

Implikasi Kedudukan Prinsip National Treatment Sebagai Perlindungan bagi Investor Asing Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Giovanni Sindo Wijaya¹ Gunardi Lie²

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Indonesia^{1,2}

Email: giovanni.205220139@stu.untar.ac.id¹ gunardi@fh.untar.ac.id²

Abstrak

Kedudukan prinsip National Treatment dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal memiliki peran strategis sebagai mekanisme perlindungan hukum bagi investor asing di Indonesia. Prinsip ini menjamin perlakuan yang setara antara investor asing dan domestik, menciptakan kepastian hukum, serta membangun level playing field yang diperlukan untuk menarik arus Penanaman Modal Asing (PMA). Secara normatif, National Treatment mengadopsi standar internasional, namun dalam praktiknya penerapannya menghadapi tantangan signifikan. Kontradiksi norma yang muncul dari pengecualian dalam Pasal 6 ayat (2) UUPM, pembatasan sektor melalui Daftar Negatif Investasi, serta ketidakkonsistenan kebijakan pusat dan daerah, menjadi hambatan utama efektivitas prinsip ini. Selain itu, transformasi kebijakan investasi dan potensi pelanggaran terhadap prinsip nondiskriminasi menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan praktik pelaksanaan. Fenomena ini mencerminkan bahwa penerapan National Treatment di Indonesia bersifat selektif dan modifikatif, sehingga perlindungan hukum bagi investor asing belum sepenuhnya optimal.

Kata Kunci: National Treatment, Penanaman Modal Asing, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007, Perlindungan Investor, Kepastian Hukum, Investasi Internasional

Abstract

The position of the National Treatment principle in Law No. 25 of 2007 on Investment plays a strategic role as a legal protection mechanism for foreign investors in Indonesia. This principle guarantees equal treatment between foreign and domestic investors, creates legal certainty, and establishes the level playing field necessary to attract Foreign Direct Investment (FDI). Normatively, National Treatment adopts international standards, but in practice its implementation faces significant challenges. Normative contradictions arising from the exceptions in Article 6 paragraph (2) of the Investment Law, sectoral restrictions through the Negative Investment List, and inconsistencies between central and regional policies are the main obstacles to the effectiveness of this principle. Furthermore, the transformation of investment policy and potential violations of the principle of non-discrimination indicate a gap between legal norms and implementation practices. This phenomenon reflects that the application of National Treatment in Indonesia is selective and modifiable, so that legal protection for foreign investors is not yet fully optimal.

Keywords: National Treatment, Foreign Investment, Law No. 25 Of 2007, Investor Protection, Legal Certainty, International Investment



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi sebuah negara, khususnya Indonesia sebagai negara berkembang, secara fundamental memerlukan ketersediaan modal yang besar, stabil, dan berkelanjutan. Dalam kerangka pemenuhan kebutuhan pendanaan dan akselerasi pertumbuhan, Penanaman Modal Asing (PMA) telah diakui sebagai instrumen strategis yang vital. PMA tidak hanya ditujukan untuk mengoptimalkan pengelolaan sumber daya dan potensi ekonomi nasional, tetapi juga berfungsi sebagai katalisator yang mendorong percepatan laju moneter, pembukaan lapangan kerja, transfer teknologi, serta memiliki peran penting dalam

mewujudkan kesejahteraan kolektif. Oleh karena itu, menciptakan lingkungan hukum yang ramah investasi dan berdaya saing global adalah sebuah keharusan. Komitmen Indonesia untuk menarik dan memberikan jaminan keamanan bagi aliran modal asing diwujudkan melalui pembentukan kerangka hukum yang kokoh. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) ditetapkan sebagai landasan hukum utama. UUPM dirancang untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif, sejalan dengan prinsip-prinsip perdagangan dan investasi internasional, termasuk kesepakatan-kesepakatan multilateral seperti WTO. Secara normatif, UUPM mengadopsi prinsip-prinsip perlindungan investor yang bersifat universal. Di antara prinsip-prinsip perlindungan fundamental yang dianut, Prinsip National Treatment (Perlakuan Nasional), yang sejalan dengan Prinsip Nondiskriminasi, memiliki kedudukan yuridis yang sangat penting. Prinsip ini menjamin bahwa investor asing akan diperlakukan setara dengan investor domestik. Kedudukan Prinsip National Treatment sangat krusial karena merupakan inti dari perlindungan yang bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum dan lapangan persaingan yang adil (level playing field). Perlindungan ini juga diperkuat dengan pengaturan terkait Nasionalisasi, di mana UUPM secara tegas mensyaratkan bahwa tindakan pengambilalihan aset oleh negara wajib dilakukan melalui undang-undang dan disertai pemberian kompensasi yang adil dan sesuai. Jaminan-jaminan ini secara kolektif berfungsi untuk memitigasi risiko non-bisnis yang dihadapi oleh pemilik modal asing.

Namun, meskipun UUPM telah memuat jaminan normatif yang kuat, realitas di lapangan menunjukkan adanya disparitas atau kesenjangan dalam penerapannya. Investor asing masih menemukan kesulitan yang dipicu oleh ketidakpastian dalam peraturan penanaman modal dan kerentanan atau ketidakselarasannya antara peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam manajemen perizinan birokrasi. Kesenjangan ini mengindikasikan bahwa kedudukan Prinsip National Treatment sebagai jaminan perlindungan belum sepenuhnya terefleksi secara optimal di tataran praktik, yang berpotensi menghambat realisasi investasi. Oleh karena itu, diperlukan analisis mendalam yang fokus pada Kedudukan Prinsip National Treatment sebagai mekanisme perlindungan hukum dalam kerangka Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji prinsip fundamental ini dan sejauh mana ia telah terealisasi secara efektif dalam praktik hukum dan administrasi di Indonesia, sekaligus mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat terwujudnya perlakuan setara, demi merumuskan rekomendasi yang konstruktif untuk memperkuat perlindungan hukum dan daya saing investasi nasional.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan maka rumusan masalah yang dapat dirumuskan yakni "Bagaimana implikasi kedudukan Prinsip National Treatment sebagai perlindungan bagi investor asing berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal?"

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menerapkan metode penelitian hukum normatif, yang sering disebut juga sebagai studi kepustakaan (doctrinal research). Pendekatan ini bertujuan untuk melakukan analisis yang mendalam terhadap ketentuan yang berlaku khususnya yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, beserta peraturan perundang-undangan dan norma hukum terkait yang mengatur mekanisme penanaman modal di Indonesia. Pendekatan ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga analitis, sehingga memungkinkan peneliti untuk memaparkan gambaran menyeluruh mengenai norma hukum yang berlaku serta melakukan evaluasi kritis terhadap relevansi, konsistensi, dan efektivitas penerapan norma tersebut dalam praktik hukum. Selain itu, penelitian ini bersifat preskriptif,

yang berarti tidak hanya berfokus pada penjabaran hukum yang ada (das sein), tetapi juga berupaya merumuskan konsep normatif mengenai perlindungan yuridis yang ideal bagi investor asing (das sollen). Konsep ini dikembangkan berdasarkan temuan analisis hukum yang mempertimbangkan keseimbangan antara kepastian hukum, perlindungan hak investor, dan kepentingan nasional dalam penyelenggaraan penanaman modal. Dalam proses pengumpulan data, penelitian ini mengandalkan dua sumber utama. Pertama, bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas literatur ilmiah dan buku referensi. Semua bahan hukum tersebut dikumpulkan secara sistematis, diinventarisasi secara cermat, dan dianalisis sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan, sehingga menghasilkan kajian yang komprehensif, sistematis, dan memiliki dasar argumentasi yang kuat.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Implikasi Kedudukan Prinsip National Treatment Sebagai Perlindungan Yuridis bagi Investor Asing dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Dalam melakukan investasi di suatu negara, investor asing menuntut adanya kepastian hukum serta perlakuan yang setara dengan investor domestik sebagai bentuk perlindungan terhadap kepentingan ekonominya. Salah satu prinsip yang menjamin hal tersebut dalam hukum investasi modern adalah prinsip National Treatment. Prinsip ini memberikan jaminan bahwa investor asing diperlakukan sama dengan investor domestik, terutama setelah mereka memasuki pasar suatu negara. Merujuk pada kerangka hukum internasional, prinsip National Treatment merupakan standar perlindungan investasi yang banyak dijumpai dalam berbagai perjanjian internasional, seperti Bilateral Investment Treaties (BITs), perjanjian perdagangan bebas (FTA), serta dalam instrumen hukum WTO, termasuk General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dan General Agreement on Trade in Services (GATS). Prinsip National Treatment yang dianut oleh GATS terlihat dalam Pasal XVII ayat (1) peraturan terkait yang menyatakan bahwa *"In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like service and service suppliers."*

Implementasi Prinsip Perlakuan Nasional (National Treatment) dalam Perjanjian Umum Perdagangan Jasa (GATS) bersifat terbatas dan tidak universal. Penerapan prinsip ini hanya wajib bagi negara-negara anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) yang telah secara eksplisit membuat komitmen tertentu terhadap sektor-sektor jasa yang mereka pilih. Tujuan utama dari prinsip ini adalah mencegah diskriminasi yang merugikan investor asing setelah mereka menanamkan modal di negara tuan rumah, sehingga tercipta level playing field antara investor domestik dan asing. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) secara eksplisit juga mengakui prinsip National Treatment. Pasal 6 ayat (1) menegaskan bahwa "Pemerintah memberikan perlakuan yang sama bagi penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing dengan tetap memperhatikan kepentingan nasional." Norma ini dipertegas dalam Pasal 4 ayat (2) yang mengamanatkan bahwa kebijakan dasar penanaman modal wajib memberikan perlakuan setara bagi investor domestik maupun asing. Secara yuridis, prinsip ini menempati kedudukan fundamental dalam UUPM sebagai norma dasar perlindungan hukum, yang bertujuan menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlakuan tidak kurang menguntungkan (no less favourable treatment) bagi investor asing.

Kedudukan National Treatment ini penting karena berfungsi sebagai standar minimum yang wajib dihormati oleh kebijakan dan aparatur administrasi di Indonesia. Ia menjadi instrumen hukum yang menciptakan kepastian, menumbuhkan rasa aman, dan memitigasi risiko non-bisnis yang sering menjadi kekhawatiran investor asing. Dengan jaminan

kesetaraan, UUPM menegaskan bahwa investor asing berhak memperoleh akses yang sama dalam kegiatan usaha, fasilitas fiskal, serta hak penyelesaian sengketa melalui mekanisme arbitrase. Dengan demikian, prinsip ini tidak hanya menegaskan keterikatan Indonesia pada rezim hukum internasional, tetapi juga memperkuat posisi Indonesia dalam persaingan global untuk menarik arus Foreign Direct Investment (FDI). Menurut Herman Mosler, seorang hakim pada Mahkamah Internasional, terdapat empat unsur esensial yang terkandung dalam Prinsip "National Treatment":

1. Kepentingan Lintas Batas dan Yurisdiksi: Adanya kepentingan lebih dari satu negara (lintas negara) yang secara fisik berlokasi di dalam wilayah dan berada di bawah yurisdiksi negara tuan rumah.
2. Kewajiban Perlakuan Setara: Negara tuan rumah memiliki kewajiban untuk memberikan perlakuan yang sama atau setara terhadap kepentingan asing yang berada di wilayahnya, sebagaimana perlakuan yang diberikan terhadap kepentingan domestiknya sendiri (prinsip non-diskriminasi).
3. Non-Detriment: Perlakuan yang diberikan tersebut harus tidak boleh menimbulkan keuntungan diskriminatif bagi negara tuan rumah dan tidak boleh merugikan kepentingan negara lain yang beroperasi di wilayahnya.

Secara singkat, Prinsip National Treatment mensyaratkan adanya perlakuan yang adil dan non-diskriminatif terhadap kepentingan asing dalam yurisdiksi suatu negara, di mana perlakuan tersebut haruslah netral dan tidak mengarah pada keuntungan sepihak bagi negara tuan rumah dengan mengorbankan pihak asing. Namun, secara analitis, kedudukan prinsip National Treatment dalam UUPM tidak bersifat absolut. Norma perlindungan tersebut menghadapi kontradiksi internal yang bersumber dari Pasal 6 ayat (2) UUPM. Pasal ini memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk memberi hak istimewa kepada investor dari negara tertentu berdasarkan perjanjian internasional bilateral yang telah disepakati. Hak istimewa mencakup hak yang berkaitan dengan kesatuan kepabeanan, kawasan perdagangan bebas, pasar bersama, kesatuan moneter, lembaga sejenis, serta perjanjian bilateral, regional, atau multilateral antara Pemerintah Indonesia dan pemerintah asing yang memberikan hak khusus dalam pelaksanaan penanaman modal. Secara substansial, pasal ini menganulir semangat nondiskriminasi yang terkandung dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (2), karena secara implisit mengakui perlakuan berbeda (diskriminatif) berdasarkan asal negara. Kontradiksi norma ini menimbulkan kerancuan dan berpotensi merusak kepastian hukum bagi investor asing lain yang tidak mendapat hak istimewa, sehingga prinsip National Treatment yang seharusnya berfungsi sebagai perlindungan universal tereduksi menjadi perlindungan yang bersifat relatif dan dipengaruhi oleh kepentingan politik bilateral.

Secara keseluruhan, pemberian hak istimewa dalam bidang investasi di Indonesia bertujuan untuk menciptakan iklim penanaman modal yang stabil dan kompetitif, sehingga baik pelaku usaha domestik maupun asing dapat bersaing secara sehat dan memperoleh perlakuan yang adil. Namun, dalam implementasinya terdapat sejumlah pengecualian yang perlu diperhatikan. Pemerintah Indonesia kerap memberikan fasilitas atau keistimewaan tertentu kepada negara-negara yang memiliki perjanjian bilateral dengan Indonesia, yang pada akhirnya dapat menimbulkan persepsi adanya ketidaksetaraan perlakuan antara investor lokal dan investor asing yang tidak memperoleh hak istimewa tersebut. Kedudukan Prinsip National Treatment dalam UUPM tidak dapat dipahami secara utuh tanpa mengajinya melalui lensa Transplantasi Hukum, yaitu proses adopsi norma hukum dari sistem hukum internasional (khususnya prinsip WTO dan GATS) ke dalam kerangka hukum Indonesia. Pada dasarnya, pengadopsian National Treatment ke dalam UUPM merupakan bentuk transplantasi yang bertujuan utama untuk menciptakan rezim hukum yang familiar bagi investor global dan

meningkatkan daya tarik PMA. Analisis terhadap fenomena ini menunjukkan bahwa transplantasi National Treatment bersifat selektif dan modifikatif, bukan adopsi murni. Meskipun Pasal 6 Ayat (1) mengadopsi inti dari National Treatment, UUPM melakukan modifikasi yang signifikan dengan menambahkan pengecualian di Pasal 6 Ayat (2) (hak istimewa) dan batasan melalui Daftar Negatif Investasi (DNI). Modifikasi ini secara yuridis mencerminkan upaya negara untuk menyeimbangkan komitmen global dengan pertimbangan kedaulatan ekonomi dan politik domestik. Namun, modifikasi tersebut secara bersamaan menciptakan ketegangan normatif. Prinsip yang ditransplantasikan bentrok dengan kepentingan negara yang diatur dalam undang-undang yang sama. Ketegangan ini menjadi sumber ketidakpastian hukum yang esensial dalam transaksi bisnis internasional dan secara langsung membatasi kemampuan negara untuk melakukan tindakan diskriminatif yang diskresioner (berdasarkan kebijakan semata) demi melindungi kepentingan negara.

Selain kontradiksi tersebut, kedudukan National Treatment juga dibatasi oleh klausul kepentingan nasional yang menjadi dasar pembatasan bidang usaha tertentu. Pembatasan ini dimaksudkan untuk melindungi sektor-sektor strategis serta menjaga keberlangsungan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang tidak memiliki kapasitas bersaing dengan perusahaan multinasional. Secara yuridis, pembatasan ini dapat dibenarkan karena mencerminkan asas keadilan komutatif yakni perlakuan yang benar-benar setara tidak dapat diterapkan secara mutlak ketika kondisi awal pelaku usaha berbeda jauh. Dengan demikian, prinsip National Treatment dijalankan dalam kerangka perlindungan ganda yang memberikan kepastian kepada investor asing, sekaligus menjaga kepentingan ekonomi nasional sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945. Dalam praktiknya, penerapan National Treatment juga menghadapi tantangan dari sisi konsistensi kebijakan. Misalnya, kebijakan Negative Investment List yang kemudian digantikan dengan Positive Investment List tahun 2021, menunjukkan adanya dinamika dalam membuka atau menutup sektor tertentu bagi investor asing. Di sisi lain, terdapat pula potensi pelanggaran National Treatment melalui kebijakan Trade-Related Investment Measures (TRIMs), seperti kewajiban lokal yang secara terselubung dapat menimbulkan diskriminasi. Kasus Sengketa Mobil Nasional di WTO menjadi contoh konkret bagaimana kebijakan negara yang tidak sejalan dengan prinsip National Treatment dapat membawa Indonesia ke forum sengketa internasional.

Lebih lanjut, kedudukan prinsip National Treatment juga memiliki dimensi strategis bagi pembangunan hukum investasi di Indonesia. UUPM memang memberikan payung hukum, tetapi sering kali peraturan pelaksana sektoral justru menciptakan batasan tambahan yang mereduksi esensi prinsip National Treatment. Oleh karena itu, kedudukan prinsip ini tidak boleh hanya dipandang sebagai norma statis, melainkan harus diposisikan sebagai standar yang mengikat setiap kebijakan investasi, baik di tingkat pusat maupun daerah. Selain itu, kedudukan National Treatment juga memiliki implikasi terhadap hubungan internasional Indonesia. Dengan konsistensi pelaksanaan prinsip ini, Indonesia dapat meningkatkan kredibilitasnya di mata komunitas internasional, sehingga memperkuat posisi tawar dalam negosiasi perjanjian investasi baru. Namun, ketidakkonsistenan dalam implementasi National Treatment dapat memunculkan potensi gugatan melalui mekanisme penyelesaian sengketa internasional, yang justru dapat merugikan citra Indonesia dan menurunkan kepercayaan investor global. Pada dasarnya, kedudukan prinsip National Treatment dalam UUPM adalah sebagai instrumen utama perlindungan hukum bagi investor asing. Namun, kedudukan perlindungan ini tetap bersifat relatif karena dibatasi oleh kepentingan nasional dan pengecualian berdasarkan perjanjian internasional bilateral. Adanya penguatan implementasi dalam prinsip National Treatment akan mampu memperkokoh posisi Indonesia sebagai negara tujuan investasi yang stabil, adil, dan kompetitif di kancah global.

KESIMPULAN

Prinsip National Treatment dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) menempati kedudukan sebagai jaminan perlindungan hukum bagi investor asing, yang berfungsi untuk memberikan kepastian dan kesetaraan perlakuan setara dengan investor domestik. Namun, berdasarkan analisis, kedudukan perlindungan ini bersifat relatif dan tidak absolut. Relativitas ini disebabkan oleh tiga faktor utama yakni adanya pembatasan yang sah berdasarkan kepentingan nasional (seperti Daftar Negatif Investasi), adanya potensi kontradiksi normatif yang serius yang ditimbulkan oleh pengecualian melalui perjanjian bilateral (Pasal 6 Ayat (2) UUPM), dan terdapat kesenjangan implementasi di tingkat birokrasi yang menciptakan diskriminasi de facto akibat inkonsistensi regulasi pusat dan daerah. Pemerintah harus mendefinisikan secara jelas, terukur, dan transparan batasan "kepentingan nasional" dalam regulasi investasi. Definisi ini harus memastikan bahwa perlindungan terhadap sektor domestik (seperti UKM) berjalan seimbang dengan komitmen keterbukaan investasi, sehingga menghindari indirect discrimination atau diskriminasi terselubung yang bertentangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Barkatullah, Ah (2017) "Dampak Penerapan Prinsip National Treatment Terhadap Iklim Investasi Di Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Moda." Al Adi, Vol Ix Nomor 2.
- Cindy Et Al., (2013) "Analisis Yuridis Prinsip Hukum Perlakuan Sama Kepada Investor Domestik Dan Investor Asing Yang Melakukan Kegiatan Penanaman Modal Di Indonesia", Transparency, Jurnal Hukum Ekonomi, Vol Ii Nomor 1.
- Fithriah, Nurhani (2017) "Penerapan Prinsip Non-Diskriminatif Dan *National Treatment* Oleh Indonesia Dalam Rangka Mea Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal," Ubelaj,Vol 1 Number 1.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2005.
- Purboyo P Et Al., (2025) "Implikasi Kebijakan Terhadap Keadilan Perlakuan Dalam Pemberian Hak Istimewa Kepada Investor Asing Di Indonesia", Journal Of Mandalika Literature, Vol. 6, No. 2
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
- Samosir Ekaristi V (2024) Innovative: Journal Of Social Science Research Volume 4 Nomor 1.
- Setiawan, Desky (2021) "Transplantasi Hukum Prinsip National Treatment Dalam Uu Penanaman Modal Indonesia," "Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum Fhui: Vol. 1, Article 9.