

Pelaksanaan Public-Private Partnership dalam Perspektif Foreign Direct Investment untuk Pembangunan Infrastruktur

Dian Arsita Wardhani

Mahasiswa Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta

Informasi Artikel

Sejarah Artikel :

Diterima, Mar 30, 2023

Revisi, Apr 30, 2023

Disetujui, Apr 30, 2023

Kata kunci :

Public Private Partnership (PPP),
Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU),
Penanaman Modal Asing (*Foreign Direct Investment*).

ABSTRAK

Dalam pembangunan infrastruktur saat ini kebutuhan pendanaan pembangunan yang berasal dari dalam negeri terus meningkat sedangkan sumber dana yang tersedia sangat terbatas sehingga pemerintah membutuhkan keterlibatan penanam modal asing. Pemerintah berupaya mengambil langkah-langkah perbaikan untuk memberikan kesempatan bagi penanaman modal asing turut terlibat dalam Proyek Strategis Nasional (PSN). Salah satu skema keterlibatan penanaman modal asing pada Proyek Strategis Nasional adalah dalam bentuk Public Private Partnership (PPP) atau dalam istilah peraturan perundang-undangan di Indonesia disebut Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU). Penanaman Modal Asing (Foreign Direct Investment) dapat diartikan sebagai kegiatan pengalihan aset berwujud atau tidak berwujud oleh investor asing dari satu negara ke negara lainnya untuk jangka waktu panjang yang dilakukan secara langsung di dalam hubungan suatu bidang usaha di negara tuan rumah yang didalamnya terdapat risiko usaha. Pada penelitian ini dilakukan menggunakan yuridis normatif dengan melakukan penelitian terhadap bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang menjadi bahan dasar untuk penelitian serta menelusuri peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian. Dalam pelaksanaan PPP/KPBU merujuk pada Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur, terdapat 3 (tiga) tahapan pelaksanaan KPBU, yaitu perencanaan, persiapan, dan transaksi. Pada pelaksanaan KPBU dalam perspektif Penanaman Modal Asing berdasarkan UUPM, maka akan ditemukan beberapa ketentuan yang bersinggungan dengan kegiatan penanaman modal asing.

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



Korespondensi Penulis :

Dian Arsita Wardhani,

Mahasiswa Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia,

Jl. Salemba Raya No.4, RW.5, Kenari, Kecamatan. Senen, Kota Jakarta Pusat, Jakarta 10430.

Email: 03.dianarsitawardhani@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Ketersediaan infrastruktur merupakan instrumen kunci dalam rangka menstimulasi pembangunan ekonomi Indonesia, baik jangka pendek melalui penciptaan lapangan pekerjaan sektor konstruksi, serta jangka menengah dan jangka panjang dalam mendukung peningkatan efisiensi dan produktivitas kegiatan usaha. Selain itu, pengembangan infrastruktur diarahkan untuk mendukung pembentukan sentra-sentra ekonomi baru dan mendukung pengembangan investasi sektor prioritas daerah lainnya.

Penyediaan infrastruktur di Indonesia berjalan lambat karena adanya kendala di berbagai tahapan proyek, mulai dari penyiapan sampai implementasi. Namun pembangunan proyek

infrastruktur sejak tahun 2014 mengalami percepatan yang signifikan dengan terbentuknya Komite Percepatan Penyediaan Infrastruktur Prioritas (KPPIP). Dengan adanya percepatan pembangunan infrastruktur diharapkan akan mendukung visi Indonesia menjadi salah satu negara ekonomi keempat di dunia pada tahun 2045. Adapun arah kebijakan pembangunan infrastruktur mengedepankan pembangunan pada sektor unggulan yang ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional (PSN) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 9 Tahun 2022 Tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perubahan Daftar Proyek Strategis Nasional (PSN) antara lain meliputi pembangunan sektor jalan dan jembatan, sektor pelabuhan, sektor bandar udara, sektor kereta, sektor pengembangan kawasan, sektor perumahan, sektor bendungan dan irigasi, sektor air bersih dan sanitasi, sektor energi, sektor teknologi, sektor pendidikan, sektor pariwisata, dan sektor perkebunan.

Sumber utama pendanaan pembangunan infrastruktur di Indonesia adalah dana dalam negeri baik yang berasal dari pemerintah berupa Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), atau sumber pendanaan lain dari publik. Namun demikian, kebutuhan pendanaan pembangunan yang berasal dari dalam negeri terus meningkat sedangkan sumber dana yang tersedia sangat terbatas sehingga pemerintah membutuhkan keterlibatan penanam modal asing dalam pembangunan infrastruktur. Menyikapi hal demikian, Pemerintah Indonesia telah berupaya mengambil langkah-langkah perbaikan untuk memberikan kesempatan bagi penanaman modal asing turut terlibat dalam Proyek Strategis Nasional (PSN).

Penanaman Modal Asing itu sendiri telah diatur dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Penanaman Modal Asing (Foreign Direct Investment) pada intinya investasi yang dananya berasal dari luar negeri baik secara keseluruhan milik warga negara asing, badan usaha asing, badan hukum asing atau pemerintah asing atau patungan dengan masyarakat dalam negeri. Bagi investor asing yang hendak menanamkan modalnya di Indonesia, harus mendirikan perusahaan berdasarkan bidang usaha yang tercantum dalam KBLI (Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia). Perusahaan Asing ini harus berbentuk PT (Perseroan Terbatas) yang dimiliki oleh setidaknya dua pemegang saham. Selanjutnya investor harus memperhatikan panduan bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan untuk asing yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal. Terkait dengan tujuan percepatan pembangunan infrastruktur, merujuk Pasal 3 ayat (1) jo. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal, Pemerintah Indonesia telah menetapkan peluang bidang usaha prioritas Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai Bidang Usaha Terbuka. Dengan demikian, penanam modal asing dapat melakukan penanaman modalnya sampai dengan 100% kepemilikan modal pada bidang usaha Proyek Strategis Nasional (PSN).

Selain hal tersebut di atas, penanam modal asing pun patut mempertimbangkan skema keterlibatan penanaman modal asing pada Proyek Strategis Nasional dalam bentuk Public Private Partnership (PPP) atau dalam istilah peraturan perundang-undangan di Indonesia disebut Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU). PPP merupakan kerjasama antara pemerintah dan Badan dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dimana sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

Adapun beberapa alasan yang patut dipertimbangkan menjadi investor pada proyek PPP di Indonesia adalah sebagai berikut: Indonesia memiliki kurang lebih 37 proyek prioritas yang menjadi bagian dari 245 Proyek Strategis Nasional (PSN) untuk direncanakan diadakan melalui skema PPP, total nilai proyek tersebut diperkirakan mencapai 358 miliar dollar; Indonesia memiliki pertumbuhan ekonomi yang stabil; Indonesia memiliki kondisi politik yang stabil; dukungan pemerintah yang sangat baik terhadap pembangunan infrastruktur dan investasi, diantaranya menyediakan instrumen pendukung pada persiapan proyek, memberikan jaminan kepastian pembayaran, memberikan viability gap fund, dan menyediakan availability payment dalam skema pembayaran layanan; dari sisi regulasi untuk kemudahan berbisnis Indonesia terus memperbaiki diri. Menurut catatan Bank Dunia, Ease of Doing Business Ranking, tahun 2018 Indonesia berada pada urutan 73, lebih baik dari tahun sebelumnya yang berada pada urutan 91.

Perkembangan PPP di Indonesia dimulai pada awal tahun 1990-an, saat dimulainya rangkaian proyek dengan pihak swasta partisipasi di sektor jalan tol dan energi dilaksanakan. Sampai dengan saat ini pemerintah terus melakukan upaya pelembagaan dan mempromosikan pengaturan

PPP dengan meningkatkan kerangka peraturan PPP dalam rangka percepatan pembangunan infrastruktur. Sebagai gambaran keterlibatan penanam modal asing dalam skema KPBU dapat terlihat pada pembangunan proyek Pengembangan Bandara Komodo di Labuan Bajo, Nusa Tenggara Timur (NTT) yang dimenangkan oleh Konsorsium Cardig Aero Service (CAS) yang beranggotakan PT Cardig Aero Service (CAS), Changi Airports International Pte Ltd (CAI) dan Changi Airports MENA Pte Lte.

Skema PPP diperlukan karena adanya keterbatasan anggaran (Financing Gap) dalam memenuhi kebutuhan pembiayaan pembangunan infrastruktur, sehingga diperlukan creative financing sebagai solusi selain menggunakan APBN. Meskipun KPBU dikenal sebagai skema pembiayaan proyek infrastruktur, namun penulisan ini bertujuan untuk membahas ketentuan PPP yang berkaitan erat dengan mekanisme Penanaman Modal Asing (Foreign Direct Investment) dalam hukum investasi di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu data berbentuk uraian-uraian yang menganalisis secara sistematis, faktual, dan akurat terkait bentuk investasi badan usaha dalam kerjasama pemerintah badan usaha untuk pembangunan infrastruktur. Bentuk penelitian yang dilakukan adalah yuridis normatif dengan melakukan penelitian terhadap bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang menjadi bahan dasar untuk penelitian serta menelusuri peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan penelitian. Sumber data penelitian ini terdiri dari data primer, sekunder dan tersier. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi Kepustakaan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Tinjauan Umum Hukum Investasi dan Foreign Direct Investment

Istilah hukum investasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris yaitu Investment of Law. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak ditemukan pengertian hukum investasi. Untuk mengetahui pengertian hukum investasi maka merujuk pada pandangan para ahli. Ida Bagus Wyasa Putra menyampaikan pengertian hukum investasi adalah:

"Norma-norma hukum mengenai kemungkinan-kemungkinan dapat dilakukan investasi, syarat-syarat investasi, perlindungan dan yang terpenting mengarahkan agar investasi dapat mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat."

Sedangkan menurut H. Salim HS yang diartikan dengan Hukum Investasi adalah:

"Keseluruhan kaidah hukum yang mengatur hubungan antara investor dengan penerima modal. Bidang-bidang usaha yang terbuka untuk investasi, serta mengatur tentang prosedur dan syarat-syarat dalam melakukan investasi dalam suatu negara."

Definisi lain dikemukakan oleh T. Mulya Lubis, bahwa Hukum investasi adalah:

"Other the subsequent law and regulation coming into force relevan to foreign investment matter. (tidak hanya terdapat dalam undang-undang, tetap dalam hukum dan aturan lain yang diberlakukan berikutnya yang terkait dengan masalah-masalah investasi asing)."

Berdasarkan definisi-definisi di atas, hukum investasi dikonstruksikan sebagai norma hukum. Norma hukum ini mengkaji tentang kemungkinan dilakukannya: 1. penanaman investasi; 2. syarat-syarat investasi; 3. perlindungan; 4. kesejahteraan bagi masyarakat.

Ketentuan hukum investasi diatur dalam 2 (dua) sumber hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Umumnya sumber hukum investasi tertulis terdapat dalam peraturan perundang-undangan, traktat, yurisprudensi, dan doktrin. Sumber hukum tidak tertulis adalah tempat ditemukannya kaidah hukum investasi yang berasal dari sumber tidak tertulis, seperti terdapat dalam hukum kebiasaan. Sumber hukum investasi tertulis yang berlaku saat ini di Indonesia adalah Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (untuk selanjutnya disebut UUPM).

Merujuk pada UUPM, penanaman investasi dapat dilakukan dalam 2 (dua) jenis, yaitu Penanaman Modal Dalam Negeri dan Penanaman Modal Asing. Dalam penulisan ini, akan lebih fokus terhadap bentuk Penanaman Modal Asing.

Dalam Pasal 1 Angka 3 UUPM merumuskan bahwa pengertian Penanaman Modal Asing adalah kegiatan menanamkan modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang menggunakan modal asing sepenuhnya

maupun yang berpatungan dengan penanam modal dalam negeri. Kegiatan penanaman modal merupakan kegiatan untuk memasukkan modal atau investasi dengan tujuan untuk melakukan suatu kegiatan usaha. Kegiatan penanaman modal ini dilakukan oleh penanam modal asing, baik yang seluruh modalnya dimiliki pihak asing maupun yang modalnya merupakan patungan antara pihak asing dan pihak domestik. Penanaman modal asing melalui usaha patungan merupakan modal asing yang bekerja sama dengan penanam modal domestik.

M. Sornarajah juga memberikan definisi tentang penanaman modal asing sebagai berikut:

"Foreign direct investment sebagai transfer or tangible or intangible assets from one country to another country for the purpose of use in the country to generate wealth under the total or partial control of the owner of the assets . Secara harfiah, definisi tersebut bermakna bahwa penanaman modal asing merupakan transfer modal, baik yang nyata maupun tidak, dari suatu negara ke negara lain, dengan tujuan untuk digunakan di negara tersebut agar menghasilkan keuntungan di bawah pengawasan dari pemilik modal, baik secara keseluruhan maupun sebagian.

Menurut Rudolf Dolzer, Foreign Direct Investment sering diartikan sebagai kegiatan penanaman modal yang melibatkan: 1. Pengalihan dana (transfer of funds); 2. Proyek jangka waktu panjang (long-term project); 3. Tujuan memperoleh pendapatan reguler (the purpose of regular income); 4. Partisipasi dari pihak yang melakukan pengalihan dana (the participation of the person transferring the funds); dan 6. Risiko usaha (business risk) .

Sedangkan menurut Stephen D. Cohen, PMA sebagai arus modal internasional dari negara asal (origin country) ke negara tuan rumah (host country) memiliki tujuan untuk memperoleh kepemilikan sebagian atau keseluruhan dari entitas bisnis berwujud, seperti pabrik, fasilitas dan lain sebagainya, sebagai cabang keuangan internasional.

Merujuk pada Pasal 2 UUPM menyatakan bahwa ketentuan penanaman modal berlaku bagi penanaman modal di semua sektor di wilayah negara Republik Indonesia. Kemudian dalam penjelasan Pasal 2 UUPM yang dimaksud dengan penanaman modal disemua sektor di wilayah Republik Indonesia adalah penanaman modal langsung (direct investment) dan tidak termasuk penanaman modal tidak langsung atau portofolio. Oleh karena itu, penanaman modal yang dilakukan melalui pembelian saham di Bursa Efek tidak termasuk dalam ruang lingkup UUPM. Penanaman modal asing di sini merupakan suatu penanaman modal yang dilakukan di Indonesia secara langsung atau Foreign Direct Investment (FDI).

Berdasarkan definisi tersebut di atas, maka Penanaman Modal Asing (Foreign Direct Investment) dapat diartikan sebagai kegiatan pengalihan aset berwujud atau tidak berwujud oleh investor asing dari satu negara ke negara lainnya untuk jangka waktu panjang yang dilakukan secara langsung di dalam hubungan suatu bidang usaha di negara tuan rumah yang didalamnya terdapat risiko usaha.

Dalam Pasal 1 angka 8 UUPM juga telah ditentukan pengertian modal asing. Modal asing adalah:

"modal yang dimiliki oleh negara asing, perseorangan warga negara asing, badan usaha asing, badan hukum asing, dan/atau badan hukum Indonesia yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh pihak asing."

Apabila dikaji dari definisi di atas, pemilik modal asing dikategorikan menjadi 5 (lima) macam, yaitu:

1. Negara asing;
2. Perserorangan warga negara asing;
3. Badan usaha asing;
4. Badan hukum asing; dan/atau
5. Badan hukum Indonesia yang sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh pihak asing.

Kegiatan PMA/FDI itu sendiri dapat dilakukan 2 (dua) bentuk Penanaman Modal Asing, yaitu:

- a. Patungan antara modal asing dengan modal yang dimiliki oleh warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia; dan
- b. Langsung, dalam artian seluruh modalnya dimiliki oleh warga negara dan atau badan hukum asing.

PMA/FDI juga dapat dibedakan berdasarkan tujuan yang melatarbelakangi investor asing, terdapat empat tujuan dalam melakukan PMA/FDI, yaitu:

1. Pencarian sumber daya (resources seekers), sebagai tujuan utama dalam memperoleh jenis sumber daya tertentu yang tidak tersedia di negara asalnya atau tersedia dengan biaya lebih rendah (seperti tenaga kerja);
2. Pencarian pasar (market seekers), merupakan tujuan berinvestasi untuk mencari dan memanfaatkan pasar baru;
3. Pencarian efisiensi (efficiency seeker), tujuannya melakukan perbaikan struktur investasi berbasis sumber daya maupun pasar yang telah ditetapkan perusahaan dalam memperoleh keuntungan dari investasi yang tersebar secara geografis;
4. Sumber daya strategis (strategic capabilities seekers), merupakan alasan untuk mempertahankan atau meningkatkan daya saing perusahaan secara global melalui akuisisi aset perusahaan asing dalam strategi jangka panjang.

Menurut Erman Rajagukguk, menyebutkan manfaat dari FDI untuk Indonesia, meliputi:

- a. Dapat menciptakan peluang lapangan pekerjaan;
- b. Pengembangan industri substitusi impor untuk menghemat devisa;
- c. Mendorong berkembangnya industri barang-barang ekspor non-migas untuk mendapatkan devisa;
- d. Pembangunan daerah-daerah tertinggal;
- e. Alih teknologi dan peningkatan ilmu pengetahuan.

Bagi penanam modal asing yang hendak menanamkan modalnya di Indonesia, menurut UUPM Pasal 5 ayat (2) menegaskan bahwa Penanam Modal Asing harus mendirikan perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas sesuai dengan hukum Indonesia dan berkedudukan di kawasan Negara Republik Indonesia, yang dimiliki oleh setidaknya dua pemegang saham, baik perorangan atau perusahaan. Lebih tegas dalam Pasal 5 ayat (3) UUPM menyebutkan penanaman modal asing dalam bentuk Perseroan Terbatas (PT) dilakukan dengan:

1. Mengambil bagian saham pada saat pendirian Perseroan Terbatas;
2. Membeli saham; dan
3. Melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya merujuk dalam Pasal 12 UUPM, sebelum memutuskan mendirikan PT PMA, penanam modal asing harus memperhatikan panduan bidang usaha yang tertutup dan terbuka dengan persyaratan untuk asing. Bidang usaha dari PT PMA tersebut menjadi tolak ukur utama apakah bidang usaha tersebut diperbolehkan dijalankan di Indonesia.

Dalam Pasal 12 ayat (1) UUPM, mengatur bahwa semua bidang usaha atau jenis usaha terbuka bagi kegiatan penanaman modal, kecuali bidang usaha atau jenis usaha yang dinyatakan tertutup dan terbuka dengan persyaratan. Yang dimaksud dengan Bidang Usaha Terbuka, Tertutup dan Terbuka dengan Persyaratan, adalah sebagai berikut:

- a. Bidang usaha yang Terbuka, yaitu bidang usaha yang dilakukan tanpa persyaratan dalam rangka Penanaman Modal. Dalam usaha ini dimungkinkan kepemilikan saham 100% oleh asing.
- b. Bidang usaha yang Tertutup, yaitu bidang usaha tertentu yang dilarang untuk diusahakan/dijalankan dalam kegiatan Penanaman Modal di Indonesia. Bidang ini antara lain: Produksi senjata, mesiu, alat peledak, dan peralatan perang; dan Bidang usaha yang secara eksplisit dinyatakan tertutup berdasarkan undang-undang.
- c. Bidang usaha yang Terbuka dengan Persyaratan, yaitu bidang usaha tertentu yang dapat diusahakan untuk kegiatan penanaman modal dengan persyaratan, yaitu dicadangkan untuk perlindungan sumber daya alam, perlindungan, pengembangan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, dan lain-lain.

Adapun daftar bidang usaha yang tertutup dan yang terbuka dengan persyaratan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden. Peraturan Presiden dimaksud adalah Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal. Penjelasan lebih lanjut terkait Bidang Usaha terbuka diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Perpres No. 10 Tahun 2021, terdiri atas: a. Bidang Usaha Prioritas; b. Bidang Usaha yang dialokasikan atau kemitraan dengan Koperasi dan UMKM; c. Bidang Usaha dengan persyaratan tertentu; dan d. Bidang Usaha yang tidak termasuk dalam huruf a, huruf b, dan huruf c.

Dalam menjalankan kegiatan Penanaman Modal, Pemerintah Indonesia memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh penanam modal, kecuali untuk penanam modal asing yang memperoleh hak istimewa berdasarkan perjanjian dengan Pemerintah Indonesia. Dengan demikian, penanam modal di Indonesia mempunyai hak, kewajiban dan tanggung jawab yang sama, sebagai berikut:

1. Hak yang diperoleh oleh penanam modal:
 - a. Kepastian hak. hukum dan perlindungan;
 - b. Informasi yang terbuka mengenai bidang usaha yang dijalankan;
 - c. Hak pelayanan; dan
 - d. Berbagai bentuk fasilitas kemudahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Kewajiban setiap penanam modal:
 - a. Menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik;
 - b. Melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan;
 - c. Membuat laporan tentang kegiatan penanaman modal dan menyampaikannya kepada Kementerian Investasi (Badan Koordinasi Penanaman Modal);
 - d. Menghormati tradisi budaya masyarakat sekitar lokasi kegiatan usaha penanaman modal; dan
 - e. Mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Tanggung jawab setiap penanam modal:
 - a. Menjamin tersedianya modal yang berasal dari sumber yang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Menanggung dan menyelesaikan segala kewajiban dan kerugian jika penanam modal menghentikan atau meninggalkan atau menelantarkan kegiatan usahanya secara sepihak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - c. Menciptakan iklim usaha persaingan yang sehat, mencegah praktek monopoli dan hal lain yang merugikan negara;
 - d. Menjaga kelestarian lingkungan hidup;
 - e. Menciptakan keselamatan, kesehatan, kenyamanan dan kesejahteraan pekerja;
 - f. Mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk pelaksanaan kegiatan penanaman modal di Indonesia terdapat suatu lembaga yang mengurus koordinasi penanaman modal, yaitu Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Adapun tugas dan fungsi BKPM merujuk Pasal 28 ayat (1) UUPM adalah:

1. Melaksanakan tugas dan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidang penanaman modal;
2. Mengkaji dan mengusulkan kebijakan pelayanan penanaman modal;
3. Menetapkan norma, standar, dan prosedur pelaksanaan kegiatan dan pelayanan penanaman modal;
4. Mengembangkan peluang dan potensi penanaman modal di daerah dengan memberdayakan badan usaha;
5. Membuat peta penanaman modal Indonesia;
6. Mempromosikan penanaman modal;
7. Mengembangkan sektor usaha penanaman modal melalui pembinaan penanaman modal, antara lain meningkatkan kemitraan, meningkatkan daya saing, menciptakan persaingan usaha yang sehat, dan menyebarkan informasi yang seluas-luasnya dalam lingkup penyelenggaraan penanaman modal;
8. Membantu penyelesaian berbagai hambatan dan konsultasi permasalahan yang dihadapi penanam modal dalam menjalankan kegiatan penanaman modal;
9. Mengoordinasi penanam modal dalam negeri yang menjalankan kegiatan penanaman modalnya di luar wilayah Indonesia;
10. Mengoordinasi dan melaksanakan pelayanan terpadu satu pintu.

3.2. Tinjauan Umum Public-Private Partnership dalam Bidang Infrastruktur

Infrastruktur merupakan pondasi dasar dalam pertumbuhan ekonomi. Penyediaan infrastruktur demi pemenuhan kebutuhan publik memiliki banyak tantangan, utamanya adalah keterbatasan anggaran pembangunan yang dapat dirinci diantaranya menjadi biaya persiapan, biaya

pembangunan, pemeliharaan, dan mekanisme operasionalnya. Tantangan ini pada dasarnya memastikan infrastruktur yang dibutuhkan dapat dipersiapkan, dibangun, dipelihara, dan dapat dikelola untuk memenuhi kebutuhan publik semaksimal mungkin.

Menjawab tantangan tersebut, dikenalkan alternatif pengadaan proyek infrastruktur yaitu melalui mekanisme Public Private Partnership (PPP) atau Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). "Public" yang dimaksud disini mengacu pada seluruh aspek kemitraan yang menyangkut pemanfaatan sumber daya milik pemerintah. Untuk yang dimaksud "Private" adalah seluruh aspek pelaksanaan kemitraan dengan menggunakan sumber daya milik swasta yang dapat meliputi sumber daya keuangan, sumber daya infrastruktur maupun sumber daya penelitian. Sedangkan yang dimaksud "Partnership" adalah semua hubungan antara Public dan Private terkait kemitraan termasuk namun tidak terbatas pada kolaborasi formal maupun informal.

Secara umum skema PPP dipergunakan untuk mendukung pendanaan pembangunan infrastruktur yang memerlukan biaya besar dengan jangka waktu pendaan yang cukup lama. Istilah "Public-Private Partnership" ini menjelaskan berbagai kemungkinan hubungan antara entitas publik dan swasta konteks infrastruktur dan layanan lainnya.

Definisi tentang PPP dari 3 (tiga) lembaga internasional untuk membuat suatu pengertian tersendiri untuk menjelaskan mengenai PPP.

1. The Public-Private Partnerships Reference Guide (World Bank 2014)

"A long-term contract between a public party and a private party, for the development and/or management of a public asset or service, in which the private agent bears significant risk and management responsibility through the life of the contract, and remuneration is significantly linked to performance, and/or the demand or use of the asset or service".

2. Asian Development Bank

"Contractual arrangement between public (national, state, provincial, or local) and private entities through which the skill, assets, and/or financial resource of each the public and private sectors are allocated in complementary manner, thereby sharing the risk and reward, to seek to provide optimal service delivery and good value to citizens. In a PPP, the public sector retains the ultimate responsibility for service delivery, although the private sector provides the service for an extended time".

3. The National Research Council

"Public-Private Partnership involving cooperative research and development among industry, government and universities can play an instrumental role in introducing key new technologies to the market, often contribute to national mission in health, energy, the environment, and national defence and to ability to capitalize on its R&D investment".

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, PPP diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disebut Perpres KPBU), yang dimaksud dengan KPBU adalah:

"kerjasama antara pemerintah dan Badan dalam penyediaan infrastruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu pada spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko diantara para pihak.

Berdasarkan definisi-definisi tersebut diatas dapat ditarik beberapa unsur yang ada dalam PPP, yaitu:

- a. Adanya hubungan kerjasama antara pemerintah dengan sektor Private;
- b. Adanya kontrak jangka panjang;
- c. Untuk pembangunan/pengelolaan aset infrastruktur atau pelayanan publik;
- d. Adanya risiko dalam hubungan kerjasama tersebut.

Selanjutnya dari definisi PPP secara spesifik objek kerjasama hanya mencakup bidang infrastruktur. Infrastruktur dalam PPP ini adalah infrastruktur dalam arti luas, dimana tidak hanya mencakup sistem atau fasilitas lengkap dengan pekerjaan konstruksinya, tetapi juga termasuk peralatan, pabrik/kilang, tenaga kerjanya. Infrastruktur disini meliputi infrastruktur sosial (rumah sakit dan sekolah) serta infrastruktur ekonomi (yang berhubungan dengan air, energi, transpor dan telekomunikasi). Selain itu, infrastruktur disini mengacu pada aset publik yang akan dikembangkan

dan dikelola berdasarkan kontrak PPP. Kemudian dipertegas dalam Pasal 5 Perpres KPBUs yang menyebutkan jenis infrastruktur yang dapat dikerjasamakan menggunakan skema PPP, yaitu infrastruktur ekonomi dan infrastruktur sosial. Kedua infrastruktur tersebut meliputi 19 jenis yang terdiri dari: infrastruktur transportasi, infrastruktur jalan, infrastruktur sumber daya air dan irigasi, infrastruktur air minum, infrastruktur sistem pengelolaan air limbah terpusat, infrastruktur sistem pengelolaan air setempat, infrastruktur sistem pengelolaan persampahan, infrastruktur telekomunikasi dan informatika, infrastruktur ketenagalistrikan, infrastruktur minyak dan gas bumi dan energi terbarukan, infrastruktur konservasi energi, infrastruktur fasilitas perkotaan, infrastruktur kesehatan, infrastruktur lembaga permasyarakatan, dan infrastruktur perumahan rakyat.

Adapun tujuan adanya kerjasama PPP/ adalah:

1. Untuk mencukupi kebutuhan pendanaan secara berkelanjutan dalam Penyediaan Infrastruktur melalui pengalihan dana swasta;
2. Mewujudkan penyediaan infrastruktur yang berkualitas efektif, efisien, tepat sasaran dan tepat waktu;
3. Untuk menciptakan iklim investasi yang mendorong keikutsertaan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur berdasarkan prinsip usaha secara sehat.
4. Mendorong digunakannya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan kemampuan membayar pengguna; dan/atau
5. Memberikan kepastian pengembalian investasi Badan Usaha dalam penyediaan infrastruktur melalui mekanisme pembayaran secara berkala oleh pemerintah kepada Badan Usaha.

PPP/KPBUs jika dilihat dari pihak pemrakarsa terbagi menjadi 2 (dua) jenis KPBUs, yaitu:

- a. Prakarsa Pemerintah (Solicited)
Suatu proyek infrastruktur diinisiasi oleh pemerintah dan ditawarkan kepada badan usaha untuk dikerjasamakan.
- b. Prakarsa Badan Usaha (Unsolicited)
Badan Usaha dapat memprakarsai KPBUs. Prakarsa disampaikan kepada Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah disertai Studi Kelayakan. KPBUs atas prakarsa Badan Usaha harus memenuhi persyaratan: a. Terintegrasi secara teknis dengan rencana induk pada sektor yang bersangkutan; b. layak secara ekonomi dan finansial; c. Badan Usaha yang mengajukan prakarsa memiliki kemampuan keuangan yang memadai untuk membiayai pelaksanaan Penyediaan Infrastruktur.

Meskipun aturan di Indonesia tidak mengatur secara spesifik tipe PPP. Namun PPP dapat dibedakan berdasarkan tata cara pembayaran pengembalian investasi yang telah dilakukan oleh Badan Usaha. Mengacu pada Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Permen Bappenas No. 4/2015) membagi tipe pembayaran, yaitu User fee, availability payment, dan other form.

Dalam pelaksanaan PPP merujuk pada Permen Bappenas No. 4/2015, terdapat 3 (tiga) tahapan pelaksanaan KPBUs, yaitu perencanaan, persiapan, dan transaksi. Jika digambarkan secara umum, pada tahapan perencanaan hal-hal yang dilakukan adalah: 1. Menyusun rencana anggaran dana PPP; 2. Identifikasi dan penetapan PPP (solicited/unsolicited); 3. Mempersiapkan anggaran dana tahap persiapan PPP; 4. Penyusunan Daftar Rencana PPP; dan 4. Pengkategorian PPP.

Kedua, tahap persiapan PPP, pemerintah dalam tahapan ini: 1. Menyiapkan prastudi kelayakan termasuk kajian pengembalian investasi Badan Usaha Pelaksana; 2. Pengajuan dukungan dan jaminan pemerintah; 3. Pengajuan penetapan lokasi pelaksanaan PPP. Adapun output yang akan dihasilkan dari tahap persiapan adalah dokumen rencana dukungan pemerintah dan/atau jaminan pemerintah, prastudi kelayakan, penetapan tata cara pengembalian investasi badan usaha pelaksana, serta pengadaan tanah untuk KPBUs.

Ketiga, tahap transaksi PPP mencakup: 1. Penjajakan minat pasar atas PPP yang akan dikerjasamakan (market sounding); 2. Penetapan lokasi PPP; 3. Pengadaan (lelang) Badan Usaha Pelaksana mencakup persiapan dan pelaksanaan pengadaannya; 4. Penandatanganan perjanjian PPP; dan Pemenuhan pembiayaan (financial close). Setelah penandatanganan perjanjian PPP, dipersyaratkan bahwa pemenang lelang PPP wajib membentuk Badan Usaha Pelaksana (BUP) atau Special Purpose Vehicle (SPV) dalam bentuk Perseroan Terbatas dalam waktu 6 (enam) bulan setelah penetapan

pemenang lelang PPP. BUP ini lah yang akan menandatangani perjanjian PPP dengan pemerintah Indonesia yang diwaliki oleh Kementerian/Lembaga pelaksana PPP. Adapun proses pembentukan PT BUP wajib mengacu pada ketentuan hukum Indonesia, yakni UUPT dan UUPM.

3.3. Public-Private Partnership dan Badan Usaha Dalam Perspektif Foreign Direct Investment

Jika dicermati lebih dalam pelaksanaan PPP dalam perspektif Foreign Direct Investment berdasarkan UUPM, maka akan ditemukan beberapa ketentuan yang bersinggungan dengan kegiatan penanaman modal asing, diantaranya:

1. Keterlibatan Penanam Modal Asing dalam PPP

Badan usaha dalam PPP/KPBU ini adalah badan usaha yang dapat berbentuk badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta yang berbentuk PT, badan hukum asing, atau koperasi. Oleh karena itu, penanam modal asing yang berbentuk badan hukum memiliki kesempatan yang sama dengan badan usaha dalam negeri dalam kegiatan PPP/KPBU.

2. Pembatasan Investasi Asing

Batasan investasi yang berlaku sehubungan dengan kepemilikan modal asing berdasarkan Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) ditetapkan dalam Peraturan Badan Pusat Statistik (BPS) Nomor 95 Tahun 2015 Tentang Klasifikasi Bisnis Indonesia.

Untuk saat ini berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal, Pemerintah Indonesia telah menetapkan peluang bidang usaha prioritas Proyek Strategis Nasional (PSN) sebagai Bidang Usaha Terbuka. Bahwa bidang infrastruktur merupakan salah satu bagian dari Proyek Strategis Nasional (PSN). Dengan demikian, penanam modal asing dapat melakukan penanaman modalnya sampai dengan 100% kepemilikan modal pada bidang usaha Infrastruktur Proyek Strategis Nasional (PSN), yaitu infrastruktur di bidang pembangunan sektor jalan dan jembatan, sektor pelabuhan, sektor bandar udara, sektor kereta, sektor pengembangan kawasan, sektor perumahan, sektor bendungan dan irigasi, sektor air bersih dan sanitasi, sektor energi, sektor teknologi, sektor pendidikan, sektor pariwisata, dan sektor perkebunan.

3. Persyaratan Pembentukan Badan Usaha Pelaksana berbentuk Perseroan Terbatas

Meskipun dalam UUPM tidak mengatur bentuk Badan Hukum Kerjasama Pemerintah Badan Usaha. Namun dalam Perpres KPBU dan Permen PPN No. 4/2015 mewajibkan adanya pendirian Badan Usaha Pelaksana (Special Purpose Vehicle) dalam bentuk Perseroan Terbatas oleh pemenang lelang dalam rangka pelaksanaan proyek PPP. Hal ini sejalan dengan Pasal 12 UUPM menyatakan bahwa seluruh penanaman modal asing harus dilaksanakan melalui perusahaan PMA yang didirikan dengan bentuk Perseroan Terbatas (PT).

4. Persyaratan permodalan

Dengan berdirinya BUP dalam bentuk PT, maka berlaku juga ketentuan terkait persyaratan modal yang wajib dipenuhi oleh PT BUP PMA tersebut.

Adapun dalam Pasal 13 Perka BKPM No. 14/2015 mengatur tentang persyaratan nilai investasi dan permodalan dalam rangka PMA, yang dijabarkan sebagai berikut:

- a. Total nilai investasi lebih besar dari Rp10.000.000.000,- (sepuluh miliar rupiah);
- b. Nilai modal ditempatkan sama dengan modal disetor, sekurang-kurangnya sebesar Rp2.500.000.000,- (dua miar lima ratus juta rupiah); dan
- c. Penyertaan dalam modal PT, untuk masing-masing pemegang saham sekurang-kurangnya Rp10.000.000 (sepuluh juta rupiah) dan persentase kepemilikan saham dihitung berdasarkan nolai nominal saham.

5. Izin Prinsip

BUP PMA pelaksana PPP pun harus memiliki Izin Prinsip sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) Perka BKPM No. 14/2015, untuk dapat menjalankan kegiatan sebagai berikut:

- a. Pendirian usaha baru, baik dalam rangka Penanaman Modal Dalam Negeri maupun Penanaman Modal Asing; atau
- b. Memulai kegiatan usaha dalam rangka perubahan status menjadi PMA sebagai akibat dari masuknya modal asing dalam struktur kepemilikan modal Perseroan Terbatas, baik secara keseluruhan atau sebagian; atau
- c. Memulai kegiatan usaha dalam rangka perubahan status menjadi PMDN sebagai akibat dari terjadinya perubahan struktur kepemilikan modal Perseroan Terbatas yang sebelumnya terdapat modal asing, menjadi seluruhnya modal dalam negeri.

Mengacu pada Pasal 17 ayat (2) Perka BKPM No. 14/2015 mengatur bahwa permohonan izin prinsip penanaman modal langsung dapat diajukan sebelum pembentukan PT. Permohonan izin prinsip sebelum pengesahan badan hukum dapat diajukan oleh: pemerintah asing dan/atau WNA dan/atau entitas asing dan/atau penanaman modal asing dan warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia.

6. Perlindungan terhadap Nasionalisasi atau Pengambilalihan (expropriation)

Pasal 7 ayat (1) UUPM mengatur bahwa pemerintah dilarang untuk melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal, kecuali dengan undang-undang yang menetapkan mengenai nasionalisasi dan ekspropriasi tersebut. Lebih lanjut, dalam Pasal 7 ayat (3) UUPM dinyatakan bahwa dalam hal pemerintah melakukan tindakan nasionalisasi atau pengambilalihan, pemerintah akan memberikan kompensasi yang jumlahnya ditetapkan berdasarkan harga pasar.

Mekanisme nasionalisasi atau pengambilalihan hak kepemilikan penanam modal dalam PPP diatur lebih lanjut dalam perjanjian KPBU. Dalam hal terjadi peralihan kepemilikan saham BUP sebelum penyediaan infrastruktur beroperasi secara komersial, hanya dapat dilakukan setelah mendapatkan perserujuan dan berdasarkan kriteria yang ditetapkan Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah. Hal ini memberikan kepastian hukum bagi penanam modal asing bahwa pengalihan saham tidak akan dilakukan secara tiba-tiba oleh pemerintah kepada pihak lain.

4. KESIMPULAN

Pelaksanaan Penanaman Modal Asing (Foreign Direct Investment) di Indonesia dilakukan mengacu pada aturan hukum investasi yang dituangkan secara tertulis dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (UUPM). Sedangkan pelaksanaan Public-Private Partnership di Indonesia dilakukan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 Tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (Perpres KPBU). PPP merupakan salah satu bentuk pendanaan proyek pembangunan infrastruktur di Indonesia dimana Penanam Modal Asing diberikan kesempatan untuk turut serta dalam proyek PPP. Dengan adanya keterlibatan Penanam Modal Asing dalam proyek infrastruktur PPP dimana Penanam Modal Asing maka berlaku ketentuan terkait Penanaman Modal. Oleh karena itu terdapat persinggungan antara ketentuan PPP dan PMA, yakni keterlibatan Penanaman Modal Asing dalam PPP wajib berbentuk Perseroan Terbatas, berlakunya ketentuan pembatasan investasi sehubungan porsi kepemilikan modal asing sesuai dengan bidang infrastruktur yang akan diinvestasikan, berlakunya persyaratan modal untuk PT PMA, kewajiban PT PMA untuk memperoleh izin prinsip, dan perlindungan PMA terhadap nasionalisasi dan pengambilalihan (expropriation).

REFERENSI

- HS, Salim., Sutrisno, Budi. Hukum Investasi di Indonesia. Edisi Kedua. Depok: Rajawali Pers. 2018.
- Rajagukguk, Erman. Hukum Investasi, Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Depok: PT Raja Grafindo Persada. 2019.
- Sornarajah, M. The International Law on foreign Investment, New York: Cambridge University Press. 2010
- Dolzer, Rudolf., Schreuer, Christopher. Principles of International Investment Law. First edition. New York: Oxford University Press. 2008.
- D, Cohen, S. Multinational Corporations and Foreign Direct Investment: Avoiding Simplicity, Embracing Complexity. Oxford University Press, Inc. 2007.
- H, Dunning, J. H. Multinational Enterprises and the Global Economy (2nd ed.). Edward Elgar Publishing Limited. 2008.
- Link, Albert N. Public/Private Partnership: Innovation Strategis and Policy Alternatives. USA: Springer Science+Business Media, Inc. 2006
- Wicaksono, Raden Mas Try Ananto Djoko. Analisis Perbandingan Hukum Penanaman Modal Asing Antara Indonesia dengan Vietnam (Tinjauan Dari Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007

-
- Tentang Penanaman Modal dan Law No. 67/2014/QH13 On Investment). Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial, Vol. 02, No. 01, Februari 2021. Hal 7-23.
- Lintang, Cindy Meiza. Dasar Hukum Public Private Partnership Melalui Peraturan Presiden: Analisis Terhadap Efektivitasnya di Indonesia. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 19 No. 2, Juni 2022. Hal 244-257.
- Cahaya, Hamam Febrian Cahaya. Pengaturan Bentuk Usaha Penanaman Modal Asing di Indonesia. Jurnal Interpretasi Hukum, Vol. 2. No. 1, April 2021. hal 179-183.
- Dzakky, Fahmi. Public Private Partnership Alternatif Pembangunan Infrastruktur Dalam Negeri. Jurnal Sosial dan Budaya Syar'i. Vol 8, No. 2. 2021. Hal. 573-584.
- Mahsyar, Abdul. Public Private Partnership: Kolaborasi Pemerintah dan Swasta Dalam Pengelolaan Asset Publik di Kota Makassar. Jurnal Administrasi Publik, Vol. 12, No. 1, April 2015.
- Indonesia, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
- Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal.
- Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Badan Usaha.
- Indonesia, Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.
- Indonesia, Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman dan Tata Cara Izin Prinsip Penanaman Modal.
- Asian Development Bank. Public-Private Partnership Monitor Indonesia. Philippines. Desember 2020.
- Asian Development Bank. Public-Private Partnership Handbook. Philippines.
- Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). An Innovation of ADB, EBRD, IDB, IsDB, WBG. The APMG Public Private Partnership (PPP) Certification Guide. 2016