

Batas Kewenangan Negara dalam Mengendalikan Investasi Asing: Perspektif Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

Limits of State Authority in Regulating Foreign Investment: A Perspective from Law Number 25 of 2007 on Investment

Joko Fitriyanto

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received 17 September 2026
Revised 25 September 2026
Accepted 28 September 2026
Available online 03 October 2026

Keywords

Foreign investment; State authority;
Right to regulate; Capital investment;
Regulatory sovereignty



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

This article examines the limits of state authority to control foreign investment under Law Number 25 of 2007 concerning Capital Investment and its subsequent development under the Job Creation regulatory framework. It employs normative legal research using statutory, conceptual, case, and comparative approaches. The study finds that state authority extends to investment admission and establishment, business-sector and ownership requirements, risk-based licensing, supervision, enforcement of investor obligations, legally justified restrictions, and expropriatory measures for public purposes subject to compensation. Such authority, however, is not absolute. It is constrained by legality, legitimate public purpose, non-discrimination, legal certainty, proportionality, due process, protection against arbitrary expropriation, access to remedies, and Indonesia's international investment commitments. The article develops the concept of "legally bounded regulatory sovereignty": a broad regulatory space that remains reviewable against the legal basis of the measure, the legitimacy of its objective, necessity, proportionality of impacts, procedural fairness, and access to objection or dispute-settlement mechanisms. This framework offers a more sustainable balance between

national interests and investor protection than either an exclusively investment-friendly approach or an indiscriminate protectionist model.

ABSTRACT

Artikel ini menganalisis batas kewenangan negara dalam mengendalikan investasi asing berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal beserta perkembangan pengaturannya setelah rezim Cipta Kerja. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan negara mencakup tahap masuk dan pendirian investasi, penetapan bidang usaha dan persyaratan kepemilikan, perizinan berbasis risiko, pengawasan, penegakan kewajiban penanam modal, pembatasan transfer tertentu sesuai hukum, serta tindakan pengambilalihan untuk kepentingan publik dengan kompensasi. Namun, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut. Batasnya dibentuk oleh prinsip legalitas, tujuan yang sah, non-diskriminasi, kepastian hukum, proporsionalitas, due process, perlindungan terhadap ekspropriasi sewenang-wenang, hak atas pemulihan, dan komitmen investasi internasional. Artikel ini mengajukan konsep "kedaulatan regulatif yang terikat hukum", yaitu ruang negara untuk mengatur yang tetap luas tetapi harus dapat diuji berdasarkan dasar hukum, rasionalitas tujuan, kebutuhan tindakan, keseimbangan dampak, prosedur yang adil, serta akses terhadap mekanisme keberatan atau penyelesaian sengketa. Model tersebut dipandang lebih mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan nasional dan perlindungan investor daripada pendekatan yang semata-mata pro-investasi atau proteksionis.

PENDAHULUAN

Investasi asing merupakan salah satu instrumen penting dalam pembiayaan pembangunan, perluasan kapasitas produksi, transfer teknologi, penciptaan lapangan kerja, dan integrasi ekonomi nasional ke dalam rantai nilai global. Namun, investasi asing tidak pernah semata-mata merupakan pergerakan modal privat. Kehadirannya melibatkan relasi hukum antara investor dengan negara penerima modal yang memiliki kepentingan publik, kewajiban konstitusional, dan tanggung jawab terhadap masyarakat. Karena itu, pembentukan iklim

investasi tidak dapat dipahami hanya sebagai upaya mengurangi hambatan regulasi, tetapi juga sebagai proses menentukan batas antara kebebasan ekonomi investor dan kewenangan negara untuk mengatur. Literatur mutakhir menunjukkan bahwa hukum investasi modern bergerak dari paradigma perlindungan investor yang sangat kuat menuju upaya menyeimbangkan perlindungan tersebut dengan ruang regulasi negara, pembangunan berkelanjutan, kepentingan sosial, kesehatan, dan lingkungan (Baltag et al., 2023; Sornarajah, 2021).

Di Indonesia, fondasi umum penanaman modal tetap bertumpu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU Penanaman Modal). Undang-undang ini disusun untuk memberikan kepastian hukum, perlakuan yang adil, keterbukaan, akuntabilitas, dan efisiensi sekaligus mengarahkan penanaman modal agar mendukung pembangunan ekonomi nasional. Pada saat yang sama, perkembangan regulasi setelah Undang-Undang Cipta Kerja mengubah lanskap perizinan dan bidang usaha secara signifikan. UU Penanaman Modal telah mengalami perubahan melalui rezim Cipta Kerja yang kini bertumpu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sementara bidang usaha penanaman modal diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021. Sistem perizinan berusaha berbasis risiko yang sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 juga telah digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025. Perubahan tersebut memperlihatkan bahwa pengendalian investasi asing dilakukan melalui kombinasi aturan masuk, persyaratan sektor, perizinan, pengawasan, dan sanksi, bukan melalui satu instrumen tunggal.

Reformasi tersebut memiliki dua sisi. Dari sudut pandang fasilitasi investasi, penyederhanaan perizinan dan perluasan bidang usaha dapat mengurangi fragmentasi regulasi dan biaya transaksi. Pardede (2023) menilai reformasi regulasi investasi diperlukan untuk menjawab persoalan hiper-regulasi dan meningkatkan daya saing iklim investasi. Sudiyana dan Zahir (2025) juga menunjukkan bahwa pasca-omnibus law, kebijakan investasi Indonesia bergerak menuju legalitas berbasis risiko, pemberian insentif, dan perluasan kesempatan berusaha. Temuan tersebut sejalan dengan karakter kebijakan investasi pasca-omnibus law yang mengintegrasikan legalitas berbasis risiko, insentif investasi, serta perluasan kesempatan usaha dengan tetap mempertimbangkan kepentingan nasional (Sudiyana & Zahir, 2025). Akan tetapi, Atikasari (2021) serta Iqbal et al. (2022) mengingatkan bahwa liberalisasi dan simplifikasi regulasi tetap harus dibaca secara kritis karena prosedur pembentukan hukum, orientasi kebijakan, dan dampaknya terhadap kepentingan masyarakat dapat menimbulkan persoalan legitimasi dan kepastian hukum. Atikasari, misalnya, menempatkan reformasi hukum investasi melalui omnibus law dalam konteks yang kontroversial sekaligus mengaitkannya dengan upaya pemerintah memperbaiki iklim investasi pada masa krisis ekonomi (Atikasari, 2021). Dengan demikian, isu pokok bukan apakah negara harus ramah terhadap investasi, melainkan sampai di mana negara dapat mengendalikan investasi asing tanpa berubah menjadi tindakan yang sewenang-wenang atau bertentangan dengan jaminan hukum kepada investor.

Persoalan batas kewenangan menjadi semakin kompleks karena investasi asing tunduk pada dua lapis rezim hukum. Lapis pertama adalah hukum nasional, termasuk konstitusi, UU Penanaman Modal, peraturan sektoral, hukum administrasi, hukum lingkungan, ketenagakerjaan, perpajakan, pertanahan, persaingan usaha, serta aturan mengenai perizinan. Lapis kedua adalah hukum investasi internasional melalui perjanjian investasi bilateral, bab investasi dalam perjanjian perdagangan, dan mekanisme investor-state dispute settlement (ISDS). Salacuse (2021) menjelaskan bahwa perjanjian investasi memberi standar perlakuan dan akses penegakan kepada investor, sedangkan Kriebaum et al. (2022) menempatkan perlindungan terhadap ekspropriasi, standar perlakuan, dan penyelesaian sengketa sebagai elemen sentral

hukum investasi internasional. Di pihak lain, Sornarajah (2021) menekankan bahwa negara penerima tetap memiliki kewenangan untuk mengendalikan investasi dan bahwa hukum investasi selalu dibentuk oleh ketegangan antara liberalisasi modal dan kepentingan negara penerima.

Ketegangan tersebut terlihat jelas pada konsep *right to regulate*. Hak untuk mengatur tidak berarti negara memperoleh kekebalan dari seluruh kewajiban kepada investor. Sebaliknya, konsep ini menegaskan bahwa negara harus mempunyai ruang yang memadai untuk mengambil kebijakan yang sah bagi kepentingan publik, selama kebijakan itu dijalankan dalam batas hukum. Kabir (2023) menunjukkan bahwa di negara-negara berkembang, *right to regulate* telah menjadi bagian penting dari reformasi perjanjian investasi untuk merespons ketidakseimbangan rezim lama. Kabir menjelaskan bahwa konsep tersebut berkaitan dengan perkembangan norma dalam perjanjian investasi bilateral dan upaya memberikan ruang bagi negara untuk menjalankan kewenangan berdaulatnya dalam batas kewajiban hukum internasional (Kabir, 2023). Pada tingkat internasional, Riffel (2022) menegaskan bahwa tindakan regulasi non-diskriminatif yang dilakukan secara *bona fide* untuk kepentingan publik pada keadaan tertentu dapat berada dalam ranah *police powers* dan tidak serta-merta diperlakukan sebagai ekspropriasi tidak langsung. Riffel secara khusus membahas pengecualian *police powers* dalam perjanjian investasi modern dan kaitannya dengan perlindungan kepentingan publik (Riffel, 2022). Dengan demikian, pembatasan investasi asing harus dibedakan antara regulasi publik yang sah dan intervensi yang secara substansial menghilangkan hak ekonomi investor tanpa dasar serta kompensasi yang memadai.

Indonesia mempunyai pengalaman normatif penting mengenai batas tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 yang menguji UU Penanaman Modal mengabulkan permohonan untuk sebagian dan menyatakan frasa tertentu dalam Pasal 22 terkait pemberian hak atas tanah “di muka sekaligus” bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini penting bukan hanya sebagai koreksi teknis terhadap masa hak atas tanah, tetapi juga sebagai penegasan bahwa kebijakan pro-investasi tetap berada di bawah prinsip konstitusional dan tidak boleh mengurangi fungsi penguasaan negara atas sumber daya secara tidak proporsional. Dengan kata lain, batas kewenangan negara berjalan dua arah: negara tidak boleh terlalu jauh mengintervensi investor secara sewenang-wenang, tetapi negara juga tidak boleh melepaskan kewenangan konstitusionalnya hanya demi memberikan kepastian komersial kepada investor.

Tantangan baru juga muncul dari tren *foreign investment screening* yang semakin kuat di berbagai negara. Li et al. (2024) memperlihatkan evolusi kebijakan Amerika Serikat dalam mengatur investasi masuk di tengah rivalitas geopolitik. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan penyaringan investasi Amerika Serikat berkembang dalam konteks perubahan hubungan kekuatan ekonomi dan geopolitik internasional (Li et al., 2024). Sementara itu, Chan dan Meunier (2022) menjelaskan institusionalisasi mekanisme penyaringan investasi di Uni Eropa. Mereka menunjukkan bahwa Uni Eropa mengadopsi kerangka penyaringan FDI bersama pada 2019 dan bahwa perhatian terhadap investasi pada sektor-sektor strategis menjadi salah satu faktor penting dalam perkembangan mekanisme tersebut (Chan & Meunier, 2022). Gáspár-Szilágyi (2024) menunjukkan bahwa alasan keamanan nasional dapat beririsan langsung dengan potensi sengketa investor-negara, khususnya dalam konteks investasi asing dan mekanisme penyaringan di Uni Eropa. Walker-Munro (2025) bahkan mengaitkan penyaringan investasi dengan keamanan riset dan aset strategis, terutama dalam konteks perlindungan penelitian dan institusi pendidikan tinggi dari risiko keamanan nasional.

Perkembangan ini penting bagi Indonesia karena sistem nasional saat ini masih dominan mengandalkan pembatasan sektoral, persyaratan kepemilikan, perizinan berbasis risiko, dan kewenangan sektoral. Belum terdapat satu mekanisme penyaringan transaksi investasi asing lintas sektor yang secara spesifik dan komprehensif dibangun berdasarkan risiko keamanan nasional sebagaimana model beberapa negara maju. Karena itu, setiap gagasan memperkuat *screening* di Indonesia harus sekaligus merumuskan batas prosedural agar tidak berubah menjadi proteksionisme diskriminatif. Pengalaman Uni Eropa menunjukkan bahwa mekanisme *foreign direct investment screening* berkembang melalui institusionalisasi pada tingkat nasional dan regional, sementara perkembangan di Amerika Serikat menunjukkan hubungan yang semakin erat antara penyaringan investasi, kepentingan ekonomi strategis, dan keamanan nasional (Chan & Meunier, 2022; Li et al., 2024).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini mengajukan tiga pertanyaan. Pertama, bagaimana struktur kewenangan negara dalam mengendalikan investasi asing menurut UU Penanaman Modal dan perkembangan regulasi setelah rezim Cipta Kerja? Kedua, apa batas yuridis yang mencegah kewenangan tersebut berubah menjadi tindakan arbitrer atau melanggar perlindungan investor? Ketiga, model pengendalian seperti apa yang dapat menjaga kepentingan nasional sekaligus meminimalkan risiko *regulatory chill* dan sengketa investasi? Kebaruan artikel ini terletak pada formulasi konsep “kedaulatan regulatif yang terikat hukum” dengan enam lapis uji: kewenangan, tujuan, non-diskriminasi, kebutuhan dan proporsionalitas, prosedur yang adil, serta pemulihan. Konsep tersebut menghubungkan hukum nasional, putusan konstitusional, dan perkembangan mutakhir hukum investasi internasional dalam satu kerangka pengujian kewenangan negara.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif atau doktrinal yang menempatkan norma hukum, asas, dan konstruksi kewenangan sebagai objek utama analisis. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan. Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji hubungan antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, UU Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025. Pendekatan kasus difokuskan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 karena putusan tersebut menunjukkan secara konkret kontrol konstitusional terhadap desain kebijakan penanaman modal.

Pendekatan konseptual digunakan untuk membahas sovereignty, right to regulate, police powers, indirect expropriation, legal certainty, proportionality, due process, dan regulatory chill. Pendekatan perbandingan digunakan secara terbatas untuk membaca tren penyaringan investasi asing di Amerika Serikat dan Uni Eropa, bukan untuk mentransplantasikan model tersebut secara langsung ke Indonesia, melainkan untuk mengidentifikasi prinsip desain kelembagaan yang relevan. Bahan hukum sekunder terdiri atas 20 artikel jurnal periode 2021–2025 yang dibagi menjadi 10 jurnal nasional dan 10 jurnal internasional, serta lima buku akademik periode 2021–2024. Pemilihan bahan dilakukan berdasarkan relevansi langsung dengan hukum investasi, kewenangan negara, reformasi regulasi, ISDS, ekspropriasi, dan penyaringan investasi asing.

Analisis dilakukan secara kualitatif-preskriptif melalui empat tahap. Pertama, mengidentifikasi bentuk kewenangan negara pada seluruh siklus investasi, mulai dari admission hingga exit atau penyelesaian sengketa. Kedua, mengidentifikasi jaminan hukum yang membatasi

penggunaan kewenangan tersebut. Ketiga, membandingkan temuan dengan perkembangan konsep right to regulate dan screening dalam literatur internasional. Keempat, merumuskan parameter normatif yang dapat digunakan untuk menilai apakah suatu tindakan pengendalian investasi merupakan regulasi publik yang sah atau intervensi yang melampaui batas. Karena penelitian ini bersifat normatif, kesimpulan tidak dimaksudkan sebagai pengukuran empiris atas dampak investasi, melainkan sebagai konstruksi argumentatif mengenai desain kewenangan yang konsisten dengan konstitusi dan hukum investasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Arsitektur Kewenangan Negara dalam UU Penanaman Modal

Secara konseptual, kewenangan negara terhadap investasi asing berangkat dari kedaulatan teritorial. Negara berwenang menentukan siapa yang dapat memasuki pasar, sektor apa yang terbuka, bentuk badan usaha yang digunakan, izin apa yang diperlukan, standar apa yang wajib dipenuhi, dan konsekuensi apa yang timbul apabila kewajiban dilanggar. Namun, dalam negara hukum, kedaulatan bukan kewenangan tanpa batas. Yoon (2024) menunjukkan bahwa sovereignty memiliki beberapa wajah: kebebasan dari intervensi eksternal tidak selalu identik dengan kemampuan nyata negara untuk mengatur. Dalam konteks investasi, kedaulatan yang relevan adalah kemampuan institusional untuk mencapai tujuan publik melalui aturan yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan. Karena itu, kewenangan mengendalikan investasi harus dibaca sebagai regulated authority, bukan discretionary power yang bebas dari pengujian.

UU Penanaman Modal secara bersamaan mengandung unsur fasilitasi dan pengendalian. Pada sisi fasilitasi, undang-undang menjanjikan kepastian hak, kepastian hukum, perlindungan, pelayanan, dan informasi terbuka kepada penanam modal. Pada sisi pengendalian, undang-undang menetapkan bidang usaha, kewajiban penanam modal, tanggung jawab perusahaan, ketentuan ketenagakerjaan, pengelolaan lingkungan, kewajiban menaati peraturan perundang-undangan, serta konsekuensi sengketa. Taduri (2021) memandang kepastian hukum dan perlindungan sebagai faktor penting bagi investasi asing, tetapi kepastian tersebut tidak dapat dimaknai sebagai pembekuan regulasi. Investor memperoleh kepastian bahwa perubahan atau tindakan pemerintah dilakukan menurut hukum, bukan jaminan bahwa lingkungan regulasi tidak akan berubah selama investasi berlangsung.

Pasal 6 UU Penanaman Modal memuat prinsip perlakuan yang sama kepada semua penanam modal yang berasal dari negara mana pun, dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional dan pengecualian bagi penanam modal dari negara yang memperoleh hak istimewa berdasarkan perjanjian. Norma ini mengikat negara pada standar non-diskriminasi sekaligus menyisakan ruang untuk diferensiasi yang memiliki dasar hukum. Karena itu, pengendalian terhadap investasi asing tidak dapat didasarkan semata-mata pada asal kebangsaan investor tanpa justifikasi normatif. Apabila perbedaan perlakuan diperlukan—misalnya dalam sektor sensitif, keamanan, atau berdasarkan perjanjian internasional—dasar, kriteria, dan ruang lingkungannya harus dapat diketahui dan diuji.

Pasal 7 membatasi kewenangan negara dalam melakukan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal. Tindakan semacam itu hanya dapat dilakukan berdasarkan undang-undang dan harus disertai kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar. Norma ini memperlihatkan batas material paling tegas: negara memang tidak kehilangan kekuasaan untuk mengambil alih aset demi kepentingan publik, tetapi penggunaan kekuasaan tersebut menimbulkan syarat legalitas dan kewajiban kompensasi. Prinsip ini sejalan dengan struktur perlindungan ekspropriasi dalam hukum investasi

internasional yang mensyaratkan tujuan publik, non-diskriminasi, due process, dan kompensasi. (Kriebaum, tt)

Pasal 8 memberi ruang bagi penanam modal untuk mengalihkan aset serta melakukan transfer dan repatriasi dalam valuta asing atas modal, keuntungan, bunga bank, dividen, pendapatan lain, kompensasi, pembayaran kontraktual, hasil penjualan atau likuidasi, dan pembayaran lain yang sah. Akan tetapi, hak tersebut tetap berada dalam kerangka hukum Indonesia, termasuk kewajiban pelaporan dan pemenuhan kewajiban fiskal. Hal ini menunjukkan bahwa hak ekonomi investor bukan kekebalan dari pengawasan. Negara dapat mengatur tata cara, dokumentasi, pajak, pencegahan pencucian uang, atau pelaksanaan putusan hukum selama pembatasan memiliki dasar hukum dan tidak secara terselubung meniadakan hak transfer yang telah dijamin.

Pada tahap admission, Pasal 12 UU Penanaman Modal sebagaimana dipengaruhi reformasi Cipta Kerja menjadi pintu utama pembentukan bidang usaha penanaman modal. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 mengembangkan kerangka bidang usaha prioritas, bidang yang dialokasikan atau memerlukan kemitraan dengan koperasi dan UMKM, bidang dengan persyaratan tertentu, dan bidang lain yang terbuka bagi penanam modal. Christiawan et al. (2024), dalam konteks industri penerbangan ASEAN, menunjukkan bahwa kepemilikan asing pada sektor tertentu tetap berhubungan erat dengan kebijakan nasional dan sensitivitas sektoral. Dengan demikian, keterbukaan investasi tidak identik dengan liberalisasi tanpa syarat; negara tetap dapat merancang batas kepemilikan atau persyaratan sektoral sepanjang ditetapkan secara transparan dan konsisten dengan hukum yang lebih tinggi.

Rezim perizinan berbasis risiko memperluas bentuk pengendalian dari sekadar izin formal menjadi pengelolaan risiko kegiatan usaha. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2025 mengatur persyaratan dasar, perizinan berusaha, perizinan berusaha untuk menunjang kegiatan usaha, norma-standar-prosedur-kriteria, layanan OSS, pengawasan, evaluasi kebijakan, penyelesaian hambatan, dan sanksi. Dalam perspektif batas kewenangan, model berbasis risiko dapat dibenarkan karena intensitas pengendalian disesuaikan dengan profil bahaya atau dampak kegiatan. Namun, legitimasi model tersebut tergantung pada kualitas klasifikasi risiko, akses terhadap informasi, konsistensi standar, koordinasi antarlembaga, dan tersedianya mekanisme koreksi jika terjadi kesalahan administrasi.

Struktur ini menunjukkan bahwa kewenangan negara tersebar pada seluruh siklus investasi. Pengendalian tidak hanya terjadi pada saat investor asing masuk, tetapi juga selama operasi melalui pengawasan dan pemenuhan kewajiban, ketika restrukturisasi atau pengalihan aset dilakukan, dan saat timbul sengketa. Oleh sebab itu, ukuran “batas kewenangan” tidak cukup dicari pada satu pasal. Batas tersebut harus dibangun dari relasi antara kewenangan sektoral, hak investor, prinsip administrasi pemerintahan, konstitusi, dan komitmen internasional. Pendekatan demikian menghindari dua kekeliruan: menganggap setiap pembatasan sebagai tindakan anti-investasi, atau sebaliknya menganggap setiap tindakan negara sah hanya karena dilakukan atas nama kedaulatan.

Spektrum Pengendalian Investasi Asing: Dari Admission sampai Penegakan

Spektrum pengendalian investasi asing dapat dipetakan dalam empat tahapan. Pertama adalah pengendalian pada tahap masuk dan pendirian (admission and establishment). Pada tahap ini negara menentukan bentuk badan hukum, bidang usaha, batas kepemilikan, kebutuhan kemitraan, modal minimum berdasarkan peraturan teknis yang berlaku, serta persyaratan dasar lainnya. Wewenang admission merupakan ruang kedaulatan yang paling kuat karena secara prinsip investor asing tidak memiliki hak inheren untuk memasuki setiap sektor ekonomi suatu

negara. Namun, setelah negara memberikan akses melalui undang-undang atau perjanjian, kebijakan admission harus dilaksanakan konsisten dengan komitmen tersebut. Salacuse (2021) menegaskan bahwa admission and establishment merupakan fase penting yang membedakan liberalisasi investasi dari perlindungan investasi pasca-pendirian.

Kedua adalah pengendalian operasional. Negara dapat mensyaratkan kepatuhan terhadap standar lingkungan, keselamatan, ketenagakerjaan, perpajakan, tata ruang, persaingan usaha, dan kewajiban sektoral. UU Penanaman Modal sendiri menempatkan tanggung jawab sosial perusahaan, penghormatan terhadap tradisi budaya masyarakat sekitar, dan kepatuhan pada peraturan sebagai bagian dari kewajiban atau tanggung jawab penanam modal. Prinsip ini penting karena investor asing tidak berdiri di luar sistem hukum domestik. Kewajiban perlindungan investor tidak meniadakan regulatory police power negara untuk mencegah kerusakan lingkungan, melindungi konsumen, atau menegakkan standar ketenagakerjaan. Baltag et al. (2023) memperlihatkan bahwa perjanjian dan praktik arbitrase modern semakin mengakui hubungan antara right to regulate dengan lingkungan, kesehatan, dan tanggung jawab korporasi.

Ketiga adalah pengendalian melalui pengawasan dan sanksi administratif. Perizinan berbasis risiko menuntut pengawasan yang proporsional terhadap tingkat risiko. Negara dapat memeriksa kepatuhan, meminta pelaporan, memberikan peringatan, mengenakan denda administratif, membekukan atau mencabut perizinan sesuai dasar hukum, dan melakukan tindakan korektif. Batas terpenting pada fase ini adalah due process: investor harus mengetahui pelanggaran yang dituduhkan, dasar hukum tindakan, kesempatan memenuhi atau memperbaiki kewajiban bila hukum menyediakan, serta saluran keberatan atau gugatan. Kepastian hukum, sebagaimana ditekankan Taduri (2021), bukan sekadar adanya aturan tertulis, tetapi keterprediksian penerapan aturan tersebut.

Keempat adalah tindakan luar biasa terhadap aset atau kelangsungan investasi, termasuk nasionalisasi, pengambilalihan, atau kebijakan yang efeknya sangat berat bagi investasi. Pada titik ini batas terhadap negara menjadi lebih ketat. Pasal 7 UU Penanaman Modal mengatur nasionalisasi dan pengambilalihan hak kepemilikan, sedangkan hukum investasi internasional juga mengenal konsep indirect expropriation. Riffel (2022) membedakan tindakan pengambilalihan dengan regulasi bona fide untuk kepentingan publik. Tidak semua kerugian akibat regulasi adalah ekspropriasi; apabila setiap pengetatan standar lingkungan atau kesehatan diperlakukan sebagai taking, negara akan kehilangan kemampuan regulasi. Sebaliknya, label "regulasi" tidak boleh dipakai untuk menyamarkan tindakan yang secara efektif dan permanen menghilangkan manfaat ekonomi utama investasi secara tidak proporsional.

Konstruksi kewenangan ini juga memperlihatkan pentingnya perbedaan antara restriction dan deprivation. Restriction membatasi cara investor menggunakan hak atau menjalankan usaha untuk mencapai tujuan yang sah, sedangkan deprivation menghilangkan secara substansial hak atau nilai ekonomi investasi. Semakin dekat suatu tindakan pada deprivation, semakin tinggi tuntutan justifikasi, prosedur, dan kompensasinya. Kerangka ini selaras dengan gagasan police powers dalam hukum investasi, yang pada umumnya melindungi ruang regulasi non-diskriminatif dan bona fide, tetapi tidak membenarkan tindakan konfiskatoris yang disamarkan sebagai kebijakan umum (Riffel, 2022).

Perbedaan tersebut relevan dalam kebijakan sektor strategis. Negara dapat membatasi porsi kepemilikan asing atau mewajibkan izin tertentu untuk sektor yang berkaitan dengan sumber daya, infrastruktur, komunikasi, data, transportasi, atau kepentingan publik lain. Akan tetapi, pembatasan harus dipublikasikan dan menggunakan indikator yang dapat dijelaskan. Christiawan et al. (2024) menunjukkan bahwa sektor penerbangan ASEAN tetap mempraktikkan pembatasan kepemilikan karena berkaitan dengan pengaturan akses pasar dan kebijakan

nasional. Pengalaman ini memperlihatkan bahwa liberalisasi sektor strategis hampir selalu disertai safeguards; yang menjadi masalah adalah apakah safeguard tersebut transparan, rasional, dan tidak digunakan untuk menguntungkan pelaku tertentu secara tersembunyi.

Di Indonesia, Perpres 10/2021 jo. Perpres 49/2021 bergerak dari konsep daftar negatif yang luas menuju prinsip bahwa pada dasarnya bidang usaha terbuka, dengan kategori prioritas, kemitraan, persyaratan tertentu, dan bidang tertutup menurut undang-undang. Reformasi tersebut memperluas akses, tetapi sekaligus menjadikan kualitas penentuan persyaratan sebagai titik kritis. Sudyana dan Zahir (2025) menilai kebijakan pasca-omnibus law lebih progresif dalam harmonisasi dan koordinasi. Namun, kritik Atikasari (2021) serta Iqbal et al. (2022) mengingatkan bahwa reformasi yang memprioritaskan percepatan investasi harus tetap menjaga legitimasi proses, perlindungan sosial, dan kepastian yang tidak hanya menguntungkan satu kelompok kepentingan.

Dengan demikian, negara memiliki spektrum kewenangan yang luas, tetapi intensitas pengujian hukumnya bertingkat. Keputusan umum yang berlaku prospektif untuk seluruh pelaku usaha relatif memperoleh ruang kebijakan lebih besar dibanding tindakan individual yang memutus izin atau mengambil aset investor tertentu. Semakin selektif, retroaktif, dan berat dampak suatu tindakan, semakin kuat kewajiban negara untuk menunjukkan dasar hukum, tujuan yang sah, alasan objektif, prosedur yang adil, dan jika mencapai tingkat pengambilalihan—kompensasi yang tepat. Prinsip bertingkat ini menjadi dasar konseptual untuk merumuskan batas kewenangan yang lebih operasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi dan Batas Konstitusional Kebijakan Pro-Investasi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 mempunyai posisi penting dalam membaca hubungan antara kebijakan investasi dan konstitusi. Mahkamah mengabulkan permohonan untuk sebagian dan menyatakan frasa “di muka sekaligus” serta konstruksi tertentu dalam Pasal 22 ayat (1) mengenai pemberian dan perpanjangan hak atas tanah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Secara normatif, putusan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang memang memiliki ruang luas untuk memberikan fasilitas investasi, tetapi fasilitas tersebut tetap harus sejalan dengan prinsip penguasaan negara, pengelolaan sumber daya, dan jaminan konstitusional. Kebijakan investasi tidak dapat memperoleh status istimewa yang membuatnya berada di luar pengujian konstitusional.

Relevansi putusan tersebut terhadap batas kewenangan negara bersifat dua arah. Pertama, Mahkamah membatasi kecenderungan negara untuk mengikat dirinya terlalu jauh melalui pemberian hak jangka panjang secara sekaligus demi menciptakan kepastian bagi investor. Jika pemberian fasilitas tersebut mengurangi kemampuan negara melakukan evaluasi dan pengawasan yang dituntut konstitusi, maka desain pro-investasi dapat dibatalkan. Kedua, putusan juga menunjukkan bahwa kepastian investasi harus dibangun melalui rule-based governance, bukan melalui pelepasan kontrol publik. Kepastian yang sah lahir dari prosedur perpanjangan dan pembaruan yang jelas, bukan dari jaminan yang menutup seluruh ruang evaluasi negara dalam jangka sangat panjang.

Prinsip ini berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945 yang menempatkan perekonomian nasional dan cabang produksi penting dalam kerangka kemakmuran rakyat. Penggunaan Pasal 33 tidak boleh menjadi legitimasi umum untuk tindakan sewenang-wenang terhadap investasi asing. Sebaliknya, pasal tersebut merupakan orientasi tujuan dan struktur penguasaan negara yang harus diterjemahkan melalui instrumen hukum yang jelas. Dengan demikian, nasional interest harus dioperasionalkan menjadi kriteria konkret: perlindungan lingkungan, ketahanan energi, pemerataan, penguasaan teknologi strategis, perlindungan UMKM, keamanan data, atau tujuan lain yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kerangka konstitusional juga memperkuat argumen bahwa negara tidak hanya memiliki right to regulate, tetapi dalam keadaan tertentu mempunyai duty to regulate. Negara dapat melanggar kewajiban konstitusional apabila membiarkan kegiatan investasi menimbulkan kerusakan serius tanpa pengawasan hanya karena takut terhadap gugatan atau penurunan minat investor. Kabir (2023) menunjukkan bahwa right to regulate pada negara berkembang berkaitan dengan upaya merebut kembali ruang kebijakan dari desain perjanjian investasi yang terlalu sempit. Di Indonesia, ruang tersebut harus digunakan untuk memenuhi mandat konstitusi, tetapi tetap melalui mekanisme hukum yang dapat diuji.

Dengan demikian, Putusan 21-22/PUU-V/2007 mengajarkan bahwa keseimbangan investasi tidak boleh diletakkan hanya pada hubungan pemerintah-investor. Masyarakat, lingkungan, sumber daya, dan generasi mendatang juga merupakan bagian dari kepentingan yang harus dipertimbangkan. Negara dibatasi agar tidak sewenang-wenang terhadap investor, namun juga dibatasi agar tidak memberikan konsesi yang membuatnya kehilangan kapasitas untuk menjalankan mandat konstitusional. Inilah inti dari kedaulatan regulatif yang terikat hukum: kedaulatan bukan kebebasan pemerintah dari hukum, melainkan kapasitas negara bertindak melalui hukum untuk tujuan konstitusional.

Pelajaran dari Foreign Investment Screening dan Relevansinya bagi Indonesia

Tren global menunjukkan pergeseran dari liberalisasi investasi menuju selective openness. Negara tetap menerima modal asing, tetapi melakukan pemeriksaan lebih ketat atas transaksi yang berkaitan dengan teknologi strategis, infrastruktur kritis, data, pertahanan, energi, atau keterkaitan dengan pemerintah asing. Li et al. (2024) menunjukkan bahwa kebijakan Amerika Serikat berkembang seiring rivalitas hegemonik dan kemudian menyebar sebagai referensi kebijakan di negara lain. Chan dan Meunier (2022) menjelaskan bahwa dukungan negara anggota Uni Eropa terhadap mekanisme screening dipengaruhi persepsi ancaman dan kebutuhan koordinasi. Perkembangan ini menegaskan bahwa keterbukaan investasi saat ini semakin dikaitkan dengan security governance.

Screening berbeda dari perizinan usaha biasa. Perizinan berbasis risiko menilai risiko kegiatan usaha terhadap aspek tertentu, sedangkan screening investasi dapat menilai risiko yang timbul dari identitas pengendali, struktur transaksi, akses terhadap aset atau teknologi sensitif, dan implikasi keamanan. Gáspár-Szilágyi (2024) menunjukkan bahwa langkah keamanan nasional terhadap investasi dapat memunculkan sengketa investor-negara, sehingga negara perlu merancang prosedur yang dapat membedakan genuine security concern dari economic protectionism. Walker-Munro (2024) menambahkan bahwa isu keamanan investasi kini dapat meluas ke keamanan riset dan transfer pengetahuan.

Indonesia sebenarnya telah memiliki unsur-unsur pengendalian yang dapat berfungsi seperti screening secara sektoral: daftar bidang usaha dan persyaratan kepemilikan, izin sektoral, persetujuan tertentu pada bidang strategis, peraturan persaingan, serta pengawasan transaksi dan perizinan berbasis risiko. Namun, pendekatan tersebut tersebar dan berorientasi pada sektor atau kegiatan, bukan pada penilaian transaksi lintas sektor berdasarkan ancaman keamanan nasional. Kondisi ini bukan berarti Indonesia harus menyalin CFIUS Amerika Serikat atau mekanisme Uni Eropa. Konteks kelembagaan, kapasitas, struktur ekonomi, dan kebutuhan modal Indonesia berbeda.

Jika Indonesia memilih memperkuat screening, desain yang tepat harus bersifat targeted, risk-based, dan reviewable. Pertama, objek screening perlu dibatasi pada sektor atau aset yang benar-benar strategis, agar tidak menambah ketidakpastian bagi investasi biasa. Kedua, indikator risiko harus ditetapkan sebelumnya, misalnya kontrol terhadap infrastruktur kritis, akses pada data sensitif, teknologi dual-use, ketergantungan strategis, atau hubungan pengendali dengan

aktor negara asing. Ketiga, terdapat batas waktu pemeriksaan yang jelas untuk mencegah open-ended review. Keempat, keputusan harus disertai alasan yang memadai, setidaknya sejauh tidak membuka informasi rahasia keamanan.

Kelima, pemerintah perlu memiliki pilihan mitigasi di antara persetujuan penuh dan pelarangan total. Mitigasi dapat berbentuk pembatasan akses data, kewajiban local security officer, pemisahan sistem, pembatasan hak suara tertentu, divestasi aset sensitif, atau kewajiban pelaporan. Pendekatan bertingkat lebih proporsional daripada binary approval. Velten (2022) menunjukkan bahwa screening FDI memerlukan keseimbangan antara tujuan keamanan dan pembatasan hukum, sedangkan Chan dan Meunier (2022) memperlihatkan bahwa koordinasi antarotoritas menjadi unsur penting dalam mekanisme lintas sektor.

Keenam, mekanisme keberatan atau review perlu disediakan. Kerahasiaan keamanan memang dapat membatasi keterbukaan bukti, tetapi bukan alasan untuk meniadakan seluruh akuntabilitas. Pemerintah dapat menggunakan model keputusan administratif dengan alasan terstruktur dan review terbatas oleh forum yang berwenang. Tujuannya bukan membuat screening mudah dibatalkan, tetapi menjamin bahwa kewenangan keamanan tidak menjadi black box. Prinsip ini sejalan dengan legally bounded regulatory sovereignty: bahkan kebijakan yang menyangkut keamanan nasional tetap harus memiliki batas kewenangan, prosedur, dan pengawasan.

Pelajaran terpenting bagi Indonesia adalah bahwa screening bukan sinonim penutupan pasar. Dalam selective openness, negara tetap mempromosikan investasi pada mayoritas sektor sambil membangun kontrol yang lebih presisi terhadap transaksi berisiko tinggi. Pendekatan ini lebih efisien daripada pembatasan kepemilikan asing yang sangat luas dan permanen pada semua sektor. Ia juga lebih kompatibel dengan tuntutan kepastian karena investor dapat mengetahui sejak awal transaksi mana yang memerlukan review lebih mendalam dan parameter apa yang menjadi perhatian pemerintah.

Model Kedaulatan Regulatif yang Terikat Hukum

Berdasarkan keseluruhan analisis, artikel ini mengusulkan konsep kedaulatan regulatif yang terikat hukum (legally bounded regulatory sovereignty). Konsep ini menolak dua pandangan ekstrem. Pandangan pertama menganggap kedaulatan memberi negara diskresi nyaris tidak terbatas terhadap investasi asing. Pandangan kedua memandang perlindungan investasi sebagai jaminan stabilitas yang membatasi negara dari perubahan regulasi yang merugikan investor. Keduanya tidak sesuai dengan struktur UU Penanaman Modal. Negara memiliki ruang regulasi luas, tetapi undang-undang sekaligus memberikan hak, kepastian, prinsip perlakuan, mekanisme kompensasi, dan penyelesaian sengketa.

Model ini memiliki enam uji kumulatif. Uji kewenangan menanyakan apakah lembaga memiliki dasar atribusi, delegasi, atau mandat yang sah. Uji tujuan menilai apakah tindakan benar-benar mengejar kepentingan publik yang diakui. Uji non-diskriminasi menilai konsistensi perlakuan terhadap situasi sebanding. Uji kebutuhan dan proporsionalitas menguji hubungan antara risiko, instrumen, dan beban kebijakan. Uji prosedur menilai transparansi, pemberitahuan, kesempatan didengar, dan alasan keputusan. Uji pemulihan menilai akses terhadap keberatan, peradilan atau mekanisme sengketa, serta kompensasi bila tindakan mencapai pengambilalihan. Keenam uji ini dapat diterapkan baik pada pembentukan regulasi maupun keputusan individual.

Penggunaan enam uji tersebut berimplikasi pada desain kelembagaan. Setiap kementerian atau lembaga yang mengeluarkan kebijakan signifikan terhadap investasi asing sebaiknya melakukan investment regulatory impact note yang ringkas tetapi terstruktur. Dokumen ini tidak harus menjadi prosedur baru yang berat; ia dapat terintegrasi dengan analisis kebijakan atau

harmonisasi peraturan. Isinya setidaknya menjelaskan dasar kewenangan, tujuan, kelompok terdampak, pilihan alternatif, potensi diskriminasi, masa transisi, keterkaitan dengan komitmen internasional, dan mekanisme penyelesaian. Penguatan kapasitas semacam ini lebih penting daripada sekadar menambahkan banyak regulasi.

Model ini juga dapat mengurangi problem fragmentasi. Pardede (2023) mencatat persoalan hiper-regulasi sebagai salah satu tantangan investasi Indonesia. Simplifikasi melalui omnibus law memang mengurangi sebagian tumpang tindih, tetapi harmonisasi substansi tetap perlu dijaga. Kewenangan investasi tersebar di berbagai sektor, sehingga keputusan satu lembaga dapat menimbulkan konsekuensi pada izin, kontrak, perjanjian internasional, atau sengketa. Karena itu, kebijakan berisiko tinggi sebaiknya melewati konsultasi lintas instansi, termasuk unit yang memahami investasi internasional dan sengketa negara.

Di sisi perjanjian internasional, konsep ini menuntut konsistensi antara kebijakan domestik dan treaty policy. Mahardhika (2022) menunjukkan perlunya memikirkan kembali perlindungan investasi setelah evaluasi BIT. Indonesia perlu memastikan bahwa klausul perjanjian baru tidak menciptakan standar yang lebih luas daripada yang dapat dikelola secara institusional. Sebaliknya, perjanjian juga dapat menjadi alat untuk meningkatkan governance domestik melalui kewajiban transparansi, anti-korupsi, tanggung jawab investor, dan mekanisme konsultasi. Keseimbangan tidak berarti memperlemah seluruh hak investor, tetapi membuat hak dan kewajiban lebih presisi.

Dari sisi investor, model ini memberi manfaat berupa keterprediksian. Investor dapat mengantisipasi bahwa sektor strategis atau kegiatan berisiko tinggi akan tunduk pada regulasi lebih ketat, tetapi mereka juga memperoleh kepastian bahwa tindakan negara harus menggunakan kriteria dan prosedur. Dari sisi negara, model ini mempertahankan policy space untuk menanggapi perubahan teknologi, krisis kesehatan, risiko lingkungan, keamanan, dan perubahan ekonomi. Petrenko (2024) menekankan bahwa right to regulate harus dikembangkan sebagai konsep yang mampu bekerja lintas rezim hukum ekonomi internasional, sedangkan Yoon (2024) mengingatkan bahwa kapasitas regulasi lebih substantif daripada sekadar klaim non-interference.

Secara praktis, model ini tidak mengharuskan revisi total UU Penanaman Modal. Sebagian prinsip sudah terkandung dalam undang-undang dan hukum administrasi umum. Yang diperlukan adalah penguatan koneksi antarprinsip, pembaruan ketentuan untuk mengakomodasi risiko investasi modern, pengaturan yang lebih eksplisit mengenai koordinasi dan screening untuk aset sangat strategis jika dianggap perlu, serta penguatan mekanisme pencegahan sengketa. Revisi di masa depan juga dapat memperjelas relasi antara tindakan regulasi publik, ekspropriasi, kompensasi, dan mekanisme penyelesaian sengketa agar risiko interpretasi dapat dikurangi.

Tabel berikut merangkum hubungan antara ruang kewenangan negara dan batas hukum yang seharusnya melekat pada setiap tindakan pengendalian investasi asing.

Tabel 1. Matriks Kewenangan dan Batas Pengendalian Investasi Asing

Ranah Kewenangan	Ruang Tindakan Negara	Batas Hukum Utama	Implikasi Normatif
Masuk dan pendirian	Menentukan sektor terbuka/tertutup, persyaratan kepemilikan, bentuk usaha	Dasar hukum jelas; publikasi; non-diskriminasi; konsistensi dengan komitmen internasional	Perpres 10/2021 jo. Perpres 49/2021; kebijakan sektoral

Perizinan dan operasi	Perizinan berbasis risiko, standar teknis, lingkungan, ketenagakerjaan, pajak	Klasifikasi risiko rasional; prosedur pasti; proporsional; kesempatan pemenuhan	PP 28/2025 dan regulasi sektoral
Pengawasan dan sanksi	Pemeriksaan, pelaporan, peringatan, denda, pembekuan/pencabutan	Due process; alasan keputusan; bukti; konsistensi; akses keberatan	Prinsip administrasi pemerintahan dan peraturan sektoral
Pembatasan sektor strategis	Pembatasan kontrol, kemitraan, syarat khusus, potensi screening	Legitimate public purpose; indikator objektif; pembatasan terarah; reviewable	Kepentingan nasional, keamanan, infrastruktur/data strategis
Pengambilalihan/nasionalisasi	Pengambilalihan hak untuk kepentingan publik	Berdasarkan undang-undang; non-diskriminasi; due process; kompensasi pasar	Pasal 7 UU Penanaman Modal
Penyelesaian sengketa	Negosiasi, ADR, pengadilan, arbitrase berdasarkan kesepakatan	Persetujuan yang jelas; cooling-off; akses pemulihan; koordinasi pemerintah	Pasal 32 UU Penanaman Modal dan perjanjian investasi

Matriks tersebut menegaskan bahwa ruang kewenangan dan batasnya bergerak bersamaan. Semakin jauh tindakan negara masuk ke hak individual investor, semakin ketat syarat yang harus dipenuhi. Pada tahap admission, negara memiliki diskresi kebijakan yang relatif luas. Pada tahap sanksi individual, due process menjadi lebih dominan. Pada tahap pengambilalihan, legalitas dan kompensasi menjadi syarat utama. Struktur bertingkat ini dapat membantu pemerintah membedakan kebijakan umum yang merupakan exercise of regulatory powers dari tindakan yang berisiko menjadi deprivation of investment.

Kerangka ini juga relevan untuk evaluasi UU Penanaman Modal ke depan. Sejak 2007, ekonomi digital, data lintas batas, infrastruktur awan, kecerdasan buatan, mineral kritis, rantai pasok strategis, dan ketegangan geopolitik telah mengubah sifat risiko investasi. Walker-Munro (2024) menunjukkan perluasan isu keamanan investasi hingga area riset, sedangkan Li et al. (2024) memperlihatkan bahwa kebijakan investasi kini menjadi bagian dari strategi geopolitik. Indonesia membutuhkan kerangka yang cukup adaptif untuk merespons risiko baru, tetapi adaptasi tersebut harus dilakukan melalui aturan yang presisi agar tidak menciptakan ketidakpastian baru.

Karena itu, pembaruan hukum investasi sebaiknya tidak diukur hanya dari seberapa cepat izin dapat diterbitkan atau seberapa banyak sektor dibuka. Indikator kualitas juga harus mencakup kejelasan batas kewenangan, konsistensi antarinstansi, kualitas pengawasan, efektivitas pemulihan administratif, transparansi alasan keputusan, dan kemampuan negara mempertahankan kebijakan publik dalam sengketa. Pendekatan ini menempatkan investasi asing sebagai bagian dari tata kelola pembangunan, bukan tujuan akhir kebijakan ekonomi.

SIMPULAN

UU Penanaman Modal memberikan negara kewenangan yang luas untuk mengendalikan investasi asing melalui penentuan bidang usaha, persyaratan kepemilikan dan pendirian,

perizinan berbasis risiko, pengawasan, penegakan kewajiban, pembatasan yang sah, dan dalam kondisi tertentu nasionalisasi atau pengambilalihan. Perkembangan setelah rezim Cipta Kerja termasuk Perpres 10/2021 jo. Perpres 49/2021 dan PP 28/2025 menunjukkan pergeseran menuju keterbukaan yang lebih luas dengan kontrol berbasis sektor, persyaratan, dan risiko. Kewenangan tersebut merupakan perwujudan kedaulatan negara, tetapi tidak bersifat absolut.

Batas kewenangan terbentuk dari enam unsur: adanya dasar kewenangan yang sah; tujuan kepentingan publik; non-diskriminasi; kebutuhan dan proporsionalitas; due process dan transparansi; serta akses terhadap pemulihan dan kompensasi ketika tindakan mencapai tingkat pengambilalihan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 menegaskan bahwa bahkan fasilitas pro-investasi harus tunduk pada kontrol konstitusional. Pada sisi lain, hukum investasi internasional dan ISDS mengharuskan negara mempertimbangkan standar perlindungan investor tanpa menghapus right to regulate.

Konsep kedaulatan regulatif yang terikat hukum menawarkan kerangka yang lebih seimbang. Negara tetap dapat bertindak tegas terhadap investasi yang menimbulkan risiko bagi lingkungan, keamanan, sumber daya strategis, atau kepentingan nasional, tetapi tindakan harus didesain agar legal, terarah, dapat dijelaskan, dan dapat diuji. Dalam konteks tren foreign investment screening, Indonesia dapat mempertimbangkan penguatan mekanisme penilaian atas transaksi strategis secara targeted dan risk-based, disertai batas waktu, opsi mitigasi, alasan keputusan, koordinasi lintas instansi, dan mekanisme review. Dengan demikian, pengendalian investasi asing tidak berubah menjadi proteksionisme, sedangkan perlindungan investor tidak berubah menjadi pembekuan ruang kebijakan negara.

REKOMENDASI

Pertama, pemerintah perlu mengintegrasikan uji kewenangan, tujuan, non-diskriminasi, proporsionalitas, due process, dan pemulihan dalam pembentukan kebijakan investasi berdampak tinggi. Kedua, evaluasi perjanjian investasi perlu diarahkan pada perumusan right to regulate, indirect expropriation, pengecualian kepentingan publik, kewajiban investor, dan mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih presisi. Ketiga, apabila Indonesia membentuk mekanisme screening investasi strategis yang lebih komprehensif, instrumen tersebut harus dibatasi pada risiko yang terdefinisi dan menyediakan prosedur yang transparan serta reviewable. Keempat, koordinasi pencegahan sengketa perlu diperkuat dengan mekanisme konsultasi, cooling-off period yang efektif, dan kapasitas litigasi agar kekhawatiran terhadap ISDS tidak menimbulkan regulatory chill.

REFERENSI

- Akbar, Z. A., & Harahap, A. (2026). Regulatory uncertainty as a challenge protection of legitimate expectations foreign investors: A legal investment perspective Indonesia. *Law Research Review Quarterly*, 12(6), 3361–3379. <https://doi.org/10.15294/lrrq.v12i6.51221>
- Allagan, T. M. P., & Simbolon, P. G. M. (2024). The cooling-off period under the international investment law regime in the Indonesian regulations context. *Journal of Indonesian Legal Studies*, 9(2), 835–866. <https://doi.org/10.15294/jils.v9i2.19153>
- Atikasari, H. (2021). Trends and issues of the investment legal revolution: Evidence of the Omnibus Law on Job Creation. *Journal of Private and Commercial Law*, 5(1), 32–49. <https://doi.org/10.15294/jpcl.v5i1.29884>
- Baltag, C., Joshi, R., & Duggal, K. (2023). Recent trends in investment arbitration on the right to regulate, environment, health and corporate social responsibility: Too much or too little? *ICSID*

- Review—Foreign Investment Law Journal*, 38(2), 381–421. <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siac031>
- Bauerle Danzman, S., & Meunier, S. (2023). Naïve no more: Foreign direct investment screening in the European Union. *Global Policy*, 14(S3), 40–53. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13215>
- Carvosso, R. (2024). The precarity of the police powers doctrine in investment arbitration: Rockhopper v Italy. *Journal of International Dispute Settlement*, 15(1), 172–189. <https://doi.org/10.1093/jnlids/idad026>
- Chan, Z. T., & Meunier, S. (2022). Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations*, 17(3), 513–541. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09436-y>
- Christiawan, R., Zuan, H., Jusoh, S., & Nugraha, R. A. (2024). Foreign direct investment in ASEAN airline industry. *Hasanuddin Law Review*, 10(1), 43–63. <https://doi.org/10.20956/halrev.v10i1.4903>
- Damjanovic, I. (2024). The reform of international investment law: Whose rule of law? *European Journal of Risk Regulation*, 15(3), 524–540. <https://doi.org/10.1017/err.2024.28>
- Faccio, S. (2023). Investment contracts and the reform of investment arbitration: Towards sustainability. *ICSID Review—Foreign Investment Law Journal*, 38(3), 625–643. <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siad026>
- Gáspár-Szilágyi, S. (2024). When the dragon comes home to roost: Chinese investments in the EU, national security, and investor–state arbitration. *Journal of International Dispute Settlement*, 15(2), 195–220. <https://doi.org/10.1093/jnlids/idad028>
- García Sánchez, G. J. (2024). Defrosting regulatory chill. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 45(3), 597–680. <https://scholarship.law.tamu.edu/facscholar/1986>
- Godsell, D., Lel, U., & Miller, D. (2023). U.S. national security and de-globalization. *Journal of International Business Studies*, 54, 1471–1494. <https://doi.org/10.1057/s41267-023-00621-2>
- Hutahayan, B., Fadli, M., Amimakmur, S. A., & Dewantara, R. (2024). Investment decision, legal certainty and its determinant factors: Evidence from the Indonesia Stock Exchange. *Cogent Business & Management*, 11(1), Article 2332950. <https://doi.org/10.1080/23311975.2024.2332950>
- Iqbal, M., Mujib, M. M., & Lestari, Y. (2022). Does Omnibus Law affect the Indonesian investment regulations towards Chinese investors? *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 5(2), 179–197. <https://doi.org/10.24090/volkgeist.v5i2.6838>
- Jung, S. (2023). Research on foreign investment screening practices under BITs and FTAs. *Korea International Law Review*, 66, 181–222. <https://doi.org/10.25197/kilr.2023.66.181>
- Kabir, S. F. (2023). Krisis dan reformasi: Hak untuk mengatur dalam perjanjian investasi bilateral di negara dunia ketiga. *Undang: Jurnal Hukum*, 6(1), 151–187. <https://doi.org/10.22437/ujh.6.1.151-187>
- Kriebaum, U., Schreuer, C., & Dolzer, R. (2022). *Principles of international investment law* (3rd ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780192857804.001.0001>
- Li, J., Shapiro, D., & Ufimtseva, A. (2024). Regulating inbound foreign direct investment in a world of hegemonic rivalry: The evolution and diffusion of US policy. *Journal of International Business Policy*, 7, 147–165. <https://doi.org/10.1057/s42214-023-00177-w>
- Mahardhika, N. G. (2022). An epilogue to bilateral investment treaties regime and the fate of foreign investments protection in Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 29(1), 93–117. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss1.art5>
- Masumy, N., & Shang, C. S. (2023). Analyzing the anatomy of innovative investment treaty drafting: The quest to safeguard the right to regulate. *Journal of Dispute Resolution*, 2023(1), 14–51. <https://scholarship.law.missouri.edu/jdr/vol2023/iss1/6>

- Matos, S. (2022). Investor due diligence and legitimate expectations. *Journal of World Investment and Trade*, 23(2), 313–328. <https://doi.org/10.1163/22119000-12340231>
- Mitchell, A. D. (2023). The right to regulate and the interpretation of the WTO Agreement. *Journal of International Economic Law*, 26(3), 462–482. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgad024>
- Ossa, R., Staiger, R. W., & Sykes, A. O. (2023). Standing in international investment and trade disputes. *Journal of International Economics*, 145, Article 103791. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2023.103791>
- Petrenko, A. (2024). *The right to regulate in international economic law: Towards a general theory with lessons from the GATS*. Universitätsverlag Göttingen. <https://doi.org/10.17875/gup2024-2652>
- Salacuse, J. W. (2021). *The law of investment treaties* (3rd ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198850953.001.0001>
- Sornarajah, M. (2021). *The international law on foreign investment* (5th ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316459959>
- Sudiyana, S., & Mohd Zahir, M. Z. (2025). Comparison of Indonesian and Malaysian investment laws following omnibus legislation. *Yustisia*, 14(1), 1–22. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v14i1.83707>
- Taduri, J. N. A. (2021). The legal certainty and protection of foreign investment against investment practices in Indonesia. *Lex Scientia Law Review*, 5(1), 119–138. <https://doi.org/10.15294/lesrev.v5i1.46286>
- Velten, J. (2022). *Screening foreign direct investment in the EU: Political rationale, legal limitations, legislative options*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-05603-1>
- Walker-Munro, B. (2024). National security, foreign investment & research security: The current state of art. *Griffith Law Review*, 33(2), 167–188. <https://doi.org/10.1080/10383441.2025.2459007>
- Xiang, M. J., & Maïnkade, B. F. (2023). The human rights-based approach to sustainable development: Lessons from recent African investment treaty practice. *Heliyon*, 9(8), Article e18578. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2023.e18578>
- Yoon, K. (2024). The many faces of sovereignty. *International Theory*, 16(2), 211–236. <https://doi.org/10.1017/S1752971924000058>