sudut pandang price taker dari sistem yang didesain oleh negara maju. Dengan kata lain, Indonesia tidak harus sepenuhnya mengikuti dikte neo-liberalisme, melainkan dapat memilih elemen mana yang dapat bermanfaat dan menolak yang mengakibatkan kerugian bagi kedaulatan nasional.

Sebagai rekomendasi, ke depannya Indonesia dapat memperkuat pendekatan seimbang antara investasi dengan kedaulatan nasional. Beberapa hal yang dapat dipertimbangkan misalnya memasukkan klausul eksplisit tentang hak pemerintah dalam mengatur tujuan kesehatan, lingkungan, dan kepentingan rakyat dalam melakukan revisi UU atau perjanjian investasi, sehingga tidak ada celah interpretasi yang merugikan, memperketat evaluasi dampak investasi asing terhadap ekonomi lokal sehingga kebijakan promosi investasi lebih selektif dan berkualitas, dan terus berpartisipasi dalam reformasi sistem investasi global agar lebih adil. Misalnya, mendorong adanya kode etik investor atau aturan tentang tanggung jawab investor asing bukan haknya saja.

Pada akhirnya, investasi asing adalah sarana bukan tujuan akhir. Tujuan utamanya adalah pembangunan ekonomi nasional yang inklusif dan berdaulat. UU Penanaman Modal telah memberikan kerangka bagi Indonesia untuk mengundang investasi asing sekaligus menjaga kepentingan nasional. Dengan membaca UU Penanaman Modal secara kritis melalui kacamata M. Sornarajah, kita diingatkan bahwa perlu kewaspadaan terus-menerus agar karpet merah bagi investor asing tidak berubah menjadi bumerang yang menginjak kedaulatan nasional. Kuncinya adalah keseimbangan antara pelindungan investor yang proporsional disertai dengan penguatan hak negara untuk mengatur. Dengan keseimbangan itu, investasi asing dapat benar-benar menjadi alat bagi kemakmuran bangsa tanpa mengorbankan kedaulatan Indonesia di altar neo-liberalisme.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang tentang Penanaman Modal. UU Nomor 25 Tahun 2007. LN. 2007/ No. 67, TLN No. 4724. Sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. UU Nomor 6 Tahun 2023. LN Tahun 2023 No. 41/ TLN No. 6856, selanjutnya disebut sebagai UU Penanaman Modal.

### **Buku**

Chaisse, Julien, Leila Choukroune, dan Sufian Jusoh, *Handbook of International Investment Law*

and Policy. UK: Springer, 2021.

Sornarajah, M. *The International Law on Foreign Investment*. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

#### **Jurnal**

A, Muhammad Pahrul Roji. (2023). "Analisis Peran Host State dalam Mengendalikan dan Memberikan Perlindungan Terhadap Foreign Direct Investment: Studi Kasus Pada Konteks Hukum Indonesia". *Madani: Jurnal Ilmiah Multidisiplin*. Volume 1. Nomor 4.

Hartini, Rahayu. (2009). "Analisis Yuridis UU No. 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal". *Humanity*. Volume IV. Nomor 1.

Syaifuddin, Muhammad. (2011). "Nasionalisasi Perusahaan Modal Asing: Ide Normatif Pengaturan Hukumnya dalam UU No. 25 Tahun 2007 dan Relevansinya dengan Konsep Negara Hukum Kesejahteraan Pancasila dalam UUD NRI Tahun 1945". *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-41*. Nomor 4.

Sornarajah, M. (2016). "An International Investment Court: Panacea or Purgatory?". *Columbia FDI Perspectives*. No. 180.

Sornarajah, M. (2011). "Mutations of Neo-Liberalism in International Investment Law". *Trade, Law, and Development*. Vol.3. No. 1. Hlm. 204-232.

#### **Lain-lain**

Fortin, Carlos. "UNCTAD's work on international investment agreements". *Journal of the Group of 77* No. 3. 1998. tersedia pada <https://www.g77.org/nc/journal/3-98/14.htm>. diakses pada tanggal 17 Mei 2025.

Public Citizen Research Brief. *Termination of Bilateral Investment Treaties Has Not Negatively Affected Countries' Foreign Direct Investment*. Washington DC: Public Citizen, 2018.

UNCTAD. (2004). "International Investment Agreements Trends: The Increasing Dichotomy Between New and Old Treaties". *IIA Issues Note*. Tersedia pada [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2024d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2024d4_en.pdf). Diakses pada tanggal 17 Mei 2025..