



ANALISIS YURIDIS TENTANG PENANAMAN MODAL ASING DARI PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2007 TENTANG PENANAMAN MODAL

Melisarah Fernandez¹, I Made Sudirga²

¹Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, E-mail: sarahsyifaku@gmail.com

²Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar, E-mail: madesudirga@unmas.ac.id

Info Artikel	Abstract
Title <i>Legal Analysis Of Foreign Investment From The Perspective Of Law Number 25 Of 2007 Concerning Investment</i> Keywords : <i>Foreign Investment; Ambiguity of Norms; Minimum Capital; BKPM Regulation; Legal Certainty</i>	<i>Foreign Direct Investment (FDI) plays a crucial role in driving national economic growth, technology transfer, and job creation in Indonesia. However, the practice of FDI in Indonesia still presents various legal challenges, particularly regarding the determination of minimum capital limits and the potential for regulatory abuse by foreign investors. This study examines the regulation of FDI under Law Number 25 of 2007 concerning Investment and the Investment Coordinating Board (BKPM) Regulation Number 4 of 2021. The method used is normative legal research with a statute approach and a conceptual approach. The findings show that the absence of explicit provisions on minimum capital in Law Number 25 of 2007 creates a legal vacuum that opens opportunities for manipulative practices, including nominee ownership schemes. Meanwhile, BKPM Regulation Number 4 of 2021 has set a minimum investment value of IDR 10,000,000,000, but remains weak in terms of verification and supervision of capital substance. This condition gives rise to the phenomenon of pseudo-FDI, which is administratively legitimate yet substantively hollow, thereby generating legal uncertainty, undermining the principle of justice, and threatening national economic sovereignty. This study concludes that regulatory harmonization, consistent law enforcement, and a strengthened supervisory role for authorized officials are essential to creating a fair, transparent, and legally certain investment system</i>
Judul: Analisis Yuridis Tentang Penanaman Modal Asing Dari Perspektif Undang-Undang Nomor 25	Abstrak Penanaman Modal Asing (PMA) memegang peranan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, transfer teknologi, dan penciptaan lapangan kerja di Indonesia. Namun, praktik PMA di Indonesia masih menyisakan berbagai persoalan yuridis, khususnya dalam hal pengaturan batas minimal modal asing dan potensi penyalahgunaan regulasi oleh investor asing. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan PMA berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang

Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Kata kunci: Penanaman Modal Asing; Kekaburan Norma; Modal Minimum; Peraturan BKPM; Kepastian Hukum	Penanaman Modal serta peraturan teknis Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) Nomor 4 Tahun 2021. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasil kajian menunjukkan bahwa ketiadaan ketentuan eksplisit mengenai batas modal minimum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 menciptakan kekaburan norma (<i>rechtsvacuum</i>) yang membuka peluang bagi praktik manipulatif, termasuk skema kepemilikan nominee. Sementara itu, Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 telah menetapkan nilai investasi minimal sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), namun tetap lemah dalam aspek verifikasi dan pengawasan substansi modal. Kondisi ini melahirkan fenomena PMA semu, yaitu badan usaha yang sah secara administratif tetapi tidak substantif, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, mereduksi prinsip keadilan, dan mengancam kedaulatan ekonomi nasional. Penelitian ini menyimpulkan pentingnya harmonisasi peraturan perundang-undangan, penegakan hukum yang konsisten, serta penguatan peran pejabat yang berwenang dalam mengawasi proses pendirian PMA guna mewujudkan sistem investasi yang adil, transparan, dan berkepastian hukum.
---	---

I. Latar Belakang

Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia merupakan salah satu aspek yang sangat penting dalam mendukung pertumbuhan perekonomian negara.¹ Seiring dengan pesatnya globalisasi dan integrasi pasar dunia, PMA menjadi instrumen yang tidak dapat dipisahkan dari dinamika ekonomi Indonesia. Tujuan utama PMA adalah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan pekerjaan, mendorong aliran teknologi, serta memperbaiki kualitas infrastruktur di berbagai sektor strategis.² PMA tidak hanya bermanfaat bagi investor asing, tetapi juga bagi masyarakat Indonesia, baik dalam hal pendapatan, pembangunan ekonomi daerah, maupun peningkatan kualitas sumber daya manusia. Sebagai bentuk investasi asing diatur secara khusus oleh pemerintah Indonesia, PMA harus mematuhi sejumlah

¹ Lilik Warsito & Putri Maha Dewi, 2025, Kontribusi Pejabat yang Berwenang dalam Mendukung Investasi Asing di Indonesia: Studi tentang Pembuatan Akta Otentik dalam Penanaman Modal Asing (PMA), *Justicia Journal*, Fakultas Hukum Universitas Darul Ulum Jombang, Volume 14 Nomor 1, e-ISSN: 2830-5221, p-ISSN: 2527-7278, hlm. 90.

² Deddy Ibrahim Rauf, 2024, Dampak Investasi Asing Langsung Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia, *Jurnal Ilmu Manajemen Bisnis Dan Ekonomi (JIMBE)*, PT Maju Malaqbi Makkarana, Volume 2 Nomor 1, e-ISSN: 2987-7156, hlm. 110.

ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.³

Salah satu ketentuan yang paling mencolok adalah kewajiban perusahaan yang berencana mendirikan usaha dengan modal asing untuk memenuhi batasan modal minimum yang ditetapkan, yaitu sebesar 10 miliar IDR.⁴ Selain itu, pemerintah mensyaratkan bahwa investasi asing harus dilakukan melalui badan hukum Indonesia. Terdapat dua alasan utama mengapa setiap investasi asing harus menggunakan badan hukum Indonesia, yaitu: (1) investor dapat dengan mudah menerapkan ketentuan-ketentuan yang berlaku dalam hukum Indonesia, serta mempermudah yurisdiksi apabila terjadi perselisihan atau sengketa; (2) penggunaan badan hukum memungkinkan investor bertindak sebagai pemilik hak dan kewajiban (*rechtspersoon*) yang memiliki harta kekayaan tersendiri, baik dalam bentuk modal, peralatan perusahaan, maupun aset lainnya yang dapat dijadikan jaminan apabila terjadi kelalaian dalam pemenuhan kewajiban.⁵

Pengaturan mengenai PMA yang lebih rinci telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia melalui Peraturan Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) No. 4 Tahun 2021.⁶ Salah satu aspek penting yang diatur dalam peraturan ini adalah mengenai permodalan yang harus dipenuhi oleh investor asing dalam mendirikan perusahaan. Pada peraturan tersebut disebutkan bahwa investasi asing yang dilakukan harus memenuhi ketentuan modal minimum yang dapat bervariasi tergantung pada sektor usaha yang dipilih oleh investor.⁷ Secara umum, modal minimum untuk PMA,

³Bayu Handoko, RR. Lyia Aina Prihadiati, & Momon Mulyana, 2023, Kepastian Hukum Badan Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Konstruksi Indonesia dalam Perjanjian Penanaman Modal Asing di Sektor Konstruksi, HUMANIORUM, PT Elaborium Elevasi Indonesia, Volume 1 Nomor 2, e-ISSN: 2988-277X, hlm. 65.

⁴Luh Putu Yeyen Karista Putri, 2022, Persyaratan Modal Minimum Bagi PT PMA di Indonesia: Perlukah?, Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Volume 11 Nomor 2, e-ISSN: 2655-8610, p-ISSN: 2086-809X, hlm. 175.

⁵I Wayan Gde Wiryawan, 2018, Legal Protection for Investors in Purchasing Land for Business Interest, Proceedings of International Conference of Social Science, ICOSS 2018, European Alliance for Innovation (EAI), hlm. 4.

⁶Sumerti Asih, Nyoman Sri Ratnawati, & I Wayan Wirawan, Kebijakan Investasi Asing dalam Pengembangan Pariwisata yang Berbasis Desa Adat di Provinsi Bali, Jurnal Kajian dan Terapan Pariwisata, Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Akademi Pariwisata Denpasar, Volume 1 Nomor 2, e-ISSN: 2747-0636, p-ISSN: 2747-0601, hlm. 84.

⁷Andy Ismail, Herzalina Herbenita, Nurfitri Desliniati, & Yuli Andriyanti, 2024, Mengenal Investasi di Pasar Modal: Melalui Sekolah Pasar Modal Bursa Efek Indonesia, Asadel Liamsindo Teknologi, hlm. 31.

ketentuan yang lebih rinci mengenai alokasi saham, di mana investor asing diwajibkan untuk memiliki persentase saham tertentu dalam perusahaan yang didirikan.⁸

Namun demikian, meskipun ketentuan tersebut telah diatur, dalam praktiknya muncul sejumlah celah hukum yang memungkinkan warga negara asing (WNA) memiliki PMA meskipun tidak memenuhi ketentuan modal minimum yang berlaku. Beberapa pihak yang terlibat dalam pendirian PMA, termasuk pejabat yang berwenang, dapat memanfaatkan celah tersebut untuk memungkinkan investasi asing dengan modal jauh di bawah ketentuan yang ditetapkan, seringkali dengan cara-cara yang tidak transparan atau teknik yang mengelabui pengawasan pihak berwenang. Meskipun secara nominal modal yang diajukan tidak memenuhi ketentuan minimum, WNA tetap dapat memperoleh hak kepemilikan PMA, yang berpotensi menimbulkan masalah serius di kemudian hari, baik dari sisi kepastian hukum, integritas sistem hukum, maupun perlindungan hak-hak investor.

Secara filosofis, pengaturan investasi diarahkan untuk mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945.⁹ Investasi asing diharapkan tidak hanya berorientasi pada keuntungan modal, tetapi juga mampu mendistribusikan manfaat bagi masyarakat luas. Ketika terjadi praktik PMA bermodal kecil yang memanfaatkan celah regulasi demi memperoleh status legal, maka prinsip keadilan dan asas negara hukum menjadi terdistorsi, dan dominasi modal asing dalam struktur ekonomi terutama bila tidak disertai kontribusi substansial akan melemahkan kedaulatan ekonomi nasional. Secara sosiologis, praktik PMA semu berdampak pada kesenjangan ekonomi dan memicu ketidakpercayaan publik terhadap sistem investasi, karena tidak sedikit perusahaan lokal yang memanfaatkan identitas asing secara formal agar dapat mengakses kemudahan PMA.

Secara yuridis, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tidak secara tegas menetapkan batas minimum modal untuk PMA. Pasal 5 ayat (2) hanya mengharuskan

⁸Yudhistira Ardana & Nur Syamsiyah, 2023, *Perekonomian Indonesia*, Penerbit NEM, hlm. 60.

⁹ Muhammad Mishbahuddin, 2020, *Tinjauan Hukum Kebijakan Investasi dalam Pengelolaan Blok Mahakam Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Dharmasisya: Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Program Magister Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, e-ISSN: 2808-9456, hlm. 366.

PMA berbentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia, tanpa menyebutkan jumlah modal secara eksplisit. Ketentuan hak dan fasilitas investasi dalam Pasal 14 dan Pasal 18 juga tidak mencantumkan nominal investasi minimum. Sebaliknya, ketentuan modal lebih dari Rp10 miliar justru baru ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (2) dan ayat (7) Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021, yang berfungsi sebagai norma teknis pada tahap perizinan melalui sistem *Online Single Submission* (OSS). Ketidaksinkronan antara undang-undang dan peraturan pelaksana ini menimbulkan ruang interpretasi yang lebar, sehingga terbuka kemungkinan disalahgunakan oleh investor.

Kekaburan norma (*rechtsvacuum*) tersebut menciptakan celah hukum: investor asing tetap dapat memperoleh status PMA walaupun hanya menyeter modal kecil, karena ketiadaan mekanisme verifikasi yang ketat. Pelaku usaha dan pejabat yang berwenang yang memahami celah regulasi ini dapat menyiasati sistem tanpa melanggar ketentuan secara formal, meskipun secara substantif praktik tersebut menciderai prinsip keadilan hukum dan melemahkan fungsi pengawasan negara atas lalu lintas modal asing. Ketidadaan norma yang mengatur secara rinci tentang pembuktian riil modal dan pengawasan terhadap dokumen pendirian usaha memungkinkan terjadinya manipulasi, di mana perusahaan dapat secara formal memenuhi persyaratan tanpa adanya realisasi investasi yang sesungguhnya, sehingga membuka peluang praktik “PMA semu” yang sah secara administratif tetapi tidak berdampak nyata terhadap ekonomi nasional.

Fenomena ini tergambar dalam kasus PT Ocean Valley International sebagaimana tercermin dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 370/G/2024/PTUN.JKT, yang menunjukkan potensi terjadinya PMA semu administratif. Secara formal, perusahaan tersebut telah memenuhi Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dengan berbadan hukum perseroan terbatas dan berkedudukan di Indonesia, namun tidak melakukan kegiatan operasional nyata setelah memperoleh Izin Usaha Pertambangan (IUP) Eksplorasi. Kekaburan norma dalam Pasal 5 ayat (2), yang tidak memuat parameter baku mengenai kewajiban substantif investor asing, membuat penilaian sepenuhnya bergantung pada interpretasi administratif BKPM, sehingga menciptakan celah hukum yang memungkinkan perusahaan lolos secara administrasi tetapi gagal memberikan kontribusi riil bagi perekonomian nasional.

Kekaburan norma sering terjadi ketika suatu peraturan tidak merumuskan secara jelas batasan, definisi, atau konsekuensi dari suatu tindakan hukum. Regulasi yang multitafsir dan tidak sinkron antar lembaga berpotensi menghambat keadilan dan kepastian hukum.¹⁰ Hal ini karena tidak adanya integrasi sistem normatif dan kelembagaan yang komprehensif sehingga masing-masing lembaga dapat menafsirkan aturan secara subjektif. Norma yang tidak jelas semacam ini tidak hanya membingungkan pelaku usaha, tetapi juga membuka ruang penyalahgunaan wewenang oleh aparat penegak hukum dan birokrasi.

Urgensi penelitian ini terletak pada perlunya evaluasi terhadap efektivitas pengaturan modal PMA serta peran pejabat yang berwenang dalam proses pendirian badan hukum tersebut. Pejabat yang berwenang, sebagai pejabat umum pembuat akta otentik, memegang peran penting dalam memastikan legalitas pendirian perusahaan. Apabila pejabat yang berwenang secara sadar atau lalai menerbitkan dokumen tanpa verifikasi substansi modal yang valid, maka hal itu berdampak sistemik terhadap kredibilitas sistem hukum investasi. Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini disusun untuk mengidentifikasi dan menganalisis celah hukum yang memungkinkan terjadinya praktik PMA semu, sekaligus mengkaji sejauh mana Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dan Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 telah memberikan kepastian hukum bagi penanaman modal asing di Indonesia.

1. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1.1. Bagaimana pengaturan tentang penanaman modal asing menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal?
- 1.2. Bagaimana pengaturan tentang permodalan untuk penanaman modal asing dalam Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021?

2. TUJUAN PENELITIAN

¹⁰I Made Kariyasa, I Made Sudirga, 2025, The Role of Mediation in Business Dispute Resolution: Challenges and Opportunities in Indonesia 2025, Journal of The American Institute, United States, ISSN: 3066-3776, Volume 2, Nomor 4, hlm. 525.

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk memahami secara komprehensif regulasi Penanaman Modal Asing (PMA) di Indonesia serta menganalisis celah hukum yang memungkinkan warga negara asing memiliki PMA tanpa memenuhi ketentuan modal minimum yang berlaku, sekaligus mengkaji peran pejabat yang berwenang dalam memfasilitasi praktik tersebut dan mengevaluasi keefektifan regulasi yang ada. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis pengaturan penanaman modal asing menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; dan (2) mengkaji pengaturan permodalan untuk penanaman modal asing dalam Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021.

II. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum normatif, yang berarti penelitian ini dilakukan melalui penelusuran dan analisis terhadap norma-norma hukum tertulis yang berlaku, baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, maupun regulasi teknis yang diterbitkan oleh lembaga terkait,¹¹ Penelitian ini tidak melibatkan data primer berupa hasil wawancara atau observasi, melainkan mengandalkan bahan hukum sebagai dasar analisis untuk mengkaji sistematika hukum dan logika internal norma-norma yang mengatur PMA, serta bagaimana norma tersebut dijalankan (*das Sein*) dan seharusnya dijalankan (*das Sollen*). Penelitian ini menggunakan dua jenis pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang digunakan untuk menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum PMA di Indonesia guna mengidentifikasi konflik norma, kekosongan hukum, atau ketidakkonsistenan antarperaturan. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk memahami konsep-konsep dasar yang melandasi lahirnya suatu regulasi guna mengkritisi dasar pemikiran filosofis dan yuridis dari pengaturan modal minimum bagi PMA.¹² Sumber dan Teknik pengumpulan bahan hukum yang

¹¹Ahmad Rosidi, M. Zainuddin, & Ismi Arifiana, 2023, Metode dalam Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis (Field Research), Journal Law and Government, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram, e-ISSN: 2985-8003, p-ISSN: 2986-1292, Volume 2, Nomor 1, hlm. 48.

¹²Ahmad, Muhammad Fachrurrazy, Mia Amalia, Engrina Fauzi, Selamat Lumban Gaol, Dirah Nurmila Siliwadi, & Takdir, 2024, Buku Ajar Metode Penelitian & Penulisan Hukum, Sonpedia Publishing, hlm. 72.

digunakan yaitu dengan menelaah dokumen-dokumen hukum yang relevan, baik primer maupun sekunder, untuk memperoleh data yang dibutuhkan dalam menjawab rumusan masalah. Analisis bahan hukum dilakukan secara normatif-kualitatif, dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta sumber hukum lainnya secara sistematis dan logis untuk menemukan ketidaksesuaian, indikasi kekaburan norma, maupun potensi penyalahgunaan regulasi. Analisis dilakukan dengan membandingkan norma hukum ideal (*das Sollen*) sebagaimana tertuang dalam peraturan dengan konstruksi hukum yang dibentuk berdasarkan teori hukum, serta mencakup analisis normatif terhadap peran dan tanggung jawab pejabat yang berwenang dalam proses pendirian PMA yang melibatkan warga negara asing, khususnya terkait kepatuhan terhadap ketentuan modal minimum.

III. PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Penanaman Modal Asing Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal

Perjalanan pengaturan investasi di Indonesia mencerminkan dinamika ekonomi dan politik nasional yang terus berubah sejak masa kemerdekaan. Pada 1967, disahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagai tonggak pertama pengaturan investasi asing secara sistematis, yang kemudian diikuti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri untuk mengatur investasi domestik. Kedua instrumen hukum yang terpisah tersebut menjadikan rezim pengaturan investasi di Indonesia bersifat dualistik dan membedakan perlakuan hukum terhadap investor domestik dan asing suatu kondisi yang, jika dibaca melalui Teori Sistem Hukum Friedman, menunjukkan kelemahan karena substansi hukum tidak terintegrasi dengan baik dalam satu struktur hukum investasi.

Globalisasi ekonomi yang semakin intensif pada era 1990-an hingga awal 2000-an, disertai desakan lembaga internasional dan kebutuhan menciptakan iklim investasi kondusif pascakrisis ekonomi 1998, mendorong pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagai pengganti dua

undang-undang terdahulu. Undang-undang ini menggabungkan pengaturan investasi domestik dan asing ke dalam satu kerangka hukum yang menyeluruh guna menghapus diskriminasi antara investor lokal dan asing serta memberikan kepastian hukum yang setara, dengan memasukkan prinsip-prinsip baru seperti keterbukaan, transparansi, kepastian hukum, dan perlakuan yang adil terhadap investor.

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 menegaskan bahwa penanaman modal asing wajib berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di wilayah Republik Indonesia. Ketentuan ini mencerminkan prinsip Teori Negara Hukum, di mana setiap kegiatan investasi asing wajib tunduk pada hukum nasional agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan, sekaligus menjadi pintu masuk bagi pengawasan negara terhadap aktivitas usaha asing dan dasar penegakan prinsip yurisdiksi nasional. Selanjutnya, Pasal 6 memperkenalkan asas perlakuan yang sama (*equal treatment*) bagi semua investor. Namun dalam praktik, asas ini kerap disalahgunakan oleh investor asing yang tidak sepenuhnya patuh, sebuah fenomena yang menunjukkan lemahnya aspek budaya hukum dalam Teori Sistem Hukum Friedman karena praktik manipulatif seperti *nominee agreement* tetap berlangsung meski secara formal tidak sesuai dengan tujuan regulasi.

Pasal 14 dan Pasal 15 mengatur hak dan kewajiban investor, meliputi hak atas perlakuan yang adil, perlindungan hukum, kepastian hukum, serta hak untuk mengalihkan kembali kepemilikan mereka, yang diimbangi kewajiban memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketidakseimbangan antara pemberian hak dan penegakan kewajiban dapat mengakibatkan distorsi pelaksanaan investasi, terutama ketika pengawasan terhadap pelanggaran tidak dilakukan secara optimal. Pasal 3 ayat (2) juga menegaskan bahwa penanaman modal dilaksanakan dengan memperhatikan kepentingan nasional dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, sejalan dengan tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 UUD 1945.

Ketentuan terkait nilai investasi baru muncul pada level peraturan teknis, yaitu Peraturan BKPM, yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan lebih rendah dibandingkan undang-undang. Kondisi ini menimbulkan

potensi multitafsir serta membuka ruang bagi penyalahgunaan prosedur oleh pihak-pihak yang memahami kelemahan struktur hukum tersebut, sehingga ketiadaan ketentuan modal minimum dalam undang-undang membuka kemungkinan investor asing memperoleh status PMA meskipun hanya menyetor modal dalam jumlah kecil.

Persoalan ini bertambah kompleks ketika kelemahan tersebut berpadu dengan tidak adanya pengaturan yang ketat mengenai *beneficial ownership* dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Ditinjau dari Teori Sistem Hukum, ketiadaan pengaturan mengenai *beneficial ownership* menunjukkan kelemahan pada aspek struktur hukum, sebab tanpa aturan tersebut struktur hukum menjadi lemah sehingga membuka ruang penyamaran identitas investor asing.

Undang-Undang Penanaman Modal juga tidak mengatur secara rinci sistem sanksi administratif maupun pidana bagi perusahaan asing yang melanggar ketentuan investasi, sehingga menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas penegakan hukum. Ketidakharmonisan pengaturan modal dasar dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dengan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang menetapkan modal dasar perseroan paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah), semakin memperlihatkan lemahnya koordinasi norma dalam sistem hukum investasi Indonesia sebuah disharmoni yang, menurut Teori Sistem Hukum Friedman, mencerminkan kegagalan lembaga terkait dalam menciptakan regulasi yang konsisten.

Pengawasan dan penegakan hukum atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dilimpahkan kepada BKPM, yang bertugas memfasilitasi, mengarahkan, dan memantau pelaksanaan investasi. Namun, BKPM tidak memiliki wewenang yudisial, sehingga pelanggaran serius tetap harus melibatkan aparat penegak hukum. Keterbatasan kewenangan ini membuat pengawasan terhadap praktik penyalahgunaan status PMA menjadi kurang efektif, terutama bila pelanggaran dilakukan secara sistematis dan melibatkan aktor profesional seperti pejabat yang berwenang.

Dengan demikian, jika dianalisis melalui tiga kerangka teori sekaligus, dapat disimpulkan bahwa dari perspektif Teori Kepastian Hukum, ketiadaan batas minimal modal mengurangi prediktabilitas dan menimbulkan multitafsir; dari perspektif Teori

Sistem Hukum, lemahnya pengawasan dan disharmoni dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas mencerminkan tidak efektifnya koordinasi antara struktur, substansi, dan budaya hukum; dan dari perspektif Teori Negara Hukum, negara belum optimal menjalankan fungsinya sebagai pelindung kepentingan nasional dan masyarakat dalam bidang investasi.

3.2 Pengaturan Permodalan untuk Penanaman Modal Asing dalam Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021

Permodalan merupakan komponen paling fundamental dalam setiap kegiatan investasi, termasuk PMA. Investasi tidak semata dinilai dari kehadiran badan hukum asing atau kemitraan internasional, tetapi juga dari sejauh mana investor benar-benar menanamkan modal yang riil dan produktif. Karena Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tidak merinci mekanisme teknis terkait besaran dan bentuk permodalan, tugas tersebut dialihkan kepada peraturan pelaksana. Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 hadir sebagai respons atas kebutuhan kepastian administratif, khususnya dalam penilaian kelayakan permohonan perizinan bagi investor asing, dengan memberikan pedoman mengenai prosedur teknis perizinan, nilai investasi minimum, bentuk penyertaan modal, dan alokasi dana dalam kegiatan usaha.

Pasal 12 ayat (2) Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 secara eksplisit menetapkan bahwa nilai investasi minimum adalah lebih dari Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) untuk setiap bidang usaha, sementara ayat (7) menetapkan modal disetor minimum sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah). Ketentuan ini mencerminkan upaya negara menegakkan prinsip kepastian hukum sebagaimana ditekankan Radbruch, bahwa hukum harus memberikan kejelasan dan prediktabilitas bagi pelaku usaha. Namun, tanpa sistem pengawasan yang kuat, aturan modal ini sering kali hanya berfungsi formal-administratif dan tidak sepenuhnya menjamin adanya investasi yang substansial sebuah kondisi yang sekaligus menunjukkan kelemahan struktur hukum sebagaimana dipaparkan Friedman, di mana substansi hukum telah tersedia tetapi struktur pengawasan dan budaya hukum belum mendukung penerapannya secara konsisten.

Penyertaan modal dalam PMA tidak hanya bersifat tunai, tetapi juga dapat berupa barang modal seperti mesin, peralatan, atau teknologi, sepanjang dapat dinilai

secara objektif dan diverifikasi oleh otoritas terkait melalui sistem *OSS Risk Based Approach* (RBA) pada kolom “modal disetor (dalam bentuk lain)”. Celah sering kali muncul pada tahap penilaian barang modal ini, di mana nilai yang dicantumkan tidak selalu mencerminkan nilai pasar yang sebenarnya. Tanpa sistem pengawasan dan appraisal independen, potensi inflasi nilai barang modal dapat dimanfaatkan untuk memenuhi syarat modal minimum secara semu. Sistem permodalan yang berlaku saat ini juga belum mampu membedakan secara tegas antara PMA murni dan perusahaan domestik yang hanya mencantumkan nama warga negara asing sebagai pemegang saham nominal, sehingga fenomena *nominee agreement* tetap menjadi tantangan besar meskipun praktik tersebut telah dilarang, terutama karena tidak adanya mekanisme pengungkapan (*disclosure*) yang wajib dan efektif terkait struktur kepemilikan saham dan identitas pemilik manfaat (*beneficial owner*).

Penetapan batas minimum Rp10 miliar tidak hanya bertujuan untuk seleksi administratif, tetapi juga merupakan instrumen pengendalian terhadap praktik manipulasi badan hukum oleh investor asing bermodal kecil, sekaligus menjadi bentuk perlindungan hukum negara kepada masyarakat sesuai prinsip negara hukum yang menempatkan regulasi sebagai alat menjaga keadilan dan kepentingan nasional. Namun dalam praktiknya, banyak perusahaan asing tetap dapat memanipulasi data modal melalui laporan keuangan fiktif atau valuasi aset yang tidak sesuai. Ditinjau melalui Teori Sistem Hukum Friedman, persoalan ini menggambarkan lemahnya harmoni antara tiga elemen sistem hukum: struktur hukum (BKPM) belum mampu melakukan verifikasi substansi secara mendalam, substansi hukum (aturan Rp10 miliar) sudah ada namun sering diabaikan dalam pelaksanaannya, dan budaya hukum yang permisif justru menormalisasi praktik manipulatif tersebut.

Pengaturan modal minimum juga berfungsi sebagai alat pengendali terhadap penyalahgunaan oleh pejabat yang berwenang yang melegitimasi dokumen pendirian perusahaan tanpa verifikasi substansi. Dalam praktiknya, terdapat kecenderungan bahwa pejabat yang berwenang hanya mencatat nilai modal sesuai pernyataan para pihak tanpa mengecek bukti setor modal secara riil, baik dalam bentuk rekening bank, bukti transfer, maupun audit keuangan independen.

Keberadaan Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 memberi dasar hukum lebih kuat bagi otoritas perizinan untuk menolak permohonan PMA yang tidak memenuhi batas minimum, meskipun akta pejabat yang berwenang telah diterbitkan, sehingga berfungsi sebagai penyeimbang antara prosedur legal formal dan pengujian substansi hukum. Meski demikian, secara normatif penetapan angka Rp10 miliar sebagai syarat minimal tidak dijelaskan lebih lanjut dari sisi pertimbangan empirisnya, sehingga berpotensi menimbulkan perdebatan mengenai keadilan dan rasionalitas ketentuan tersebut.¹³

Dalam konteks kelembagaan lokal, aktor-aktor seperti masyarakat adat di Bali turut memiliki peran strategis dalam menciptakan tata kelola investasi yang lebih adaptif melalui aturan lokal berupa awig-awig, yang terbukti responsif dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan pelestarian nilai budaya. Namun demikian, implementasi aturan adat sering kali berbenturan dengan regulasi nasional akibat tumpang tindih kewenangan, sehingga diperlukan pemberian ruang otonomi yang lebih luas kepada pemerintah desa adat agar dapat mengelola investasi sesuai kebutuhan lokal tanpa harus selalu tunduk pada sistem regulasi formal yang kaku. Fenomena ini memperkuat argumen bahwa persoalan permodalan PMA bukan semata soal norma tertulis, melainkan juga menyangkut struktur kelembagaan dan budaya hukum di berbagai tingkatan pemerintahan.

Secara keseluruhan, kajian terhadap Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 menunjukkan bahwa meskipun peraturan ini telah memberikan landasan normatif bagi pengaturan permodalan PMA melalui penetapan modal minimum Rp10 miliar, implementasinya masih menyisakan kelemahan pada aspek pengawasan substantif dan mekanisme verifikasi nilai modal. Dari perspektif Teori Negara Hukum, aturan modal minimum menunjukkan kehadiran negara dalam melindungi kepentingan nasional, tetapi lemahnya pengawasan membuat prinsip tersebut tidak berjalan optimal karena hukum hanya berhenti pada aspek formal-administratif. Dari perspektif Teori Kepastian Hukum, nominal Rp10 miliar seharusnya memberikan

¹³I Wayan Wahyu Wira Udytama, I Ketut Sukawati Lanang Putra Perbawa, I Wayan Gde Wiryawan, I Putu Lantika Oka Permadi, 2021, *The Role of Traditional Villages in Supporting Tourism Investment in Traditional Village Regions in Bali*, International Conference Faculty of Law University of Mahasaraswati Denpasar "Law, Investment, Tourism, and Local Wisdom", International Proceeding University of Mahasaraswati, hlm. 100.

kejelasan dan prediktabilitas bagi investor, tetapi tanpa mekanisme pembuktian riil terhadap modal yang disetor, kepastian hukum justru kabur dan menimbulkan ruang multitafsir serta manipulasi. Dari perspektif Teori Sistem Hukum Friedman, substansi hukum berupa aturan modal minimum sudah tersedia, tetapi tidak diimbangi struktur hukum yang kuat maupun budaya hukum yang mendukung, sehingga regulasi permodalan sering kali gagal mencapai tujuan idealnya, yaitu menciptakan iklim investasi yang sehat, adil, dan berkeadilan.

IV Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian yang telah diuraikan, dapat disimpulkan dua hal pokok. Pertama, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal telah mengatur prinsip-prinsip dasar penanaman modal asing, termasuk hak dan kewajiban investor serta kepastian hukum bagi warga negara asing. Namun, regulasi tersebut tidak merinci mekanisme teknis modal minimum, sehingga menimbulkan ruang interpretasi yang berbeda. Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 kemudian hadir sebagai aturan pelaksana yang menetapkan modal minimum dan struktur kepemilikan. Meski demikian, penerapannya masih menyisakan masalah karena mekanisme verifikasi tidak selalu berjalan efektif, sehingga memperlihatkan adanya kesenjangan antara norma hukum tertulis dan praktik di lapangan, yang berakibat pada belum tercapainya kepastian hukum secara penuh bagi investor asing.

Kedua, pengaturan modal minimum sebesar Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dalam Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 pada dasarnya dimaksudkan sebagai instrumen hukum untuk menyaring keseriusan investor asing dan mencegah praktik PMA semu. Namun, implementasinya menunjukkan masih adanya celah hukum, di mana investor asing dapat memanipulasi laporan keuangan atau valuasi aset sehingga secara administratif memenuhi syarat, tetapi secara substansi tidak. Dari perspektif teori hukum, temuan ini menggambarkan tiga hal: prinsip Negara Hukum belum berjalan optimal karena lemahnya pengawasan; kepastian hukum yang seharusnya diwujudkan melalui aturan modal justru menjadi kabur akibat verifikasi yang lemah; dan dalam kerangka Teori Sistem Hukum Friedman, substansi aturan sudah tersedia, tetapi struktur kelembagaan BKPM dan budaya hukum belum mendukung penerapannya secara

konsisten. Dengan demikian, meskipun Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021 telah memberikan landasan normatif, masih dibutuhkan reformasi pada aspek pengawasan agar iklim investasi menjadi lebih adil, sehat, dan sesuai dengan tujuan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ahmad, Muhammad Fachrurrazy, Mia Amalia, Engrina Fauzi, Selamat Lumban Gaol, Dirah Nurmila Siliwadi, & Takdir, 2024, Buku Ajar Metode Penelitian & Penulisan Hukum, Sonpedia Publishing.

Yudhistira Ardana & Nur Syamsiyah, 2023, Perekonomian Indonesia, Penerbit NEM.

Jurnal

Lilik Warsito & Putri Maha Dewi, 2025, Kontribusi Pejabat yang Berwenang dalam Mendukung Investasi Asing di Indonesia: Studi tentang Pembuatan Akta Otentik dalam Penanaman Modal Asing (PMA), Justicia Journal, Fakultas Hukum Universitas Darul Ulum Jombang, Volume 14 Nomor 1, e-ISSN: 2830-5221, p-ISSN: 2527-7278.

Deddy Ibrahim Rauf, 2024, Dampak Investasi Asing Langsung Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Indonesia, Jurnal Ilmu Manajemen Bisnis Dan Ekonomi (JIMBE), PT Maju Malaqbi Makkarana, Volume 2 Nomor 1, e-ISSN: 2987-7156.

Bayu Handoko, RR. Lyia Aina Prihadiati, & Momon Mulyana, 2023, Kepastian Hukum Badan Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Konstruksi Indonesia dalam Perjanjian Penanaman Modal Asing di Sektor Konstruksi, HUMANIORUM, PT Elaborium Elevasi Indonesia, Volume 1 Nomor 2, e-ISSN: 2988-277X.

Luh Putu Yeyen Karista Putri, 2022, Persyaratan Modal Minimum Bagi PT PMA di Indonesia: Perlukah?, Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Volume 11 Nomor 2, e-ISSN: 2655-8610, p-ISSN: 2086-809X.

I Wayan Gde Wiryawan, 2018, Legal Protection for Investors in Purchasing Land for Business Interest, Proceedings of International Conference of Social Science, ICOSS 2018, European Alliance for Innovation (EAI).

Sumerti Asih, Nyoman Sri Ratnawati, & I Wayan Wirawan, Kebijakan Investasi Asing dalam Pengembangan Pariwisata yang Berbasis Desa Adat di Provinsi Bali, Jurnal Kajian dan Terapan Pariwisata, Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat, Akademi Pariwisata Denpasar, Volume 1 Nomor 2, e-ISSN: 2747-0636, p-ISSN: 2747-0601.

Andy Ismail, Herzalina Herbenita, Nurfitri Desliniati, & Yuli Andriyanti, 2024, Mengenal Investasi di Pasar Modal: Melalui Sekolah Pasar Modal Bursa Efek Indonesia, Asadel Liamsindo Teknologi.

Muhammad Mishbahuddin, 2020, Tinjauan Hukum Kebijakan Investasi dalam Pengelolaan Blok Mahakam Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Dharmasisya: Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Program Magister Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, e-ISSN: 2808-9456.

I Made Kariyasa, I Made Sudirga, 2025, The Role of Mediation in Business Dispute Resolution: Challenges and Opportunities in Indonesia 2025, Journal of The American Institute, United States, ISSN: 3066-3776, Volume 2, Nomor 4.

Ahmad Rosidi, M. Zainuddin, & Ismi Arifiana, 2023, Metode dalam Penelitian Hukum Normatif dan Sosiologis (Field Research), Journal Law and Government, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Mataram, e-ISSN: 2985-8003, p-ISSN: 2986-1292, Volume 2, Nomor 1.

I Wayan Wahyu Wira Udytama, I Ketut Sukawati Lanang Putra Perbawa, I Wayan Gde Wiryawan, I Putu Lantika Oka Permadi, 2021, The Role of Traditional Villages in Supporting Tourism Investment in Traditional Village Regions in Bali, International Conference Faculty of Law University of Mahasaraswati Denpasar “Law, Investment, Tourism, and Local Wisdom”, International Proceeding University of Mahasaraswati.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Fasilitas Penanaman Modal.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 370/G/2024/PTUN.JKT.