

TINJAUAN KRITIS TERHADAP MANAJEMEN RISIKO PENGEMBALIAN INVESTASI ASING PADA PEMBANGUNAN IBU KOTA NUSANTARA

*(Critical Review for Risk Management of Return on Foreign Investment in the Capital City
of Nusantara's Development)*

Kristianus Jimmy Pratama

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Jl. Sosio Yustisia Nomor 1, Bulaksumur, Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta 55281

e-mail: kristianusjimmy@mail.ugm.ac.id

Abstrak

Pelaksanaan pembangunan infrastruktur di Ibu Kota Nusantara (IKN) merupakan salah satu fokus strategis Pemerintah yang diatur oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Salah satu sumber pembiayaan yang diatur pada UU IKN adalah penyaluran dana asing, meliputi skema kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU), skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pembiayaan kreatif. Adapun dua rumusan penelitian ini berfokus pada tinjauan kritis atas manajemen risiko pengembalian investasi asing pada pembangunan infrastruktur di IKN. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan sosiologis. Simpulan penelitian ini adalah skema KPBU lebih jelas aturan pertanggungjawabannya, namun penggunaan kedua skema investasi asing lain relatif lebih cepat untuk digunakan. Oleh karena itu, kedua skema lainnya membutuhkan pengaturan lebih lanjut.

Kata Kunci: Infrastruktur Ibu Kota Negara, Hukum Investasi, Manajemen Risiko, Pengembalian Investasi Asing

Abstract

The implementation of infrastructure development in the Capital City of Nusantara (IKN) is one of the strategic Government focuses based on Law Number 3 of 2022 on Capital City (UU IKN). One of the sources of financing regulated in the IKN Law is the distribution of foreign funds, including the Government and Business Entity (PPP) cooperation scheme, international funding or financing support schemes, and creative financing schemes. The two formulations of this research focus on a critical review of the risk management of foreign investment returns in infrastructure development in IKN. This research is a type of normative legal research with a sociological approach. The conclusion of this study is that the PPP's scheme has clearer accountability rules, but the use of the other two foreign investment schemes is relatively quicker to use. Therefore, the other two schemes require further regulation.

Keywords: Foreign Investment Return, Investment Law, National Capital Infrastructure, Risk Management.

A. Pendahuluan

Kegiatan pembangunan nasional menjadi salah satu bentuk perwujudan dari tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan umum.¹ Hal tersebut sejalan dengan pemikiran Suriyati Hasan yang menerangkan bahwa pembangunan nasional adalah suatu upaya berkelanjutan yang dilakukan untuk membangun kehidupan masyarakat, bangsa dan negara dalam mencapai tujuan nasional yang salah satunya adalah di bidang perekonomian.² Adapun dalam mewujudkan pembangunan nasional tersebut, mengimplementasikan norma hukum yang komprehensif akan semakin mendorong perwujudannya secara terstruktur. Mochtar Kusumaatmadja menegaskan pula bahwa norma hukum merupakan instrumen yang berperan penting dalam melaksanakan kegiatan pembangunan nasional.³ Hal ini dikarenakan pembangunan nasional yang disertai dengan instrumen hukum akan dapat menciptakan pembangunan nasional yang memuat nilai kepastian, nilai keadilan, dan nilai kemanfaatan hukum secara padu.

Terkait kegiatan pembangunan nasional sendiri terdapat berbagai bentuk kegiatan yang dapat untuk diimplementasikan, yaitu salah satunya adalah kegiatan pembangunan infrastruktur. Cakupan dari jenis infrastruktur yang dimaksud pun terbilang sangat luas

sepanjang dapat ditujukan untuk kepentingan umum. Sehingga dengan pembangunan setiap infrastruktur, terdapat capaian dapat meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat secara umum. Berbicara mengenai pembangunan infrastruktur, tentu tidak dapat dilepaskan dari adanya tahapan-tahapan yang menyertainya. Secara sederhana, terdapat tiga tahapan yang secara praktis diterapkan pada proyek pembangunan infrastruktur. Ketiga tahapan yang dimaksud adalah meliputi tahapan perencanaan, tahapan pelaksanaan, dan tahapan setelah pelaksanaan.

Dalam tahapan perencanaan, suatu proyek infrastruktur akan dimatangkan konsep hingga tatacara realisasinya. Di samping itu, dalam tahapan perencanaan ini pula pengusulan terlebih dahulu mengenai manfaat infrastruktur tersebut juga dilakukan. Pada tahapan ini, proyek infrastruktur akan dikaji segala bentuk kemungkinannya untuk mampu diselesaikan atau tidak, yaitu melalui proses menginventarisasi risiko. Adapun salah satu risiko yang dimaksud adalah bagaimana suatu proyek infrastruktur akan dilakukan pembiayaannya. Hal ini menjadi penting karena gagal pembangunan suatu proyek infrastruktur juga seringkali disebabkan oleh pembiayaannya yang tidak memadai.

-
- 1 Moh. Hudi, "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)" (Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018).
 - 2 Suriyati Hasan, "Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)," *Meraja Journal* 1, no. 3 (2018), <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>.
 - 3 M. Zulfa Aulia, "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan," *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018), <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>. Lihat juga: Jaja Ahmad Jayus, "Konsep Sistem Hukum Investasi Dalam Menjamin Adanya Kepastian Hukum," *Jurnal Litigasi* 16, no. 2 (Januari 2016), <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v16i2.38>.

Sehingga tidak jarang, sebelum melakukan realisasi pembangunan infrastruktur perlu merencanakan pembiayaannya terlebih dahulu.

Hal ini mendorong berbagai proyek pembangunan infrastruktur yang diselenggarakan oleh Pemerintah juga dilakukan dengan menghadirkan peran pihak ketiga untuk melakukan investasi dalam skema pembiayaan. Hal ini kemudian dikenal juga dengan investasi langsung oleh asing (*foreign direct investment* atau selanjutnya disebut dengan FDI). *International Monetary Fund* menegaskan bahwa dengan adanya FDI diharapkan jenis investasi yang dilakukan juga memajukan perekonomian negara tempat penerima investasi.⁴ Terkait FDI, Leal-Arcas mengemukakan bahwa salah satu bentuk FDI adalah dengan memberikan dana investasi secara langsung kepada pihak negara penerima investasi dan menjadi bentuk yang umum untuk dilakukan oleh para investor asing.⁵

Sehubungan dengan FDI di atas, skema ini sangat erat hubungannya sebagai skema pembiayaan proyek infrastruktur yang ada di Indonesia. Salah satunya adalah pada skema pembiayaan pembangunan Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut dengan IKN) Nusantara. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) huruf (b) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (selanjutnya disebut dengan UU 3/2022) dan Lampiran II UU 3/2022, yaitu salah satunya melalui skema kerjasama Pemerintah dan

badan usaha (selanjutnya disebut dengan KPBU), serta skema dukungan pembiayaan internasional. Sehingga apabila dicermati, skema pembiayaan melalui investasi asing untuk pembangunan IKN memiliki dasar hukum yang tegas.

Permasalahan hukum menjadi timbul ketika setiap aspek pembangunan infrastruktur IKN yang dibiayai oleh investasi asing tersebut tetap mengandung risiko kegagalan atau ketidaksesuaian dengan tujuan pembangunannya semula. Sehingga dengan adanya kemungkinan gagal realisasi pembangunan, Pemerintah memiliki tanggung jawab sebagai penerima investasi untuk melakukan pengembalian dana investasi yang telah diberikan oleh para investor asing. Bahkan ketika seluruh pembangunan infrastruktur tersebut terealisasi, Pemerintah juga memiliki kewajiban untuk mengembalikan dana investasi asing tersebut sesuai yang telah diperjanjikan sebelumnya. Namun permasalahannya, ketentuan UU 3/2022 tidak mengatur secara jelas terkait mekanisme pengembalian investasi asing tersebut dan konsep hukum investasi atas manajemen risiko pengembalian dana investasi asing untuk pembangunan IKN yang menyertainya. Berdasarkan pendahuluan yang telah dijelaskan diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini meliputi: Bagaimana pengaturan skema pengembalian investasi asing dan implikasinya dalam pembangunan infrastruktur Ibu Kota Negara? Bagaimana tinjauan hukum investasi terhadap

4 International Monetary Fund, *Balance of Payments Manual* (Washington: The International Monetary Fund, 1977), 136.

5 Rafael Leal-Arcas, "The Multilateralization of International Investment Law," *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 35, no. 1 (2009), <https://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol35/iss1/4>.

manajemen risiko pengembalian investasi asing pada pembangunan Ibu Kota Negara?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan sosiologis. Adapun penelitian hukum normatif atau disebut juga sebagai penelitian doktrinal adalah penelitian hukum yang menempatkan hukum sebagai kaidah, atau acuan perilaku bagi setiap orang dalam masyarakat sebagai batu uji atas suatu permasalahan hukum yang terjadi.⁶ Penelitian ini menggunakan metode pendekatan peraturan perundang-undangan dan metode konseptual. Metode pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan penelitian yang ditujukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan baik secara tekstual dan/atau kontekstual, sedangkan metode pendekatan konseptual adalah pendekatan penelitian yang dilakukan melalui logika hukum untuk membangun argumentasi hukum atas suatu permasalahan hukum.⁷ Penelitian ini juga didukung oleh ilmu manajemen dan ilmu ekonomi sebagai ilmu bantu.

Penelitian ini menggunakan penelusuran literatur dalam melakukan pengumpulan bahan hukum. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945), Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibukota Negara

(selanjutnya disebut dengan UU 3/2022), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya yang disebut dengan UU 25/2007) sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU 11/2020), Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi, dan Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (selanjutnya disebut dengan Perpres 38/2015) serta bahan hukum sekunder yang meliputi doktrin hukum umum. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif sebagai teknik analisa hukum dan metode deduktif sebagai teknik pengambilan kesimpulan.

C. Pembahasan

1. Pengaturan Skema Pengembalian Investasi Asing dan Implikasinya dalam Pembangunan Infrastruktur di Ibu Kota Negara

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa pengaturan skema pendanaan pembangunan IKN telah diatur secara umum dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) UU 3/2022 dan akan diatur secara khusus kemudian pada suatu Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut dengan PP). Berkaitan dengan ketentuan *a quo*, dalam bagian lampiran II UU 3/2022 kembali diatur empat skema pendanaan sebagai kelompok sumber pendanaan pembangunan IKN yang sah sesuai

6 Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Penerbit UPT Mataram University Press, 2020), 29. Bandingkan dengan: Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020), <https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33>.

7 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* (Jakarta: Kencana, 2012), 36.

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keempat skema pendanaan yang dimaksud adalah mekanisme pendanaan melalui skema KPBU, skema partisipasi badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki negara termasuk BUMN atau swasta murni, skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pendanaan lainnya berupa pembiayaan kreatif (*creative financing*) seperti *crowdfunding* dan dana dari filantropi

Apabila mencermati keempat skema pendanaan pembangunan infrastruktur IKN diatas, setidaknya ada tiga skema yang dapat berasal dari dana investasi asing yang dapat diuraikan sebagai berikut. Dalam skema pendanaan pembangunan IKN dalam bentuk skema pembiayaan oleh KPBU. Dalam ketentuan Pasal 1 angka (7) Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha (selanjutnya disebut dengan Perpres 38/2015) ditegaskan bahwa badan usaha yang dimaksud dalam skema KPBU adalah BUMN, Badan Usaha Milik Daerah (selanjutnya disebut dengan BUMD), badan usaha swasta yang berbentuk perseroan terbatas, badan hukum asing, atau koperasi. Perlu untuk digarisbawahi bahwa pada skema KPBU, para pihak terkait umumnya telah menganalisa model pembagian risiko yang dapat ditanggung secara wajar.⁸

Sehingga mengacu pada ketentuan *a quo*, terang ditegaskan bahwa badan hukum asing dapat menjadi subjek pemberi investasi

baik berupa investasi langsung maupun investasi secara tidak langsung (*indirect investment*) kepada proyek pembangunan infrastruktur melalui skema KPBU. Di samping itu, melalui skema KPBU tersebut suatu badan hukum asing dapat menjadi representasi negara asalnya dalam beberapa keadaan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam memberikan investasi terhadap suatu proyek infrastruktur (pembangunan IKN *in casu*).

Skema yang kedua adalah melalui skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional. Diterangkan pula dalam lampiran II UU 3/2022 bahwa skema yang dimaksud ini adalah meliputi pemberian dana secara bilateral ataupun oleh lembaga multilateral melalui hibah dan/atau pemberian dana talangan. Sehingga dalam hal ini terdapat dua hal yang dapat dipahami secara jelas. Hal yang pertama adalah bahwa pemberian dana investasi dapat dilakukan melalui skema investasi antara negara maupun skema investasi lembaga perwakilan asing. Hal kedua adalah bahwa pemberian dana investasi dapat berorientasi investasi, tetapi dapat juga berorientasi pada kegiatan non investasi.

Selain itu skema pembiayaan investasi asing yang dapat digunakan dalam pembangunan IKN adalah melalui skema pembiayaan kreatif. Melalui skema ini, para investor asing dapat memilih untuk memberikan penyaluran dananya melalui skema urun dana (*crowdfunding*) ataupun

8 Daliman et.al., "Analisis Penilaian Risiko Program Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) Pada Infrastruktur Jalan Tol," *RekaRacana: Jurnal Teknik Sipil* 7, no. 1 (Maret 2021), <https://doi.org/10.26760/rekaracana>. Bandingkan dengan: Herri Suryadi Samosir, "Studi Prioritas Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Dengan Skema KPBU Menggunakan AHP" (Tesis, Fakultas Teknis Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020).

melalui dana filantropi. Hal ini tentu menunjukkan bahwa investasi asing yang dapat dilakukan melalui skema ini dapat dilakukan oleh subjek hukum asing yang meliputi orang perseorangan dan badan hukum asing. Bahkan apabila menelisik frasa “dana filantropi” yang diatur dalam ketentuan *a quo*, setidaknya dapat dua hal yang dapat dipahami secara jelas. Hal pertama adalah bahwa frasa “dana filantropi” tersebut adalah dana tunggal milik dari subjek hukum asing terkait, namun dapat pula menjadi dana bersama yang dalam artian lain adalah dana akumulasi beberapa pihak yang disatukan dalam satu kelompok dana yang dikelola untuk satu tujuan bersama. Hal ini umumnya dilakukan pada konsepsi dana filantropi yang berasal dari sebuah yayasan (*foundation*) asing. Hal kedua adalah bahwa frasa “dana filantropi” adalah dana yang sifatnya diluar peruntukan untuk mendapatkan keuntungan. Oleh karena itu dapat dikatakan dana filantropi bukan termasuk dana yang menuntut pengembalian secara penuh, bahkan dalam beberapa keadaan tidak perlu untuk dikembalikan.

Apabila mengacu pada ketiga skema tersebut, terlihat peran besar investasi asing disamping penggunaan APBN untuk pembangunan infrastruktur IKN. Peran besar itu ditunjukkan dari beragamnya skema investasi yang dapat ditentukan oleh para investor. Sehingga tidak dapat dipungkiri bahwa dengan banyaknya pilihan skema investasi asing, besaran dana investasi asing apabila berbanding lurus akan sangat besar kontribusinya pada pembangunan IKN. Oleh karena itu, Pemerintah menjadi memiliki

tanggung jawab yang besar untuk melakukan pengembalian dana investasi para investor asing dari setiap skema yang kemudian dipilih oleh para investor. Mengenai hal tersebut, berikut akan diuraikan terkait skema pengembalian investasi asing dan implikasinya pada pembangunan infrastruktur IKN dari ketiga skema investasi yang telah dijelaskan diatas sebagai berikut.

Pada skema KPBU sendiri diterangkan untuk pembangunan infrastruktur IKN (*vide* lampiran II UU 3/2022) terdapat dua tipologi skema yang ditawarkan oleh Pemerintah yaitu melalui skema KPBU tarif (*user payment*) dan skema KPBU *availability payment* (selanjutnya disebut dengan KPBU AP). Kedua skema ini pada prinsipnya mengacu pada ketentuan Pasal 11 ayat (2) Perpres 38/2015. Kedua skema ini apabila dicermati memiliki karakteristik yang berbeda dalam hal pengembalian dana investasi (dana investasi asing *in casu*) yang telah disetorkan oleh investor yang dapat diuraikan sebagai berikut. Pada skema tarif disebutkan bahwa pengembalian investasi dilakukan melalui pembayaran dari pengguna (*user payment*). Dalam konteks merujuk pada Pasal 12 ayat (1) hingga ayat (5) Perpres 38/2015, skema KPBU tarif sendiri sudah sepenuhnya dibebankan pengembalian dananya oleh pengguna yang didasarkan pada mekanisme penentuan tarif awal atas penyediaan infrastruktur oleh penanggung jawab proyek kerjasama (selanjutnya disebut dengan PJPK). Apabila hal itu dihubungkan dengan pengaturan UU 3/2022, tentu PJPK tersebut merujuk pada Otorita IKN sebagai pelaksana dan penyelenggara segala bentuk kegiatan pemerintahan daerah khusus IKN.

Sehingga dapat dikatakan bahwa apabila investor asing memilih skema KPBU tarif untuk mendanai pembangunan infrastruktur IKN, pengembalian dana investasi asing itu akan dilakukan secara bertahap oleh para pengguna infrastruktur terkait.

Menjadi yang perlu untuk ditegaskan adalah bahwa dalam pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU tarif tidak dapat dilakukan secara langsung dalam hanya satu tahapan pengembalian dana investasi. Selain itu lama pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU tarif didasarkan pada kesanggupan dari setiap pengguna atas beban tarif yang ditetapkan oleh Otorita IKN. Sehingga terdapat dua implikasi penggunaan dana investasi asing melalui skema KPBU tarif untuk pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi pertama adalah penggunaan dana investasi asing seyogyanya tidak dialokasikan dalam tahapan atau objek pembangunan infrastruktur yang tidak menuntut pembebanan tarif kepada penggunanya, misalkan pada kantor pemerintahan. Hal ini menjadi penting untuk ditegaskan karena pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU tarif sudah sejak semula memberikan ketentuan untuk dilakukannya pembebanan tarif pada setiap pengguna infrastruktur hingga dana investasi seluruhnya telah diterima oleh para investor terkait. Implikasi kedua adalah bahwa penggunaan skema KPBU tarif untuk pembangunan infrastruktur IKN hanya membebani kewajiban kepada pengguna

apabila infrastruktur yang terkait sudah dapat dioperasikan secara penuh. Hal ini tentunya akan memberikan kemudahan bagi Pemerintah dalam melakukan pembangunan infrastruktur IKN tanpa harus terlebih dahulu memenuhi kewajiban kepada para investor.

Selain skema KPBU tarif, terdapat pula skema KPBU AP yang dapat dipilih oleh para investor asing. Dalam skema ini diterangkan bahwa pengembalian investasi berupa pembayaran ketersediaan layanan. Ketentuan Pasal 1 angka (16) Perpres 38/2015 menegaskan bahwa pembayaran ketersediaan layanan adalah pembayaran secara berkala oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah kepada badan usaha pelaksana atas tersedianya layanan infrastruktur yang sesuai dengan kualitas dan/atau kriteria sebagaimana ditentukan dalam perjanjian KPBU. Apabila ketentuan *a quo* dicermati secara saksama, dapat diketahui dua hal sebagai berikut. Hal yang pertama adalah pengembalian sejumlah dana investasi (dana investasi asing *in casu*) yang disalurkan melalui skema AP dilakukan oleh representatif Pemerintah yang memberikan kepastian hukum atas pengembalian dana investasi asing kepada para investor terkait.⁹ Hal kedua yang dapat dipahami adalah pengembalian dana investasi asing melalui skema AP dapat dilakukan berdasarkan rentang waktu yang disepakati dalam perjanjian KPBU. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa pengembalian dana investasi asing tersebut dapat dilakukan secara bertahap ataupun

9 Lihat juga ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek KPBU.

dilakukan secara tunggal meskipun tidak umum untuk diterapkan.

Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (2) Perpres 38/2015 diterangkan bahwa penganggaran dana pembayaran ketersediaan layanan harus dilakukan dengan memperhitungkan beberapa komponen yang meliputi biaya modal, biaya operasional, dan/atau keuntungan badan usaha pelaksana. Sehingga ketentuan *a quo* menjelaskan bahwa pengembalian dana investasi asing yang dilakukan oleh representatif Pemerintah kepada investor asing tidak hanya pada dana investasi yang bersumber pada biaya modal yang diberikan untuk pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, skema AP memberikan untung yang besar kepada para investor asing. Apabila dihubungkan dengan pembangunan infrastruktur IKN, skema AP dalam hal pengembalian dana investasi asing lebih memudahkan bagi para investor asing untuk sesegera mungkin kembali untuk mendapatkan dana investasinya beserta dengan keuntungannya. Bahkan skema AP juga menguntungkan bagi representatif Pemerintah (Otorita IKN *in casu*) untuk mengembalikan dana investasi. Hal ini setidaknya ditegaskan dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek KPBU (selanjutnya disebut dengan PMK Nomor 260 Tahun 2016) menjelaskan bahwa pembayaran ketersediaan layanan didasarkan pada prinsip kemampuan keuangan negara, kesinambungan fiskal, dan pengelolaan risiko fiskal. Sehingga dapat dikatakan apabila timbul ketidakmampuan keuangan negara

untuk mendanai pengembalian investasi asing, terdapat peluang untuk menanggukkan pengembalian investasi asing tersebut secara wajar. Disamping itu, ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah (selanjutnya disebut dengan Permendagri Nomor 96 Tahun 2016) menjelaskan bahwa pembayaran ketersediaan layanan untuk pembangunan infrastruktur dapat dilakukan apabila penyediaan infrastruktur memiliki manfaat ekonomi dan sosial bagi masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, terdapat dua implikasi dari penerapan skema AP yang dapat digunakan oleh para investor asing pada pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang pertama adalah bagi Pemerintah, skema ini akan memudahkan pengembalian dana investasi asing karena didanai oleh Pemerintah yang telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Selain itu, dengan skema ini juga bagi Pemerintah dapat melakukan kontrol terhadap tata kelola dana investasi asing yang ada. Hal ini dikarenakan dalam pembangunan infrastruktur asing yang pembiayaannya berasal dari dana investasi asing dapat dikembalikan kepada investor asing sepanjang memenuhi kriteria-kriteria yang sebelumnya disepakati dalam perjanjian KPBU.

Implikasi yang kedua adalah bagi para investor asing, skema ini dengan jelas dan tegas memberikan kepastian hukum kepada para investor asing untuk mendapatkan pengembalian dana investasinya. Selain itu,

skema AP juga memberikan kemudahan pengembalian investasi asing bagi setiap investor asing yang memiliki itikad baik karena secara prinsip-prinsip yang mendasari skema AP sendiri memberikan kesempatan bagi investor asing tersebut untuk memohonkan pengembalian dana investasinya secara tepat. Dengan demikian, pembangunan infrastruktur IKN yang menggunakan skema AP akan memberikan kesempatan Pemerintah untuk mendapatkan pembiayaan investasi asing dalam alokasi yang cukup besar. Sehingga skema KPBU baik dalam kelompok tarif ataupun AP, keduanya memiliki skema pengembalian investasi yang berbeda namun tetap memiliki implikasi yang positif kepada proyek pembangunan infrastruktur IKN.

Disamping skema pembiayaan investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN dengan skema KPBU, terdapat pula mekanisme penyaluran dana investasi asing melalui skema pendanaan atau pembiayaan internasional. Diterangkan dalam lampiran II UU 3/2022 bahwa skema ini mewadahi pemberian dana investasi asing secara bilateral atau lembaga multilateral melalui hibah dan/atau pemberian dana talangan. Berkenaan dengan pemberian dana asing secara bilateral, penyaluran dana asing dapat pula dilakukan secara *bilateral investment treaty* (selanjutnya disebutnya BIT) ataupun kontrak asing internasional.¹⁰ Sehingga untuk mengetahui skema pengembalian investasi dan implikasinya, perlu untuk terlebih dahulu menguraikan maksud dari definisi skema ini secara konseptual.

Apabila mencermati definisi skema pendanaan atau pembiayaan internasional secara saksama, setidaknya terdapat dua hal yang dapat ditinjau secara lebih lanjut. Hal yang pertama adalah terkait dengan pengelompokkan investor asing yang dapat melakukan penyaluran dana investasi asing. Disebutkan dalam ketentuan *a quo*, kelompok investor asing yang dapat menggunakan skema ini dapat dilakukan oleh orang perseorangan, badan hukum asing, dan negara itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa dengan adanya tiga bentuk investor asing yang berbeda tersebut, memberikan perbedaan pula pada skema pengembalian investasi asing sebagai berikut.

Hal ini dikarenakan apabila investor asing yang melakukan pembiayaan investasi kepada pembangunan infrastruktur IKN adalah orang perseorangan (Warga Negara Asing, selanjutnya disebut dengan WNA *in casu*) ataupun badan hukum asing, skema pengembalian investasi akan dilakukan oleh PPIK (Otorita IKN *in casu*) kepada subjek pemberi investasi dengan mempertimbangkan dua hal yaitu terkait pemenuhan segala bentuk tanggung jawab dari pembangunan telah selesai dilakukan dan pembangunan yang terjadi memenuhi kualitas atau kriteria-kriteria sebagaimana yang disetujui dalam perjanjian investasi asing di antara para pihak. Selain itu, skema pengembalian investasi dapat saja ditangguhkan apabila subjek pemberi investasi asing dinilai tidak mampu memenuhi isi perjanjian investasi asing yang telah disepakati atau tidak layak

10 Sefriani, "The Urgency of International Investment Agreements (IIA) and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) For Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 2 (2018), <http://dx.doi.org/10.28884/1.jdh.2018.18.2.1961>.

mendapatkan pengembalian dana investasi asing tersebut sesuai yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Disamping itu, apabila subjek pemberi investasi adalah suatu negara atau setidaknya tidaknya representatif dari suatu negara yang dapat dipersamakan dengan itu tentu skema pengembalian investasi asing dilakukan antara negara kepada negara (*country to country*) atau perwakilan pemerintah ke perwakilan pemerintah lainnya (*government to government*). Apabila dalam pembiayaan investasi asing melalui negara asing ini dikemudian hari tidak dijalankan secara penuh kepada negara penerima investasi (Indonesia *in casu*), maka negara terkait dapat dinyatakan telah terindikasi melanggar isi dari perjanjian investasi asing. Sehingga apabila hal tersebut terus berlanjut, tentu hubungan investasi asing antar negara akan berdampak secara langsung dan tidak langsung. Hal ini juga berlaku apabila terdapat penangguhan secara tidak wajar atau tidak dilakukannya pengembalian dana investasi asing oleh negara penerima investasi asing (Indonesia *in casu*). Oleh karena itu, hal ini menjadi perbedaan yang paling terlihat dari setiap subjek pemberi investasi asing ditinjau dari jenis investornya.

Dalam ketentuan lampiran II UU 3/2022 dijelaskan pula bahwa pembiayaan internasional secara bentuk pendanaan dapat berupa hibah dan/atau pemberian talangan. Frasa “dan” yang diatur dalam ketentuan *a quo* memiliki implikasi bahwa terdapat bentuk pendanaan ketiga, yaitu pembiayaan dapat dilakukan dengan melakukan kombinasi dana investasi dari hibah dan pemberian

talangan dalam satu kesempatan yang sama. Berbicara mengenai bentuk dana investasi berupa hibah, perlu untuk digarisbawahi kegiatan hibah merupakan kegiatan non investasi. Disebut sebagai kegiatan non investasi, kegiatan hibah tidak ditujukan untuk mencapai keuntungan seperti halnya kegiatan investasi pada umumnya. Sehingga dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa tidak ada aturan yang *rigid* bagi PPIK (Otorita IKN *in casu*) untuk mengembalikan dana investasi asing dari skema hibah kepada pihak pemberi dana investasi. Selain itu, dengan menggunakan skema hibah maka pemberi dana investasi asing sudah memahami bahwa pengembalian dana investasi asing bukanlah suatu keharusan sepanjang tidak ditentukan lain dalam perjanjian investasi asing. Hal ini menjadi berbeda apabila pemberi dana investasi menghendaki lain dalam perjanjian investasi asing dan disepakati oleh pihak penerima dana investasi asing.

Selain skema hibah, terdapat pula skema dana talangan. Mengenai skema ini, perlu untuk ditegaskan bahwa dana talangan memiliki irisan yang erat dengan konsep dana pinjaman. Adapun konsep dana pinjaman sendiri memiliki artian bahwa terdapat dua pihak didalamnya yaitu pihak peminjam atau kreditur dan pihak penerima pinjaman atau debitur. Sehingga dalam hal ini, terdapat kewajiban dari debitur untuk mengembalikan dana pinjaman yang diberikan oleh pihak kreditur. Oleh karena itu, secara sederhana dapat dikatakan bahwa skema dana talangan menuntut adanya pengembalian dana investasi dari para debitur kepada pihak kreditur.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa setiap investor asing yang memberikan dana investasinya melalui skema dana talangan berhak untuk melakukan klaim atas pengembalian dana investasi asing dari PPIK (Otorita *in casu*). Disamping itu, dengan menggunakan skema dana talangan yang ada tentunya para investor asing memiliki hak untuk menentukan rentang waktu pengembalian dana investasi melalui perjanjian investasi asing. Dalam hal ini tentu tidak mengesampingkan hak dari penerima dana investasi. Hal ini dikarenakan pihak penerima dana investasi juga dapat menanggukkan pengembalian dana investasi sepanjang terdapat pelanggaran atau prestasi yang tidak dipenuhi sepenuhnya oleh pihak kreditur.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, terdapat pula skema ketiga dari dana talangan yaitu skema kombinasi. Dalam skema ini, para investor asing dapat memberikan pinjaman dana investasi asing tetapi dapat pula disertai dengan kegiatan hibah didalamnya. Mengenai skema ini, pengembalian dana investasi pada prinsipnya hanya dapat diberikan kepada pihak kreditur untuk dana investasi asing yang bersumber dari skema dana talangan. Meskipun demikian, pengembalian dana investasi asing yang bersumber dari kegiatan hibah masih dapat dilakukan sepanjang telah dipisahkan besarnya dari dana investasi asing yang bersumber dari dana talangan secara jelas melalui suatu perjanjian investasi asing di antara para pihak.

Melalui skema pendanaan atau pembiayaan internasional sebagaimana yang telah diuraikan diatas, maka terdapat

dua implikasi terhadap penggunaan skema tersebut dalam pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang pertama adalah dengan melalui skema ini setiap investor asing memberikan keleluasan kepada PPIK (Otorita IKN *in casu*) untuk dapat mempergunakan dana investasi asing yang diberikan secara bebas. Implikasi yang kedua adalah apabila pembangunan infrastruktur IKN berjalan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan secara khusus dalam skema hibah, terdapat peluang bagi Otorita IKN untuk tidak mengembalikan dana hibah tersebut sepanjang mampu memberikan pertanggungjawaban lain ataupun diberikan penangguhannya oleh pihak investor asing.

Disamping kedua skema pendanaan melalui KPBU dan skema pembiayaan internasional, para investor asing dapat mengambil pilihan untuk menggunakan skema pendanaan lainnya yang disebut dalam ketentuan lampiran II UU 3/2022 dengan istilah pembiayaan kreatif (*creative financing*). Dalam ketentuan *a quo* disebutkan dua model pembiayaan kreatif yaitu urun dana (*crowdfunding*) dan dana dari filantropi. Selain dari model pembiayaan kreatif tersebut, ketentuan *a quo* tidak mengatur atau setidaknya-tidaknya belum direalisasikan pengaturannya secara lebih lanjut dalam sebuah ketentuan PP. Sehingga dalam hal ini, uraian berikut hanya berbicara mengenai dua model pembiayaan kreatif tersebut.

Model pertama yang berada pada skema pembiayaan kreatif adalah skema urun dana (*crowdfunding*). Dalam skema urun dana, tentu tidak ada ketentuan yang secara signifikan yang ditujukan untuk membatasi

subjek pemberi dana. Sehingga dapat dikatakan bahwa sepanjang termasuk sebagai subjek hukum yang memiliki kecakapan hukum dapat tergolong sebagai subjek pemberi dana investasi melalui skema urun dana. Tetapi perlu untuk ditegaskan secara konseptual, skema urun dana yang berlaku di masyarakat tidak umum digunakan dalam skema yang umumnya diterapkan sebagai suatu skema investasi terlebih berbicara untuk pembangunan infrastruktur. Hal ini setidaknya didasarkan pada dua argumentasi yang dapat diuraikan sebagai berikut.

Argumentasi yang pertama adalah skema urun dana memiliki sifat sosial. Adapun sifat sosial yang dimaksud adalah ditujukan untuk kepentingan umum. Dalam artian lainnya, penggunaan skema urun dana tidak ditujukan untuk investasi yang pada prinsipnya untuk mendapatkan keuntungan dari alokasi dana investasi yang diberikan. Sehingga dalam hal ini dapat dikatakan secara terang bahwa secara sifat, skema urun dana untuk investasi keluar dari konsep urun dana itu sendiri meskipun tidak ada larangan atas penggunaan skema urun dana untuk investasi sendiri. Argumentasi kedua adalah penggunaan skema urun dana di masyarakat adalah suatu ketidaklaziman. Adapun ketidaklaziman ini sendiri terlihat dari praktik urun dana di masyarakat sebagai kegiatan sosial yang dikelola oleh berbagai lembaga non profit. Sehingga menggunakan skema urun dana untuk investasi pembangunan infrastruktur IKN memberikan dua implikasi, yaitu penggunaan skema urun dana sebagai model pembiayaan investasi pada dasarnya menunjukkan bahwa setiap subjek hukum

dapat memberikan peranan dan penggunaan skema urun dana tersebut memberikan peluang untuk Pemerintah dapat mencapai tujuannya dalam mendanai pembangunan infrastruktur IKN. Namun yang perlu digaris bawahi disini adalah pendanaan investasi dengan skema investasi asing juga menunjukkan adanya partisipasi asing terhadap pembangunan infrastruktur IKN.

Model kedua dari pembiayaan kreatif yang diberikan peluangnya oleh Pemerintah dalam pembangunan infrastruktur IKN adalah dengan menggunakan dana dari filantropi. Dana filantropi sendiri merupakan suatu dana yang memiliki sifat sosial. Penyaluran dana filantropi pada praktiknya dapat dilakukan oleh seseorang atau sekelompok tertentu melalui suatu yayasan nirlaba ataupun langsung memberikannya dan bertindak sebagai tangan pertama. Adapun penggunaan dana filantropi untuk investasi adalah hal yang juga tidak lazim untuk dilakukan mengingat praktiknya di lapangan, namun tidak dipungkiri pula dana filantropi juga sering digunakan oleh individu ataupun kelompok untuk melakukan pembangunan di berbagai negara maupun daerah. Pembangunan ini pada prinsipnya juga ditujukan agar dapat memenuhi kepentingan umum dan memajukan daerah terkait beserta dengan sumber daya alam dan sumber daya manusia didalamnya. Oleh karena itu, penggunaan skema dana filantropi dalam pembangunan infrastruktur IKN bukanlah suatu hal yang baru. Sehingga sudah tepat untuk pembentuk peraturan perundang-undangan khususnya UU 3/2022 untuk menggunakan frasa “skema pembiayaan” dibandingkan skema investasi.

Berkenaan dengan skema pembiayaan kreatif diatas yang dihubungkan dengan investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN, setidaknya berikut adalah penjelasan untuk skema pengembalian investasinya. Adapun untuk skema pengembalian investasi dari skema urun dana dapat dikatakan seperti sebelumnya bahwa skema urun dana lebih bersifat sosial dibandingkan ekonomis, secara konseptual WNA dan badan hukum asing yang memberikan dana tersebut patut untuk dianggap telah memahami bahwa tindakan pengembalian investasi adalah sesuatu hal yang tidak perlu untuk dilakukan sepanjang tidak ditentukan lain dalam sebuah perjanjian dengan pihak Otorita IKN ataupun lembaga lain yang melakukan pengelolaan dana asing terkait. Sehingga dengan ini dapat dinyatakan sangat dimungkinkan bagi pengembalian skema urun dana bukan menjadi kewajiban yang mutlak untuk dilakukan oleh pihak Otorita IKN ataupun pihak ketiga yang terafiliasi.

Di samping itu mengenai model dana filantropi, skema pengembalian investasi setidaknya mengacu pada ketentuan UU 3/2022 tidak diatur secara jelas bagaimana pengembalian skema ini. Hal ini dikarenakan belum terdapat peraturan perundang-undangan lainnya yang secara tegas mengatur terkait skema dana filantropi untuk kegiatan investasi, apalagi yang terkait dengan pembangunan infrastruktur terlebih berbicara infrastruktur IKN. Sehingga apabila hal ini dicermati secara saksama dan mempertimbangkan bahwa skema ini tidak jauh berbeda dengan skema urun dana, maka

dapat ditegaskan bahwa pengembalian dana asing melalui skema dana filantropi untuk pembangunan IKN adalah tidak mutlak untuk dilakukan kecuali terdapat pengecualian dari ketentuan peraturan perundang-undangan (*exception by regulation*) atau ditentukan lain oleh pihak terkait (*exception by the parties*).

Setelah mengetahui skema pengembalian investasi dari model pembiayaan kreatif tersebut, maka dapat diketahui setidaknya ada dua implikasi dari penggunaan skema ini yang bersumber dari dana asing untuk pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang pertama bahwa skema ini sangat menguntungkan Pemerintah ataupun PPK (Otorita IKN *in casu*) karena secara konseptual skema ini tidak menuntut pengembalian dana asing yang telah disetorkan kecuali adalah hal-hal tertentu yang ditentukan lain oleh para pihak melalui suatu perjanjian atau nota kesepahaman. Implikasi kedua adalah bahwa skema ini memberikan peluang bagi pihak asing untuk membantu pembangunan IKN dan Pemerintah masih dapat melakukan kontrol terhadap pemberian dana asing tersebut. Hal ini dikarenakan melalui skema ini, tidak ada tuntutan dari pemberi dana asing itu untuk adanya penguasaan infrastruktur IKN yang telah selesai dibangun oleh pihak terkait. Sehingga dapat dikatakan skema pembiayaan kreatif akan berdampak positif pada pembangunan infrastruktur IKN, termasuk dalam hal pembangunan hingga pengelolaannya setelah proses pembangunan dilakukan. Oleh karena itu, ketiga skema investasi untuk penyaluran dana asing yang telah diatur dalam ketentuan UU 3/2022 adalah suatu skema yang bermanfaat

positif untuk pembangunan infrastruktur IKN. Di samping itu sebagai catatannya adalah terkait dengan skema pengembalian dana asing perlu untuk disepakati oleh para pihak dalam sebuah perjanjian atau setidaknya diberikan pengaturannya dalam sebuah PP sebagaimana yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 3/2022.

2. Tinjauan Hukum Investasi Terkait Manajemen Risiko Pengembalian Investasi Asing Pada Pembangunan Infrastruktur di Ibu Kota Negara

Secara sederhana hukum investasi adalah segala kaidah atau peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait bentuk kegiatan atau perilaku investasi, baik yang dilakukan secara langsung (*direct investment*) dan/atau tidak langsung (*indirect investment*). Dalam terminologi hukum Indonesia, istilah hukum investasi lebih dikenal dengan terminologi hukum penanaman modal sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut dengan UU 25/2007) sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut dengan UU 11/2020). UU 25/2007 sendiri telah membagi secara jelas dua bentuk penanaman modal yang dapat dilakukan di Indonesia, yaitu kegiatan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing. Ketentuan Pasal 1 angka (3) UU 25/2007 menjelaskan bahwa penanaman modal

asing (selanjutnya disebut dengan PMA) adalah kegiatan menanam 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.¹¹ Berkenaan dengan ketentuan *a quo*, dapat dipahami bahwa penyaluran dana investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN adalah realisasi bentuk PMA. Perlu untuk ditegaskan bahwa pada prinsipnya pembangunan infrastruktur juga berkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi di daerah penerima PMA tersebut.¹²

Hal ini ditegaskan pula dalam ketentuan Pasal 18 ayat (3) UU 25/2007 sebagaimana telah diubah dengan UU 11/2020 yang menegaskan bahwa dalam proyek pembangunan infrastruktur, kegiatan PMA dapat diberikan fasilitas oleh Pemerintah Pusat. Sehingga dapat dikatakan pembangunan infrastruktur IKN oleh dana investasi dari pihak asing termasuk juga pada cakupan PMA yang dapat diberikan fasilitas oleh Pemerintah Pusat dan tidak hanya terbatas pada PPK (Otorita IKN *in casu*). Oleh karena itu, UU 25/2007 sebagaimana yang telah diubah dengan UU 11/2020 dan peraturan perundang-undangan yang terkait adalah batu uji dari pelaksanaan hukum investasi di Indonesia.

Adapun kegiatan PMA dalam pembangunan infrastruktur di IKN ini juga menjadi salah satu solusi dalam hal

11 Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

12 Tatan Sukwika, "Peran Pembangunan Infrastruktur Terhadap Ketimpangan Ekonomi Antarwilayah di Indonesia," Jurnal Wilayah dan Lingkungan 6, no. 2 (Agustus 2018), <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.115-130>.

pembiayaan yang umumnya menjadi salah satu kendala dasar dari pelaksanaan pembangunan infrastruktur.¹³ Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa terdapat tiga skema investasi pihak asing yang dapat dilakukan untuk pembangunan infrastruktur IKN yaitu skema KPBU, skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pembiayaan kreatif berikut pula dengan skema pengembalian investasinya dalam keadaan normal. Keadaan normal yang dimaksud adalah keadaan dimana proses pembangunan hingga penyelesaian proyek infrastruktur IKN yang dibiayai oleh skema pendanaan tersebut oleh pihak asing telah berjalan sesuai dengan yang disepakati dan memenuhi kriteria-kriteria yang sudah ditetapkan oleh PPK (Otorita IKN *in casu*). Sehingga dalam keadaan tersebut, seluruh prestasi dari pihak investor asing sebagai pihak kreditur dan pihak Otorita IKN sebagai pihak debitur telah seluruhnya terpenuhi, meskipun demikian tidak dapat dipungkiri keadaan tersebut dapat saja tidak terpenuhi atau timbul beberapa pengecualian tertentu.

Maksud dari keadaan tersebut tidak terpenuhi apabila pembangunan infrastruktur IKN yang dibiayai oleh pihak investor asing tersebut tidak memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditentukan atau terdapat hal-hal lain yang menyebabkan pembangunan infrastruktur IKN tidak dilakukan sebagaimana yang seharusnya dilaksanakan. Disamping itu terdapat pula pengecualian dari keadaan normal yang dapat dikaitkan

dengan pembangunan infrastruktur IKN yaitu adanya keadaan memaksa (*force majeure*) ataupun keadaan sulit (*hardship*). Sehingga sangat wajar dalam pengecualian tersebut, bagi keadaan normal tidak dapat terpenuhi yang kemudian berdampak pada skema pengembalian investasi asing yang telah diuraikan sebelumnya dalam keadaan normal. Oleh karena itu, untuk menghadapi keadaan tersebut perlu untuk dilakukan manajemen risiko berdasarkan hukum investasi nasional terhadap segala bentuk risiko yang dapat timbul untuk tetap menjamin pengembalian investasi asing pada pembangunan infrastruktur IKN yang dapat diuraikan sesuai dengan bentuk skema investasi yang dapat dipilih oleh investor asing sebagai berikut.

Dalam skema KPBU, sebagaimana yang dapat diketahui di uraian sebelumnya bahwa skema ini terbagi menjadi skema KPBU tarif dan skema KPBU AP. Dalam skema KPBU tarif, sudah diketahui bahwa skema pengembalian investasi asing dilakukan dengan pembebanan tarif yang bersumber dari biaya yang dibayarkan oleh para pengguna infrastruktur IKN. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa apabila pembangunan infrastruktur IKN sudah selesai dilakukan maka manajemen risiko yang dapat dilakukan adalah melalui pembayaran secara berkala dari biaya yang sudah dibayarkan oleh para pengguna infrastruktur IKN. Selain itu, untuk melakukan manajemen risiko dapat pula dilakukan dengan melakukan pengelolaan bersama dengan Pemerintah ataupun PPK (Otorita IKN *in casu*) atas infrastruktur IKN yang telah

13 Joubert B. Maramis, "Faktor-Faktor Sukses Penerapan KPBU Sebagai Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian," *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi* 5, no.1 (Maret 2018), <https://doi.org/10.35794/jmbi.v5i1.19149>.

berhasil dibangun melalui dana investasi asing atau setidaknya pemberi investasi asing dapat melakukan pemantauan secara berkala atas pengelolaan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap objek infrastruktur asing yang dibiayai oleh skema KPBU tarif tersebut.

Selain itu, dalam skema KPBU AP secara prinsipnya sehubungan manajemen risiko sudah diatur dalam Perpres 38/2015, Permendagri Nomor 96 Tahun 2016, dan PMK Nomor 260 Tahun 2016. Mengenai aturan *a quo*, manajemen risiko sudah diatur secara jelas dan tegas oleh Pemerintah melalui penilaian berkala dan berjenjang. Selain itu sudah ditetapkan mengenai kriteria-kriteria objek infrastruktur yang dapat dilakukan pengembalian dana investasinya oleh Pemerintah. Disamping itu, Pemerintah dapat melakukan manajemen risiko melalui penilaian mendalam atas keuangan perusahaan dan eksistensi badan usaha secara berkala yaitu sepanjang dalam proses pembangunan infrastruktur IKN. Hal ini menjadi penting terlebih mengingat badan hukum asing dapat saja dimohonkan upaya hukumnya tidak hanya di dalam negeri melainkan juga oleh subjek hukum asing lainnya di negara asalnya maupun forum penyelesaian sengketa non litigasi dalam perspektif hukum penyelesaian sengketa internasional. Sehingga dalam melaksanakan hal ini, Pemerintah telah melakukan manajemen risiko secara lebih mendalam atas keberadaan badan usaha yang terlibat dalam skema KPBU AP. Dengan ini, Pemerintah

dapat melakukan pengembalian investasi asing tersebut dengan berkepastian hukum. Hal ini dikarenakan skema KPBU memberikan penjaminan hukum yang jelas.¹⁴

Berbicara terkait aturan hukum investasi atas manajemen risiko skema dukungan pendanaan dan pembiayaan internasional, pada prinsipnya Pemerintah dapat memberdayakan keberadaan Lembaga Pengelola Investasi Asing yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi (selanjutnya disebut dengan PP 74/2020). Meskipun ketentuan Pasal 1 angka (2) PP 74/2020 menjelaskan bahwa LPI memiliki kewenangan khusus dalam rangka pengelolaan investasi Pemerintah Pusat, perlu untuk digaris bawahi bahwa proyek pembangunan infrastruktur IKN tidak hanya proyek daerah khusus IKN melainkan juga terdapat bagian yang besar terhadap kewenangan Pemerintah Pusat untuk menyelesaikannya. Hal ini terlihat dari hadirnya peran APBN sebagai salah satu sumber dana yang digunakan dalam pembangunan infrastruktur IKN. Sehingga dalam hal ini, menjadi penting untuk dapat mempergunakan alokasi laba yang diperoleh LPI dalam hal pembagian laba untuk Pemerintah sebagai salah satu sumber pendanaan untuk melaksanakan manajemen risiko sebelum timbulnya risiko sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 50 ayat (1) PP 74/2020. Apabila telah timbul risiko yang dimaksud, Pemerintah dapat mengeluarkan alokasi laba tersebut sebagai bentuk jaminan bagi pengembalian investasi asing kepada

14 Hendry Irwanugroho, "Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan," *Jurnal Poros Hukum* 1, no. 1 (2019), <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/243>.

para pemberi dana investasi sepanjang itu telah ditegaskan oleh para pemberi dana asing tersebut untuk dikembalikan kepada pihak terkait.

Disamping skema KPBU dan skema dukungan pendanaan dan pembiayaan internasional, manajemen risiko juga dapat diterapkan pada model skema pembiayaan kreatif. Manajemen risiko yang dapat dilakukan berdasarkan perangkat hukum investasi yang telah ada bahwa Pemerintah memberikan jaminan kepada pemberi dana asing untuk mendapatkan pengembalian dana asing melalui suatu perjanjian dan nota kesepahaman. Disamping itu, manajemen risiko dapat berjalan dengan baik apabila juga didukung dengan pengaturan yang lebih khusus dan tegas mengenai risiko yang dapat timbul melalui skema pembiayaan kreatif ini melalui suatu peraturan perundang-undangan seperti PP sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 3/2022. Oleh karena itu, setelah mencermati uraian diatas dapat dinyatakan manajemen risiko dapat dilakukan melalui dua tahapan yaitu tahapan sebelum timbulnya risiko dan tahapan setelah timbulnya risiko yang dapat melalui aturan hukum investasi umum ataupun perjanjian secara khusus.

D. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian ini, terdapat dua uraian kesimpulan sebagai berikut. Kesimpulan yang pertama adalah terdapat tiga skema yang dapat digunakan untuk menyalurkan dana asing yang ditujukan untuk pembangunan infrastruktur di IKN, yaitu skema KPBU; terdiri dari skema KPBU

tarif dan skema KPBU AP, skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional, dan skema pembiayaan kreatif. Adapun dari ketiga skema tersebut memiliki pengaturan skema pengembalian investasi asing yang berbeda.

Dalam pengembalian dana investasi asing melalui skema KPBU adalah menjadi suatu kewajiban mutlak bagi PPK (Otorita IKN *in casu*) untuk melaksanakannya. Hal ini dikarenakan telah diatur dengan jelas melalui ketentuan Perpres 38/2015 secara umum dan perjanjian KPBU secara khusus. Sedangkan dalam skema dukungan pembiayaan internasional dan skema pembiayaan kreatif, pengembalian dana asing tidak menjadi hal yang mutlak untuk dilakukan kecuali ada hal lain yang ditentukan berbeda oleh para pihak terkait. Perbedaan skema pengembalian investasi asing tersebut membuat terdapat implikasi yang berbeda untuk pembangunan infrastruktur IKN. Implikasi yang berbeda tersebut terletak pada dua hal. Hal yang pertama adalah bahwa penggunaan dana investasi asing melalui skema pembiayaan internasional dan skema pembiayaan kreatif lebih cepat untuk dapat dikelola apabila dibandingkan dengan skema KPBU. Hal kedua adalah pertanggungjawaban dari skema KPBU diatur secara lebih jelas dibandingkan dengan kedua skema lainnya yang memberikan implikasi bahwa pembangunan infrastruktur IKN akan lebih terarah mulai dari proses pembangunannya hingga tahapan operasionalnya di masa mendatang.

Kesimpulan kedua dari penelitian ini adalah bahwa skema pengembalian dana asing dan implikasi yang berbeda dari

ketiga skema terkait untuk pembangunan infrastruktur IKN juga mengakibatkan manajemen risiko dari ketiga skema yang terkait menjadi berbeda pula apabila ditinjau dari aturan hukum investasi nasional. Pada prinsipnya, manajemen risiko untuk skema KPBU dilakukan melalui Perpres 38/2015, Permendagri Nomor 96 Tahun 2016, dan PMK Nomor 260 Tahun 2016 dan dapat didukung dengan pelaksanaan manajemen risiko melalui penilaian mendalam atas keuangan perusahaan dan eksistensi badan usaha asing secara berkala yaitu sepanjang dalam proses pembangunan infrastruktur IKN. Terkait manajemen risiko skema dukungan pendanaan atau pembiayaan internasional dapat dilakukan dengan memberdayakan alokasi dana LPI yang dikelola oleh Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan PP 74/2020. Disamping itu, untuk manajemen risiko skema pembiayaan kreatif perlu untuk ditegaskan dalam suatu kontrak asing di antara para pihak. Berdasarkan hal

itu, manajemen risiko dari skema pembiayaan kreatif seyogyanya juga diatur dalam sebuah ketentuan peraturan perundang-undangan secara khusus.

Adapun berkenaan dengan hasil kesimpulan penelitian ini, penulis telah menyusun dua rekomendasi sebagai berikut. Rekomendasi yang pertama adalah Pemerintah dengan segera mengundang PP yang mengatur secara khusus skema pembiayaan investasi asing sebagaimana yang diamanatkan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (7) UU 3/2022. Rekomendasi kedua adalah Pemerintah melakukan pemberdayaan LPI sebagai alokasi dana penjaminan terhadap seluruh pembangunan infrastruktur IKN yang dibiayai oleh investasi asing. Hal ini ditujukan agar dapat memberikan kepastian hukum terhadap penggunaan dana asing dan mendorong pihak asing untuk dapat melakukan penyaluran dana asing untuk mendukung pembangunan infrastruktur IKN.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

International Monetary Fund. *Balance of Payments Manual*, Washington: The International Monetary Fund, 1977.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana, 2012.

Muhaimin. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mataram: Penerbit UPT Mataram University Press, 2020.

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Aulia, M. Zulfa. "Hukum Pembangunan Dari Mochtar Kusumaatmadja: Mengarahkan Pembangunan Atau Mengabdikan Pada Pembangunan?" Undang: *Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2018): 363-392, <https://doi.org/10.22437/ujh.1.2.363-392>.

Benuf, Kornelius dan Muhammad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan* 7, no. 1 (2020): 20-33, <https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33>.

Daliman et.al. "Analisis Penilaian Risiko Program Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU) Pada Infrastruktur Jalan Tol." Reka Racana: *Jurnal Teknik Sipil* 7, no. 1 (Maret 2021): 22-31, <https://doi.org/10.26760/rekaracana>.

Hasan, Suriyati. "Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Penataan Hukum Nasional (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)." *Meraja Journal* 1, no. 3 (November 2018): 55-65, <https://doi.org/10.33080/mrj.v1i3.17>.

Hudi, Moh. "Perencanaan Pembangunan Nasional Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Studi Perbandingan Antara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)", Tesis, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2018.

Irwanugroho, Hendry. "Penjaminan Proyek Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Melalui Badan Usaha Milik Negara Ditinjau Dari Hukum Jaminan." *Jurnal Poros Hukum* 1, no. 1 (2019): 32-54. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jphp/article/view/243>.

Jayus, Jaja Ahmad. "Konsep Sistem Hukum Investasi Dalam Menjamin Adanya Kepastian Hukum." *Jurnal Litigasi* 16, no. 2 (Januari 2016): 2906-2938, <http://dx.doi.org/10.23969/litigasi.v16i2.38>.

Leal-Arcas, Rafael. "The Multilateralization of International Investment Law." *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation* 35, no. 1 (2009): 33-136, <https://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol35/iss1/4>.

Maramis, Joubert B. "Faktor-Faktor Sukses Penerapan KPBU Sebagai Pembiayaan Infrastruktur: Suatu Kajian." *Jurnal Manajemen Bisnis dan Inovasi* 5, no. 1 (Maret 2018): 49-63, <https://doi.org/10.35794/jmbi.v5i1.19149>.

Samosir, Herri Suryadi. "Studi Prioritas Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur Dengan Skema KPBU Menggunakan AHP". Tesis, Fakultas Teknis Universitas Sumatera Utara, Medan, 2020.

Sefriani. "The Urgency of International Investment Agreements (IIA) and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) For Indonesia." *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 2 (2018): 245-250, <http://dx.doi.org/10.20884/1.jdh.2018.18.2.1961>

Sukwika, Tatan. "Peran Pembangunan Infrastruktur Terhadap Ketimpangan Ekonomi Antarwilayah di Indonesia." *Jurnal Wilayah dan Lingkungan* 6, no. 2 (Agustus 2018): 115-130, <https://doi.org/10.14710/jwl.6.2.115-130>.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.

Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2016 tentang Pembayaran Ketersediaan Layanan Dalam Rangka Kerja Sama Pemerintah Daerah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur di Daerah.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 260/PMK.08/2016 tentang Tata Cara Pembayaran Ketersediaan Layanan Pada Proyek KPBU.

BIODATA PENULIS

Kristianus Jimmy Pratama, S.H., M.H. menyelesaikan pendidikan jenjang sarjana pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan pendidikan pascasarjana pada Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Penulis tercatat sebagai peneliti *Center for Law, Technology, RegTech & LegalTech Studies* Universitas Gadjah Mada. Penulis memiliki artikel penelitian mandiri yaitu di antaranya yang berjudul “Konsepsi Reformulasi Hierarki PUU di Indonesia” dalam *Jurnal Arena Hukum* (Vol.15 No.2, Agustus 2022), “Mengoptimalkan Mekanisme Pengawasan Dalam Jaringan Terhadap Organisasi Kemasyarakatan Berbadan Hukum Perkumpulan di Indonesia” dalam *Majalah Hukum Nasional* (Vol.51 No.2, Desember 2021), dan “Meninjau Konstruksi Pengaturan dan Pembangunan Hukum Ketenagakerjaan Indonesia Dalam Keadaan Pandemi” dalam *Jurnal RechtsVinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* (Vol.10 No.1, April 2021). Selain itu, penulis juga memiliki artikel penelitian kolaborasi yaitu di antaranya adalah artikel yang berjudul “*Study of Development of Indonesia’s Remunerartion Law System* (2019) yang dipublikasikan pada *Social Science Research Network* (SSRN) by Elsevier. Fokus penelitian penulis adalah bidang hukum bisnis. Penulis dapat dihubungi melalui email: kristianusjimy@mail.ugm.ac.id.