

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Gagasan negara kesejahteraan merupakan salah satu gagasan yang paling berpengaruh bagi peradaban masyarakat modern saat ini. Benih awal gagasan negara kesejahteraan muncul di Jerman pada tahun 1880-an pada saat Kanselir Bismarck (Otto van Bismarck—penulis) menerbitkan undang-undang asuransi sosial yang pertama. Satu dekade kemudian, pemerintah di Denmark, Selandia Baru, dan Australia meluncurkan skema pensiun pertama di masa dahulu. Kemudian pada awal tahun 1900-an, rezim pemerintahan liberal di Inggris memperkenalkan kompensasi pekerja, jaminan pensiun hari tua, pertukaran pekerja, dan sistem asuransi nasional bagi yang sakit, yang absen bekerja, dan para pengangguran.<sup>1</sup>

Sejatinya gagasan negara kesejahteraan lahir melalui rentetan sejarah panjang. Bersemi sejak di masa Revolusi Prancis, kemudian diikuti gagasan Jeremy Bentham, sampai dengan pemikiran John M. Keynes.<sup>2</sup> Menurut Bessant, Watts, Dalton, dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest*

---

<sup>1</sup> Garland, David, *The Welfare State: A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2016, hlm. 35.

<sup>2</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Yogyakarta, Genta Press, 2006, hlm. 36-37.

*happiness* (atau *welfare*) of the greatest number of their citizens. Bentham menggunakan istilah '*utility*' (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Baginya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.<sup>3</sup> Hadirnya paham negara kesejahteraan (*welfare state*) juga merupakan reaksi terhadap kelemahan paham liberalisme dan kapitalisme klasik dan juga respon terhadap kegagalan konsep negara penjaga malam (*nachwachtersstaat*) yang mengidealkan prinsip pemerintah yang paling baik adalah yang memerintah dan mengatur sesedikit mungkin. Sejak permulaan abad ke-20, peran negara sebagai penjaga malam berubah menjadi peran negara kesejahteraan, yaitu negara dimana campur tangannya hadir dalam mengurus rakyat miskin.<sup>4</sup> Pada sekitar tahun 1960-an, setiap negara maju telah memiliki institusi-institusi utama yang dibutuhkan setiap negara kesejahteraan dan juga setiap pemerintahan telah menerima tanggung jawab untuk turut mengatur ekonomi negaranya.<sup>5</sup>

Banyak pemikiran telah dikemukakan untuk mendeskripsikan secara lebih jelas apa yang merupakan karakteristik dari negara kesejahteraan. Setidaknya ada tiga karakteristik utama yang dapat menjadi gambaran umum tersebut. Pertama, yaitu negara kesejahteraan memiliki karakter sebagai penyedia kesejahteraan bagi orang-orang miskin. Hal ini merupakan konsepsi paling

---

<sup>3</sup> Dr. Agus Riwanto, *Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca Reformasi*, Oase Pustaka, Sukoharjo, 2018, hlm. 10.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Sekretariat Jenderal MK, Jakarta, 2006, hlm. 330.

<sup>5</sup> Garland, David, *Op. Cit.*, hlm. 34.

sempit dan satu-satunya yang dijadikan rujukan untuk menggambarkan mengenai konsep negara kesejahteraan oleh pihak yang menentang gagasan tersebut. Kedua, yaitu negara kesejahteraan sebagai pendekatan yang berfokus kepada asuransi sosial, hak-hak sosial, dan pelayanan sosial. Termasuk juga ke dalamnya adalah mengenai pendidikan publik: suatu bentuk dari ketentuan sosial yang telah terlebih dahulu ada daripada ide negara kesejahteraan namun ternyata menjadi hak sosial paling utama dalam konteks negara kesejahteraan masa kini (di Indonesia bahkan setidaknya 20 persen anggaran belanja tahunan negara wajib dianggarkan dan dibelanjakan untuk sektor pendidikan—penulis). Ketiga, negara kesejahteraan yaitu merupakan konsep yang menyoroti mengenai peran dimana negara mengambil bagian dalam pengelolaan ekonomi dan dari sisi ekonomi sebagaimana model di setiap negara kesejahteraan. Konsep ketiga yang merupakan konsep paling luas ini menyoroti kewenangan pengaturan pemerintah, fiskal, moneter, dan kebijakan pasar tenaga kerja dan peran mereka dalam membentuk pasar, mendorong pertumbuhan ekonomi, penyediaan lapangan kerja, dan memastikan kesejahteraan dari badan-badan usaha dan keluarga-keluarga di negara itu.<sup>6</sup>

Tiga pengertian di atas umumnya dilihat sebagai karakteristik yang saling bersaing satu dengan lainnya untuk memahami seperti apa negara kesejahteraan itu sebenarnya. Namun, daripada memilih salah satu dari antara tiga hal tersebut, adalah lebih baik untuk melihatnya seakan sebagai suatu lingkaran konsentrik (pola lingkaran yang dimulai dari pusat hingga pinggiran

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

sehingga membentuk seperti gelang—penulis) untuk pemerintahan dari negara kesejahteraan, dimana masing-masing akhirnya membentuk satu kesatuan struktur elemen yang terintegrasi. Di titik pusat dari kesatuan struktur kompleks lingkaran negara kesejahteraan itu nantinya adalah institusi-institusi, yang disebut oleh filsuf Michel Foucault sebagai “mekanisme penjaminan”, yaitu lembaga-lembaga yang menjamin warga dari kerugian hilangnya pendapatan dikarenakan adanya warga yang menjadi pengangguran, sakit, telah berusia tua, memiliki disabilitas, dan seterusnya.

Dari sudut pandang negara kesejahteraan (*welfare state*), adalah merupakan tanggung jawab sosial Negara untuk memperhatikan nasib orang miskin dan yang tidak berpunya. Oleh karena itu Negara dituntut berperan lebih sehingga format kelembagaan dan organisasi birokrasinya pun diharapkan juga mampu menjangkau kebutuhan yang lebih luas tersebut. Begitu luasnya bidang-bidang yang wajib ditangani oleh pemerintahan *welfare state*, maka dalam perkembangannya kemudian muncul sebutan *intervensionist state*.<sup>7</sup> Negara Kesejahteraan merupakan tahapan penting dalam penciptaan masyarakat yang egaliter dan kohesif karena di dalamnya kesenjangan vertikal dan horizontal berkurang.<sup>8</sup> Itulah sebabnya dalam jangka waktu yang pendek, gagasan negara kesejahteraan pun telah menjadi apa yang disebutkan oleh

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 69.

<sup>8</sup> Ir. Daniel Adipranata, *Konstitusi dan Peluang Negara Kesejahteraan*, Harian Kompas, Jakarta, tanggal 19 Juni 2012, sebagaimana dimuat di situs *Institut Leimena* di pranala <<https://leimena.org/konstitusi-dan-peluang-negara-kesejahteraan/>>, diakses pada tanggal 4 Maret 2022, pukul 18:36 WIB.

ilmuwan Harold Wilensky yaitu menjadi: “salah satu dari struktur masyarakat yang seragam dalam masyarakat modern”.<sup>9</sup>

Sejak dasawarsa 70-an di abad ke-20, muncul gelombang liberalisasi politik, ekonomi, dan kebudayaan di seluruh dunia. Di sektor politik muncul gerakan publik mendorong demokratisasi dan pengakuan hak asasi manusia. Sementara itu gelombang perubahan di bidang ekonomi juga berlangsung sangat cepat sejak tahun 1970-an. Gelombang dorongan publik untuk mendorong dilakukannya privatisasi, deregulasi, dan debirokratisasi terjadi secara besar-besaran di Inggris, Perancis, Jerman, Jepang, dan Amerika Serikat pada dekade 70-an tersebut. Akibat dari gelombang tersebut, bahkan hampir semua negara di dunia turut dipaksa oleh keadaan untuk mengadakan privatisasi terhadap berbagai badan usaha yang sebelumnya dimiliki dan dikelola sepenuhnya oleh negara. Adanya gelombang perubahan-perubahan di masyarakat itu pun menuntut respon yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Semakin demokratis dan berorientasi pasar sistem dari suatu negara, maka semakin organisasi negara itu harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat serta pasar yang mempunyai mekanisme kerjanya sendiri. Dengan perkataan lain, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang sebelumnya mengidealkan perluasan tanggung jawab negara ke dalam urusan-urusan masyarakat dan pasar, pada masa kini dituntut untuk melakukan liberalisasi dengan mengurangi peran/intervensi untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum

---

<sup>9</sup> *Garland, David, Op. Cit.*, hlm. 34.

yang lebih memenuhi harapan rakyat. Di kalangan para ahli, kritik dan gugatan terhadap konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) ini berkembang sangat luas. Usulan yang paling moderat bahkan menawarkan konsep mengenai *corporatist state (integrated welfare state)* yang mengintegrasikan semua kepentingan (*interest organs*) sebagai perkembangan lanjutan dari ide *welfare state* yang konvensional.<sup>10</sup>

Ideologi *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas ketimbang sekedar sebagai penjaga malam, yang oleh Utrecht dikatakan bahwa lapangan pekerjaan pemerintah suatu negara hukum modern sangat luas, yaitu bertugas menjaga keamanan dalam arti kata yang seluas-luasnya, yakni keamanan sosial di segala bidang kemasyarakatan dalam suatu *welfare state*. Sehingga ketika itu, para pemikir kenegaraan menyatakan bahwa masa ekonomi liberal telah ditinggalkan, sistem ekonomi liberal klasik diganti dengan sistem ekonomi yang dipimpin oleh pusat (*central geleide economie*), *Staatssothouding* telah digantikan oleh *Staatsbemoenen*, pemisahan antara negara dengan masyarakatnya telah ditinggalkan.<sup>11</sup>

Para pendiri Republik Indonesia secara sadar menganut pendirian bahwa revolusi kebangkitan bangsa Indonesia, sebagai bekas bangsa terjajah dan sebagai bangsa yang telah hidup dalam alam feodalisme ratusan tahun lamanya, haruslah berwajah dua: revolusi politik (nasional) dan revolusi sosial. Revolusi politik (nasional) adalah untuk mengenyahkan kolonialisme dan imperialisme

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 65-68.

<sup>11</sup> Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati, dan Absori, "Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 31, Nomor 2, Juni 2019, hlm. 258.

serta untuk mencapai satu Negara Republik Indonesia. Revolusi sosial adalah untuk mengoreksi struktur sosial-ekonomi yang ada dalam rangka mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur. Cita-cita keadilan dan kemakmuran sebagai tujuan akhir dari revolusi Indonesia hendak diwujudkan dengan jalan mensinergikan demokrasi politik dengan demokrasi ekonomi melalui pengembangan dan pengintegrasian pranata-kebijakan ekonomi dan pranata-kebijakan sosial yang berorientasi kerakyatan, keadilan dan kesejahteraan. Keadilan ekonomi dan jaminan sosial diupayakan tanpa mengorbankan hak milik dan usaha swasta (pasar). Daulat pasar dihormati dalam kerangka penguatan daulat rakyat (keadilan sosial). Sebagai katalis untuk menghadirkan pranata-kebijakan ekonomi dan pranata-kebijakan sosial yang berorientasi kerakyatan, keadilan dan kesejahteraan itu, para pendiri bangsa menghendaki penjelmaan Negara Republik Indonesia sebagai “negara kesejahteraan” (dalam istilah Yamin) atau “negara-pengurus” (dalam istilah Hatta). Dalam mengemban kewajibannya, “negara kesejahteraan/pengurus” ala Indonesia ini memiliki basis legitimasi kesejahteraan sejauh dapat menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak; menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat; mampu mengembangkan perekonomian sebagai suatu usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; serta mengembangkan pelbagai sistem jaminan sosial.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hlm. 492 - 493.

Negara Indonesia tidak dikehendaki sebagai “negara liberal,” melainkan sebagai “negara kesejahteraan” (negara sosial). Dalam pemikiran para pendiri bangsa, negara kesejahteraan yang dimaksud adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung jawab terhadap kesejahteraan rakyat (setidaknya dalam tingkatan minimal), bahwa pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan, tidak ada rakyat yang menemui ajalnya karena tidak memperoleh jaminan sosial. Dalam negara kesejahteraan Indonesia, yang dituntut di dalam etika politiknya bukanlah penghapusan hak milik pribadi, melainkan bahwa hak milik pribadi itu memiliki fungsi sosial, dan negara bertanggung jawab atas kesejahteraan umum dalam masyarakat. Pengejawantahan dari konsep negara kesejahteraan yang dianut oleh Indonesia dimuat dalam konstitusinya, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 45). Sumber hukum utama daripada Konstitusi RI tentu saja berasal dari Pancasila, yaitu kristalisasi dari nilai-nilai sosial budaya bangsa Nusantara selama berabad-abad yang dalam suatu kesempatan telah diungkap oleh Ir. Sukarno sebagai dasar Negara Indonesia. Pancasila adalah arah dan tujuan dibentuknya Negara Indonesia. Pancasila merupakan *staatsfundamentalnorm* dari Negara Indonesia dan tampak dari dimuatnya Pancasila di Pembukaan UUD 45. Dalam Alinea IV Pembukaan UUD 45 disebutkan: “... dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat

Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.” Dengan demikian, UUD 45 dirumuskan bagian demi bagian dan pasal demi pasal untuk mencapai tujuan berbangsa dan bernegara Indonesia yang luhur. Salah satu pengaturan penting mengenai konsep kesejahteraan di Indonesia terdapat di Pasal 33 UUD 45. Pasal 33 ayat 3 UUD 45 mengamanatkan agar bumi dan air dan kekayaan alam (daripada Indonesia—penulis) yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Demi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, penguasaan dan pengolahan atas kekayaan alam itu harus diletakkan dalam kerangka kesejahteraan yang berkelanjutan (*sustainable welfare*). Dalam kaitan ini, perekonomian yang berwawasan lingkungan sangat ditekankan.<sup>13</sup>

Mengenai kepedulian akan pentingnya perekonomian berwawasan lingkungan berkaitan dengan pengimplementasian konsep negara kesejahteraan akan diuraikan lebih lanjut di bahasan terkait berikutnya di bawah. Untuk mencapai tujuan dari negara kesejahteraan, negara moderen juga membutuhkan lembaga-lembaga khusus terpisah (di luar lembaga cabang kekuasaan trias politika) yang memiliki peran dan fungsi yang beragam sesuai dengan tujuannya. Pembentukan lembaga-lembaga khusus yang baru tersebut tidak lain merupakan lembaga-lembaga negara yang baru dan merupakan bagian dari cabang kekuasaan baru yang disebut oleh kalangan ahli tata negara sebagai komisi negara independen. Adanya perkembangan mengenai

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 584 dan 603.

pembentukan komisi-komisi/lembaga-lembaga negara independen ini sejatinya merupakan jawaban atas permasalahan beban tanggung jawab dan pekerjaan yang sudah tidak proporsional terhadap cabang-cabang kekuasaan yang tradisional, yaitu cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dan juga memberikan pelayanan pada masyarakat saat ini.

Adanya fenomena-fenomena lembaga negara independen ini, oleh Crinco le Roy menyebutkan bahwa terdapat kekuasaan lainnya di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu, tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Akibatnya, terjadi ketegangan-ketegangan antara hukum tertulis di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya. Bahkan, ada ahli yang mengatakan kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat. Masih menurut Crinco le Roy, apabila kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat, maka harus diusahakan kekuasaan tersebut mendapatkan alamat. Kekuasaan baru ini lah sering disebutkan sebagai Kekuasaan Keempat. Para ahli menyebutnya juga sebagai *De Vierde Macht* atau *The Fourth Branch of Government*.<sup>14</sup>

Namun, tidak seluruh ahli setuju dengan pendapat tersebut. Apabila pengertian mengenai istilah lembaga pemerintah independen itu memiliki “independensi,” maka timbul pertanyaan mengenai sifat independensi tersebut

---

<sup>14</sup> Laurensius Arliman S, “Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia Untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum”, *Jurnal Kertha Semaya* Vol. 8 No. 7 Tahun 2020, hlm. 1031, sebagaimana dikutip dari Crinco le Roy, *Kekuasaan Keempat Pengenalan Ulang*, Yayasan Dharma Bakti, Jakarta, 1981, hlm. 21.

antara hubungan dengan lembaga pemerintahan di atas maupun di bawahnya.<sup>15</sup> Singkatnya, dalam kaitannya dengan lembaga independen ini memiliki independensi dari cabang kekuasaan di atasnya, maka lembaga tersebut telah menjadi ruang pemerintahan tersendiri. Namun, ini tidak berarti bahwa lembaga-lembaga independen itu merupakan cabang kekuasaan keempat ataupun miniatur pemerintah independen.<sup>16</sup>

Karena demikian banyaknya jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, maka oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies*, *institutions* atau *establishment*, dan *quangos* (*quasi autonomos NGO's*). Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, secara sederhana juga dibedakan adanya “*three main types of specialized administration*,” yaitu: (i) *regulatory and monitoring bodies*, (ii) *those responsible for the management of public services*; dan (iii) *those engaged in productive activities*.<sup>17</sup> Lembaga-lembaga independen negara/publik yang dibentuk berdasarkan salah satu dari ketiga kategori tersebut pun semakin bermunculan seiring dengan kebutuhan akan peran dan fungsi negara kesejahteraan yang semakin kompleks di masa kini, tidak terlepas di Indonesia. Terutama dengan dibutuhkannya lembaga-lembaga publik yang dapat melakukan kegiatan produktif sehubungan dengan peran Negara untuk mengupayakan penciptaan kesejahteraan masyarakat.

---

<sup>15</sup> *Garland, David, Op. Cit.*, hlm. 192.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Jimly Ashidiqqie, Op.Cit.*, hlm. 81.

Lembaga-lembaga publik atau pemerintahan tersebut sejatinya punya peran penting dalam penciptaan kesejahteraan maupun kekayaan negara dan masyarakat melalui pembangunan ekonomi yang terukur dan terarah. Terlebih lagi Indonesia merupakan negeri yang memiliki potensi pertumbuhan ekonomi yang besar diantaranya melalui potensi sumberdaya alam dan manusia nya.

Dalam lintasan perjalanan sejarah pembangunan ekonomi sejak merdeka, Indonesia sudah beberapa kali pernah mengalami masa emas pertumbuhan ekonomi. Disebutkan sebagai masa emas karena pada periode itu Indonesia memiliki sektor ekonomi yang menghasilkan pendapatan yang signifikan bagi negara sehingga berperan pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi bagi Indonesia (bahkan jauh melebihi tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata negara-negara lainnya di tingkatan global).

Masa emas pertumbuhan ekonomi yang pertama terjadi di sekitar periode tahun 1970/80-an. Pada periode tersebut terjadi *oil and gas booming* (peningkatan drastis pemasukan negara sebagai akibat kenaikan signifikan harga komoditas minyak dan gas mentah secara global). *Oil booming* yang pertama terjadi di periode tahun 1973/1974 ketika *Organization of Petroleum-Exporting Countries* (OPEC), sebuah organisasi antarnegara pengeksport minyak yang bertujuan untuk mengatur harga minyak dunia—yang dahulu Indonesia merupakan anggotanya—mengurangi kuota ekspornya dengan drastis dan menyebabkan kenaikan harga minyak yang besar. Pengurangan kuota ekspor minyak ini, diantaranya, pada tahun 1974, menyebabkan harga minyak dunia melonjak drastis sehingga yang sebelumnya minyak hanya

seharga 3 Dolar AS per barel kemudian melesat jauh menjadi 12 dolar AS per barel.<sup>18</sup>

*Oil boom* kedua Indonesia terjadi pada periode tahun 1978/1979, yaitu ketika terjadi peristiwa Revolusi Iran yang mengganggu produksi minyak (dunia—penulis) dan kembali berpengaruh terhadap kenaikan harga minyak secara drastis.<sup>19</sup> Harga minyak dunia sampai melonjak lebih dari dua kali lipat karena Iran pada masa itu juga merupakan salah satu negara penghasil terbesar utama minyak di dunia sehingga penurunan sementara produksi minyak mentah dari Iran tentu sangatlah mempengaruhi harga minyak secara global. Tingginya penawaran akan minyak mentah diakibatkan banyaknya kebutuhan akan minyak mentah karena peningkatan pesat kegiatan perekonomian dunia. Ini tentulah menjadi alasan utama kenaikan harga minyak mentah dunia pada saat itu.

Masa-masa *oil booming* itu berdampak langsung akan peningkatan pendapatan yang signifikan bagi Indonesia, sebagai salah satu negara eksportir minyak di dunia pada masa itu. Indonesia ibarat mendapatkan durian runtuh dari masa *oil booming* tersebut. Setidaknya pada periode tahun 1971 – 1981 tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia selalu menembus angka 7,7 persen dan tidak pernah di bawah 5 persen. Begitupun untuk penerimaan Negara melonjak jika dibandingkan dengan pendapatan

---

<sup>18</sup> Nurul Qomariyah Pramisti, “Serial Krisis Ekonomi: Indonesia 1970an: Kaya Minyak tapi Nyaris Pailit Karena Pertamina”, di situs *Tirto.id* <https://tirto.id/indonesia-1970an-kaya-minyak-tapi-nyaris-pailit-karena-pertamina-f5qX>, diakses pada tanggal 22 September 2022 pukul 17.20 WIB.

<sup>19</sup> “Keajaiban Orde Baru Suharto di Indonesia”, di situs *Indonesia-Investments* <https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247>, diakses pada tanggal 22 September 2022 pukul 17.35 WIB.

tahun 1967/1970 sebesar Rp246,2 miliar, pada era *oil booming* mendadak menjadi sebesar Rp1.770,6 miliar pada tahun 1974/75 atau naik 619 persen! Bahkan, kontribusi pendapatan dari hasil ekspor minyak kepada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) jumlahnya melampaui pajak dan investasi pemerintah meningkat drastis dari Rp118,2 miliar pada tahun 1969 menjadi Rp4.414,2 miliar pada tahun 1979 atau tumbuh 3.296 persen.<sup>20</sup> Arah pertumbuhan ekonomi Indonesia pun semakin baik karena pada tahun 1981, Indonesia pun tercatat sebagai penghasil dan pengeksport gas alam cair (*Liquid Natural Gas/LNG*) terbesar di dunia.<sup>21</sup> Indonesia yang pada saat itu memiliki kelebihan pasokan minyak dan gas bumi tentu sangat diuntungkan secara ekonomi sehubungan dengan *oil and gas booming* tersebut. Sayangnya, masa-masa indah itu ternyata tidaklah berlangsung lama. Pasca periode dekade tahun 1980-an berlalu, minyak mentah dunia tidak lagi mengalami *booming* seperti periode dekade sebelumnya dan akibatnya anggaran pendapatan Indonesia pun tidak lagi dapat mengandalkan penerimaan secara besar-besaran dari sektor minyak dan gas bumi seperti yang terjadi di periode sebelumnya.

Selanjutnya, masa emas pertumbuhan ekonomi kedua Indonesia terjadi di sekitar periode tahun 2004-2014, dimana pada masa itu merupakan era *commodities booming* atau yang secara global dikenal sebagai “2000s

---

<sup>20</sup> “Masa Pemerintahan Soeharto: Berkah Bonanza Minyak”, di situs [indonesiabaik.id](https://indonesiabaik.id) <<https://indonesiabaik.id/infografis/berkah-bonanzaminyak>> diakses pada tanggal 22 September 2022 pukul 23:01 WIB.

<sup>21</sup> “75 Tahun Indonesia Merdeka: Pembangunan Ekonomi dari Soekarno hingga Jokowi”, di situs [Bisnis.com](https://ekonomi.bisnis.com) <<https://ekonomi.bisnis.com/read/20200813/9/1278720/75-tahun-indonesia-merdeka-pembangunan-ekonomi-dari-soekarno-hingga-jokowi/2>>, diakses pada tanggal 22 September 2022 pukul 23:20 WIB.

*commodities boom*”<sup>22</sup> (kenaikan signifikan harga barang komoditas-komoditas dunia). Seperti *oil booming*, *commodities booming*-pun berdampak signifikan bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Perusahaan-perusahaan Indonesia yang pada waktu itu banyak mengekspor komoditas-komoditas seperti minyak kelapa sawit (*Crude Palm Oil/CPO*), mineral, batu bara, gas, tembaga, dan sebagainya berkontribusi besar menjadi motor penggerak pertumbuhan pesat ekonomi Indonesia di masa tersebut.

Selama kurang lebih sepuluh tahun masa *booming* komoditas tersebut, pertumbuhan ekonomi Indonesia mampu mencapai tingkatan pertumbuhan yang tinggi dibandingkan dengan tingkatan pertumbuhan ekonomi secara global, yaitu bertumbuh rata-rata mencapai sekitar 5 - 6 persen per tahun. Pencapaian tertinggi di masa ini terjadi pada tahun 2011, yaitu saat ekonomi Indonesia bertumbuh sebesar 6,5% (enam koma lima persen). Harga komoditas yang tinggi berhasil meningkatkan total pendapatan Negara Indonesia rata-rata sebesar 1,2 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) pada periode tahun 2004 sampai dengan tahun 2007.

Empat komoditas menjadi primadona utama pada masa *booming* komoditas ini yaitu: minyak sawit, nikel, tembaga, dan batu bara, menyumbang hampir separuh total pertumbuhan ekspor non-migas Indonesia pada (tahun) 2007.<sup>23</sup> Lebih lagi, masih segar di ingatan kita betapa krisis ekonomi global

---

<sup>22</sup> Laman “2000s commodities boom” di situs Wikipedia <[https://en.wikipedia.org/wiki/2000s\\_commodities\\_boom](https://en.wikipedia.org/wiki/2000s_commodities_boom)> diakses pada tanggal 25 September 2022, pukul 11.58 WIB.

<sup>23</sup> “Kenapa Jokowi Gagal Bikin Ekonomi Tumbuh 7 Persen?” di situs Tirto.id <<https://tirto.id/kenapa-jokowi-gagal-bikin-ekonomi-tumbuh-7-persen-dgbZ>> diakses pada tanggal 25 September 2022 pukul 12.20 WIB.

yang terjadi di sekitar tahun 2008/09 mampu dilalui oleh Indonesia dengan pertumbuhan ekonomi yang positif akibat keuntungan dari masa *booming* komoditas. *Boom* komoditas tahun 2000-an itu membantu mempercepat pemulihan Indonesia dari Krisis Keuangan Asia.<sup>24</sup> Ini kontras dengan negara-negara lain yang kebanyakan ambruk dilanda krisis ekonomi di periode tahun 2008/09 itu. Data-data tersebut menunjukkan betapa Indonesia diuntungkan dengan tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi akibat dari *booming* komoditas. Namun, sama seperti masa emas *oil and gas booming*, masa emas sehubungan dengan *booming* komoditas ini pun akhirnya harus berakhir juga. Komoditas-komoditas kemudian tidak lagi berharga tinggi pasca krisis ekonomi global di tahun 2008 karena tingkat ekonomi secara global mengalami perlambatan. Hal ini pun akhirnya turut mempengaruhi penurunan pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Dua masa emas pertumbuhan ekonomi tersebut tentu memberikan momentum positif bagi pembangunan Indonesia. Pada masa *oil booming*, Pemerintah memanfaatkan surplus pendapatan “dengan melakukan investasi-investasi publik yang penting dalam pembangunan daerah, pembangunan sosial, infrastruktur, dan pendirian industri-industri (dengan skala besar), diantaranya termasuk industri-industri substitusi impor. Barang-barang modal

---

<sup>24</sup> “Produk Domestik Bruto Indonesia”, di situs *Indonesia-Investments* <<https://www.indonesia-investments.com/id/keuangan/angka-ekonomi-makro/produk-domestik-bruto-indonesia/item253>> diakses pada tanggal 27 September 2022 pukul 11.33 WIB.

dan bahan-bahan mentah bisa diimpor karena pendapatan devisa yang makin membesar. Hal ini membangkitkan sektor manufaktur yang berkembang”.<sup>25</sup>

Selanjutnya, masa *commodities booming* sangat berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan yang masif dari kelas menengah Indonesia. Mengambil data dari Bank Dunia, pada tahun 2010 disebutkan bahwa “setiap tahunnya sekitar tujuh juta penduduk Indonesia masuk ke dalam kelas menengah.”<sup>26</sup> Kelas menengah adalah kelas masyarakat yang saat ini menopang pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi stabil dan membuat minat investasi penanaman modal ke Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Per tahun 2020, Bank Dunia memperkirakan terdapat 52 juta orang kelas menengah di Indonesia. Jumlah kelas menengah di Indonesia bahkan menjadi lebih besar sampai dua kali lipat jika menggunakan data dari *Boston Consulting Group* (BCG) dan *Oxford Business Group* karena menetapkan batas pendapatan yang lebih rendah untuk kategorisasi kelas menengah.

Namun, terlepas dari momentum dan banyak pencapaian positif yang berhasil diperoleh dan dimanfaatkan Indonesia dari dua masa emas pertumbuhan ekonomi tersebut, terdapat juga pandangan yang melihat bahwa sejatinya Indonesia melewatkan kesempatan-kesempatan emas seperti kebijakan atau sistem yang dapat dipersiapkan dan/atau dirancang sewaktu periode berkah ekonomi tersebut terjadi bagi Indonesia (terdapat *missed*

---

<sup>25</sup> “Keajaiban Orde Baru Suharto di Indonesia”, di situs *Indonesia-Investments* <<https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247>> , diakses pada tanggal 22 September 2022 pukul 17.35 WIB.

<sup>26</sup> “Produk Domestik Bruto Indonesia”, di situs *Indonesia-Investments* <<https://www.indonesia-investments.com/id/keuangan/angka-ekonomi-makro/produk-domestik-bruto-indonesia/item253>> , diakses pada tanggal 27 September 2022 pukul 18.01 WIB.

*opportunities*). Sebagaimana jika kita mencoba untuk meninjau masa *oil and gas booming*, bahwa menurut Boediono, eks wakil presiden RI, di masa itu “penerimaan migas yang besar membuat pemerintah lengah mengembangkan sumber-sumber penerimaan non-migas (pemasukan negara yang berasal dari sektor pajak). Ketimpangan sumber penerimaan negara ini menimbulkan masalah fiskal yang merepotkan bagi negara ketika harga minyak anjlok. *Booming* minyak (dan juga gas bumi—penulis) juga dinilai melengahkan Indonesia untuk mendorong ekspor non-migas.”<sup>27</sup>

*Missed opportunities* pun juga terjadi di masa *booming* komoditas. Pemerintah dianggap gagal memanfaatkan peluang untuk mengurangi ketergantungan terhadap ekspor komoditas (bahan baku) mentah. Maka, ketika harga komoditas merosot setelah tahun 2011, ekspansi ekonomi Indonesia pun mulai ikut melambat. Antara tahun 2011 dan tahun 2015, merupakan masa perlambatan pertumbuhan ekonomi dimana terjadi penurunan pertumbuhan PDB di bawah 5,0 (lima) persen (secara tahun-ke-tahun).<sup>28</sup> Walaupun tingkat pertumbuhan ekonomi ini tidak dapat dikatakan rendah (apabila dibandingkan dengan tingkatan pertumbuhan ekonomi secara global), namun kondisi ini tetap patut dikategorikan sebagai perlambatan ekonomi dikarenakan kegagalan Indonesia untuk segera membangun industri pengolahan dari barang mentah yang memiliki nilai tambah lebih daripada sekedar menjual/mengekspor

---

<sup>27</sup> “*Serial Krisis Ekonomi: Indonesia 1970an: Kaya Minyak tapi Nyaris Pailit karena Pertamina*” di situs *Tirto.id* <<https://tirto.id/indonesia-1970an-kaya-minyak-tapi-nyaris-pailit-karena-pertamina-f5qX>>, diakses pada tanggal 27 September 2022 pukul 18.20 WIB.

<sup>28</sup> “*Produk Domestik Bruto Indonesia*”, di situs *Indonesia-Investments* <<https://www.indonesia-investments.com/id/keuangan/angka-ekonomi-makro/produk-domestik-bruto-indonesia/item253>>, diakses pada tanggal 27 September 2022 pukul 18.01 WIB.

komoditas mentah secara langsung. Salah satu dampak nyata dari kegagalan tersebut tampak pada saat ini dimana Indonesia kesulitan mengakselerasi ekonominya untuk keluar dari kategori negara yang masuk ke dalam jebakan negara berpendapatan menengah (*middle income trap country*). Dua masa emas pertumbuhan ekonomi yang berorientasi pengeksploitasian sumber daya alam (*natural resources*) itu pun patut menjadi catatan merah bagi Indonesia. Apabila kecenderungan Indonesia untuk terus mengutamakan ekonomi berbasis eksploitasi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui terus dipertahankan, ini sepatutnya menimbulkan pertanyaan. Sejatinya seperti apa komitmen Indonesia sebenarnya untuk mau mewujudkan pembangunan dan ekonomi yang berkelanjutan (*sustainable economic and development*) dibandingkan dengan terus bergantung kepada ekonomi yang bersifat ekstraktif (mengedepankan eksploitasi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui tanpa nilai tambah) yang memang lebih mudah. Pembangunan dan ekonomi yang berkelanjutan tentulah dibangun dengan langkah-langkah yang tetap memperhatikan pemenuhan kesejahteraan masyarakat.

Momentum-momentum pembangunan yang terlewatkan di masa lalu tersebut seakan menjadi “hutang” pembangunan di masa kini. Indonesia kini menghadapi tantangan berat diantaranya untuk memenuhi kebutuhan dana pembangunan infrastruktur-infrastruktur di seluruh penjuru negeri. Setidaknya diperkirakan dibutuhkan dana sebesar USD450 miliar (Empat Ratus Lima

Puluh Miliar Dolar Amerika Serikat)<sup>29</sup> agar Indonesia dapat memenuhi kebutuhan investasi untuk proyek-proyek pembangunan infrastruktur, terutama yang bersifat esensial dan strategis. Perkiraan angka tersebut bahkan belum lagi memperhitungkan kebutuhan-kebutuhan lain yang tidak kalah pentingnya seperti pembangunan industri pertahanan, riset dan pengembangan teknologi, dan seterusnya.

Sayangnya, hanya dana sekitar sebesar USD200 miliar (Dua Ratus Miliar Dolar Amerika Serikat) saja yang barangkali dapat dipenuhi melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)<sup>30</sup>. Kekurangan dana pembangunan tersebut akhirnya menjadi permasalahan karena menunjukkan Indonesia mengalami defisit pembiayaan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan strategis. Indonesia memang membutuhkan upaya atau kebijakan nyata untuk mengatasi tantangan kebutuhan mengatasi defisit biaya pembangunan tersebut. Sangatlah dibutuhkan solusi yang nyata dan sesegera mungkin dari pihak manapun agar Indonesia mampu memperoleh alternatif pembiayaan yang dibutuhkan tersebut.

Dalam upayanya mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah pun melakukan suatu gebrakan dari sisi peraturan perundang-undangan dan kelembagaan. Seiring dengan kelahiran Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang selanjutnya disebut juga dengan istilah “**Omnibus Law**”), melaluinya Pemerintah membentuk suatu lembaga *sui generis* yang

---

<sup>29</sup> “INA Peroleh Komitmen Investasi Infrastruktur Rp50 T” di situs Kompas.com <<https://www.kompas.com/properti/read/2021/05/01/160000721/ina-peroleh-komitmen-investasi-infrastruktur-rp-50-triliun>> diakses pada tanggal 28 September 2022 pukul 21.50 WIB.

<sup>30</sup> *Ibid.*

secara khusus bertugas untuk mencari dan menarik dana pembiayaan dan investasi yang dibutuhkan sehubungan dengan pembangunan-pembangunan infrastruktur atau sektor investasi strategis di Indonesia. Nama lembaga tersebut dikenal dengan istilah “Lembaga Pengelola Investasi” atau “Indonesia Sovereign Wealth Fund” atau “Indonesia Investment Authority” (selanjutnya untuk kemudahan penyebutan akan disebut sebagai “LPI”). Sehubungan dengan terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada tanggal 25 November 2021 (selanjutnya disebut “**Putusan MK No. 91**”), *Omnibus Law* dinyatakan inkonstitusional bersyarat, yaitu tidak mempunyai kekuatan hukum secara bersyarat dimana harus dilakukan perbaikan atas UU tersebut selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak putusan MK tersebut diucapkan. MK mengabulkan permohonan atas uji materi *Omnibus Law* dan menganggap terdapat cacat dalam proses formil pembentukannya sehingga harus diperbaiki. MK juga memerintahkan agar tidak ada kebijakan atau tindakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak ada penerbitan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan *Omnibus Law*. Menyikapi Putusan MK No. 91 tersebut, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut “**Perppu Cipta Kerja**”) untuk menggantikan *Omnibus Law* dan menjalankan perintah yang diberikan ke Pemerintah berdasarkan Putusan MK No. 91. Isi dan muatan Perppu Cipta Kerja hampir sama dengan *Omnibus Law* sebelumnya, dimana Perppu Cipta Kerja bahkan menambahkan beberapa hal

baru di dalam pengaturannya. Pengaturan mengenai Bab X sehubungan dengan LPI/INA masih terdapat dalam Perppu Cipta Kerja. Yang terkini, Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR RI) telah menyetujui Perppu Cipta Kerja dan mengesahkannya menjadi Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023. Dengan demikian, keberadaan terhadap Lembaga Pengelola Investasi masih sah sehingga keberadaannya secara legal masih terlegitimasi. Untuk kemudahan penyebutan dalam tesis ini, UU No. 6 tahun 2023 tentang Cipta Kerja tetap akan disebut sebagai *Omnibus Law*.

*Omnibus Law* mengatur mengenai pembentukan LPI ini di Bab X *Omnibus Law* yang kemudian juga dengan cepat ditindaklanjuti Pemerintah dengan melakukan langkah-langkah implementasi kelembagaan tersebut melalui penerbitan peraturan-peraturan teknis dan pelaksanaan dibawah tingkatan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola Investasi dan Peraturan Pemerintah Nomor 74 tahun 2020 mengenai Lembaga Pengelola Investasi menjadi peraturan-peraturan pelaksana awal mengenai LPI diantaranya mengenai: permodalan, kelembagaan, prinsip-prinsip, ruang lingkup kewenangan LPI, dan seterusnya. Pembentukan instrumen-instrumen peraturan pelaksanaan *Omnibus Law* mengenai LPI tersebut juga dilanjutkan Pemerintah dengan segera memulai penyeleksian dan pengangkatan anggota Dewan Pengurus dan Dewan Pengawas dari LPI. Selain Dewan Pengurus dan Dewan Pengawas yang diseleksi oleh Pemerintah dari unsur masyarakat dan profesional, LPI sendiri juga memiliki komposisi susunan Dewan Pengawas yang merupakan *ex officio*

(pejabat yang secara otomatis mengisi jabatan istimewa karena kedudukannya sebagai pejabat tertentu di tempat lain) dari Menteri Negara, yaitu dalam hal ini Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia.

Lahirnya LPI menunjukkan bahwa telah lahir dan dibentuk bagi Indonesia suatu badan/lembaga yang diharapkan mampu untuk memberikan terobosan dalam menghimpun pendanaan bagi kebutuhan investasi pembangunan di dalam negeri sekaligus di saat bersamaan dengan secara unik juga bisa memberikan kesempatan bagi para investor dengan dana yang berlebih untuk berinvestasi di berbagai portofolio investasi yang menjanjikan prospek keuntungan di masa depan. LPI memiliki kewenangan unik berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sejatinya menjadi preseden pertama di Republik ini. Berdasarkan Bab X *Omnibus Law*, LPI merupakan lembaga yang diberikan kewenangan dan mandat untuk melaksanakan kebijakan investasi dari Pemerintah Pusat.<sup>31</sup> Dalam melakukan mandatnya tersebut, LPI diberikan kewenangan untuk menerima aset-aset baik yang dimiliki Negara maupun yang dimiliki oleh BUMN ataupun sumber lainnya yang sah.<sup>32</sup> Aset Negara dan aset BUMN yang dijadikan penyertaan modal dasar Pemerintah Pusat terhadap LPI tersebut pun kemudian dipindahtanggankan dan menjadi aset dan tanggung jawab LPI. Lebih lanjut, LPI juga mendapat kepastian penyertaan modal dasar dari pemerintah yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berdasarkan *Omnibus Law*. Pasal 170 ayat (2) *Omnibus Law*

---

<sup>31</sup> Pasal 154 ayat (3) huruf b UU No. 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

<sup>32</sup> Pasal 157 ayat (1) UU No. 11 tahun 2020.

menyebutkan bahwa modal awal LPI ditetapkan paling sedikit Rp15.000.000.000.000,- (lima belas triliun Rupiah) berupa dana tunai. Pemerintah juga memiliki kewajiban menambah permodalan terhadap LPI dalam halnya terjadinya pengurangan modal LPI secara signifikan. Sebagai tambahan sehubungan pelaksanaan mandat yang diberikan *Omnibus Law*, LPI diperbolehkan untuk menjalin kemitraan dengan badan usaha lain, baik dari dalam negeri dan luar negeri. Ini menjadi wujud implementasi untuk tujuan LPI menghimpun alternatif dana pembiayaan yang dibutuhkan untuk pembangunan di Indonesia sembari di saat bersamaan memberikan kesempatan bagi investor (baik lokal maupun asing) untuk mendapatkan keuntungan dari portofolio investasi di Indonesia. Kewenangan LPI memang cukup luas dalam kaitannya dengan pengelolaan Investasi Pemerintah Pusat. Sebagai contoh lainnya, LPI juga diperbolehkan untuk menerima pinjaman atau meminjamkan dana kepada pihak lain, melakukan penempatan dana dalam instrumen keuangan, menjalankan kegiatan pengelolaan aset, melakukan kerja sama dengan pihak lain termasuk entitas dana perwalian (*trust fund*), dan kegiatan usaha lainnya.<sup>33</sup>

Pembentukan LPI sebagai *sovereign wealth fund* ini bukanlah yang pertama di dunia. Secara terbuka, pemerintah mengakui bahwa dibentuknya lembaga ini dilakukan setelah adanya upaya *benchmarking* dengan beberapa model atau bentuk lembaga serupa yang telah dibentuk di negara-negara maju ataupun berkembang di berbagai belahan dunia. Lembaga-lembaga tersebut telah lahir dan melaksanakan fungsinya selama periode waktu tertentu dan

---

<sup>33</sup> Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 74 tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.

dianggap berhasil atau setidaknya memberikan manfaat bagi negara yang mendirikan lembaga tersebut. Mengambil salah satu contoh yang berhasil, Pemerintah secara terbuka menyebutkan betapa lembaga SWF Norwegia, yang berawal dari dana surplus perminyakan negeri Norwegia, tetap mampu berhasil mencetak laba besar-besaran di masa pandemi di tahun 2020 dimana pandemi seharusnya sangat mempengaruhi perlambatan situasi perekonomian waktu itu, merupakan salah satu bentuk ideal yang hendak menjadi contoh bagi SWF Indonesia. Terbukti dengan pengelolaan investasinya yang baik dan tepat, SWF Norwegia pada tahun 2020 dapat mencatat laba fantastis yaitu mencapai 100 miliar Euro atau setara dengan Rp17.539 Triliun dari berbagai variasi pilihan investasi yang dilakukan mereka.<sup>34</sup> Selain itu, Pemerintah pun juga menyebutkan model SWF Singapura dan SWF India sebagai referensi model-model SWF yang perlu dipelajari dalam kaitannya dengan implementasi SWF dalam konteks negara berkembang.

Namun, tidak seluruh keberadaan dan praktik-praktik SWF di dunia merupakan kisah keberhasilan dan bahagia. Pengalaman dari 1Malaysia Development Berhad (1MDB), salah satu SWF bentukan negara Malaysia yang dibentuk oleh Pemerintah Malaysia saat berada dibawah rezim Perdana Menteri (PM) Najib Razak (yang kemudian juga bertindak sebagai penasihat 1MDB), menunjukkan kegagalan dalam penyelenggaraan SWF. 1MDB yang ditujukan untuk melakukan pembangunan nyatanya justru terjerebab, gagal,

---

<sup>34</sup> “SWF Norwegia Cuan Rp17.539 T, SWF RI Bisa Tiru Gak?”, di situs CNBCIndonesia <<https://www.cnbcindonesia.com/market/20210129062715-17-219544/swf-norwegia-cuan-rp-17539-t-swf-ri-bisa-tiru-gak>> , diakses pada tanggal 2 Oktober 2022 pukul 15.21 WIB.

dan malah berakhir dengan korupsi besar-besaran hingga jumlah senilai USD4,5 miliar.<sup>35</sup> Bahkan PM Najib dan keluarga pun terseret dalam skandal megakorupsi seputar 1MDB ini. Pada tahun 2015, PM Najib dituduh mentransfer lebih dari RM2,67 miliar (setara dengan hampir USD700 juta) dari (rekening—penulis) 1MDB ke rekening milik pribadi dirinya.<sup>36</sup>

Pada pendiriannya, 1MDB—sama seperti SWF asal negara berkembang pada umumnya—tidaklah menggunakan surplus dana yang dimiliki negara. Melainkan 1MDB justru didanai dengan obligasi dari pemerintah Malaysia senilai USD1,19 miliar dan juga memperoleh dana dari sukuk, obligasi, dan pinjaman yang mencapai total USD10 miliar pada tahun 2015.<sup>37</sup> Permasalahan 1MDB timbul dari kombinasi antara sumber dana yang sebagian besar berasal dari hutang dan juga tata kelola (*governance*) yang buruk.<sup>38</sup> Setidaknya ada beberapa daftar yang bisa dijadikan alasan-alasan penyebab 1MDB jatuh ke dalam tata kelola yang buruk, diantaranya adalah: 1) terlalu besarnya peran pemerintah (eksekutif) dalam aktivitas 1MDB; (2) ketiadaan transparansi; (3) korupsi; (4) suap; (5) pencucian uang; (6) pernyataan palsu; dan (7) manipulasi harga obligasi yang menjadi konsekuensinya (Jones 2020, 60-2).<sup>39</sup> Dengan

---

<sup>35</sup> “Sri Mulyani Tak Ingin SWF Ulang Sejarah 1MDB Malaysia” di situs *Kompas.com* <<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210125170842-532-598165/sri-mulyani-tak-ingin-swf-ulang-sejarah-1mdb-malaysia>> diakses pada tanggal 3 Oktober 2022 pukul 13.26 WIB.

<sup>36</sup> Laman “Skandal 1Malaysia Development Berhad” di situs *Wikipedia.org* <[https://id.wikipedia.org/wiki/Skandal\\_1Malaysia\\_Development\\_Berhad](https://id.wikipedia.org/wiki/Skandal_1Malaysia_Development_Berhad)> diakses pada tanggal 4 Oktober 2022 pukul 19.24 WIB.

<sup>37</sup> “Beda Nasib Dua SWF Malaysia” di situs *Emerging Indonesia Project* <<https://emergingindonesia.com/2022/01/27/beda-nasib-dua-swf-malaysia/>> diakses pada tanggal 4 Oktober 2022 pukul 19.46 WIB.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

serangkaian kesalahan-kesalahan tersebut, 1MDB pun akhirnya jatuh dalam kegagalan tata kelola dan kesulitan keuangan.

Belajar dari pengalaman buruk 1MDB, Indonesia pun berusaha untuk tidak jatuh ke dalam lubang perangkap yang sama dalam pembentukan *sovereign wealth fund* ini. Mengutip perkataan Sri Mulyani, Menteri Keuangan RI, bahwa praktik serupa (seperti 1MDB—penulis) bisa muncul jika dalam pengelolaannya SWF tidak disertai transparansi. Oleh karena itu, Sri Mulyani ingin SWF (yaitu LPI—penulis) mengadopsi *Santiago Principles* atau prinsip-prinsip SWF yang mengutamakan akuntabilitas, transparansi, dan *governance* yang baik.<sup>40</sup> Penerapan prinsip-prinsip *good governance*, transparansi, dan akuntabilitas tentu saja juga harus ditunjang dengan proses rekrutmen Dewan Pengawas dan Dewan Direksi yang kompeten, profesional, dan imparial, sehingga mampu menghindarkan kemungkinan-kemungkinan terjadinya konflik kepentingan yang berisiko membuat tata kelola dan penyelenggaraan LPI/INA menyimpang dari arah tata kelola yang baik dan transparan serta akuntabel.

*Santiago Principles* atau Prinsip-prinsip Santiago merupakan 24 prinsip-prinsip yang diterima secara umum dan merupakan praktik-praktik yang secara sukarela didukung oleh anggota-anggota dari *International Forum of Sovereign Wealth Funds* (IFSWF). IFSWF merupakan organisasi sukarela yang dibentuk oleh lembaga-lembaga *sovereign wealth funds* dunia dengan

---

<sup>40</sup> “Sri Mulyani Tak Ingin SWF Ulang Sejarah 1MDB Malaysia” di situs CNNIndonesia <<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210125170842-532-598165/sri-mulyani-tak-ingin-swf-ulang-sejarah-1mdb-malaysia>> diakses pada tanggal 4 Oktober 2022 pukul 20.08 WIB.

tujuan berkolaborasi bersama dan saling menguatkan komunitas melalui dialog, penelitian, dan penilaian mandiri (*self-assessment*).<sup>41</sup> Pada tahun 2018, setidaknya 23 lembaga investasi terkemuka yang dimiliki oleh negara-negara dunia bersepakat membentuk pendahulu dari IFSWF, yaitu International Working Group of Sovereign Wealth Funds. Pembentukan kelompok kerja ini juga merupakan tindak lanjut dari hasil-hasil diskusi dengan kelompok-kelompok global seperti G20, International Monetary Fund dan Departemen Keuangan dari Pemerintah Amerika Serikat (US Department of the Treasury). Kelompok kerja ini lah yang kemudian merumuskan seperangkat Prinsip dan Praktik yang Diterima Secara Umum (Generally Accepted Principles and Practices/GAPP), yang kemudian dikenal sebagai Santiago Principles/Prinsip-prinsip Santiago, yang bertujuan untuk pengaturan tata kelola institutional dan juga kerangka kerja manajemen risiko dari *sovereign wealth funds*.<sup>42</sup>

Karena prinsip-prinsip Santiago fundamental untuk dijalankan oleh SWF baik, tentu beralasan jika LPI/INA turut bergabung ke dalam IFSWF. Pada tanggal 24 Mei 2021 lalu, IFSWF dalam rilis resminya mengumumkan bahwa LPI/INA telah diterima sebagai anggota (*associate member*). Secara keseluruhan, IFSWF sekarang telah memiliki 35 anggota penuh dan enam *associate member*, yang berasal dari 40 negara di seluruh dunia.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> “About Us” di situs IFSWF.org < <https://www.ifswf.org/about-us> > diakses pada tanggal 6 Oktober 2022 pukul 14.44 WIB

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> “IFSWF welcomes Indonesia’s sovereign wealth fund as an associate member” di situs IFSWF.org <<https://www.ifswf.org/general-news/ifswf-welcomes-indonesia’s-sovereign-wealth-fund-associate-member>> pada tanggal 7 Oktober 2022 pukul 07.18 WIB.

Pentingnya pengaturan dan penerapan prinsip-prinsip Santiago dalam LPI, yaitu LPI menjalankan tata kelola dengan menjunjung prinsip-prinsip diantaranya seperti tata kelola yang baik (*good governance*), transparansi, akuntabilitas, dan bahkan keberlanjutan, sebagaimana standar dan panduan dari prinsip-prinsip Santiago tentu dengan maksud agar penyelenggaraan LPI berhasil dan bisa meniru atau bahkan melampaui keberhasilan SWF yang sudah berhasil seperti SWF Norwegia, SWF Arab Saudi dan seterusnya. Ini tentu krusial, terutama karena saat ini LPI juga bahkan telah memperoleh komitmen-komitmen investasi dari lembaga-lembaga investasi internasional atau negara-negara maju.

Adapun beberapa nama-nama besar investor tersebut diantaranya: Bank Jepang untuk Kerja Sama Internasional memberikan komitmen sebesar empat miliar Dolar AS, Korporasi Keuangan Pembangunan Internasional AS memberikan komitmen senilai dua miliar Dolar AS, Caisse de Depot et Placement du Quebec Kanada disebut akan menginvestasikan dua miliar Dolar AS dalam proyek konstruksi jalan tol. Lalu Algemene Pensioen Groep dari Belanda dan bank investasi Macquarie Australia memiliki komitmen lunak untuk berinvestasi masing-masing senilai satu koma lima miliar Dolar AS dan 300 juta Dolar AS. Selain investor-investor tersebut, Indonesia (melalui LPI) pun juga telah melakukan pendekatan kepada Abu Dhabi Investment Authority (SWF dari Uni Emirat Arab) biarpun belum mendapatkan komitmen investasi

dari mereka.<sup>44</sup> Pada bulan September 2022 LPI bersama-sama dengan lembaga investasi internasional swasta, Blackrock, bersama dengan Allianz Global Investors, dan Orion Capital Asia, dan lembaga lainnya telah menandatangani perjanjian untuk menyediakan fasilitas pendanaan senilai USD300 juta (tiga ratus juta Dolar AS) atau sekitar empat koma lima triliun Rupiah (asumsi kurs Rp15.000/USD) bagi usaha rintisan (*startup*) penyedia layanan pemesanan tiket pesawat/agen daring, Traveloka.<sup>45</sup> Selain investor internasional, lembaga-lembaga domestik yang memiliki dana kelolaan dalam jumlah besar pun tertarik meminta bantuan LPI. BPJS Ketenagakerjaan atau BP Jamsostek pun berminat melakukan investasi langsung atas dana kelolaan mereka di proyek-proyek pemerintah dan BUMN yang dikelola oleh LPI.<sup>46</sup> Prospek-prospek ini tentulah menyiratkan agar LPI benar-benar diatur dan dijalankan dengan mengikuti prinsip-prinsip dan panduan yang baik sehingga nantinya investasi-investasi tersebut benar-benar dijalankan dengan mengikuti kaidah dan manajemen risiko yang sepatutnya. Indonesia tidak boleh melakukan kegagalan serupa selainya yang terjadi pada 1MDB, SWF asal Malaysia.

Setelah adanya Deklarasi Kuwait (*Kuwait Declaration*) pada tahun 2009, International Working Group pun kemudian menjadi yang saat ini dikenal

---

<sup>44</sup> “Mengapa Cina Tidak Masuk dalam Wealth Fund 20 Miliar Dolar AS?” di situs *jernih.co* <<https://jernih.co/veritas/mengapa-cina-tidak-masuk-dalam-wealth-fund-20-miliar-dolar-as/>> pada tanggal 7 Oktober 2022 pukul 11.11 WIB.

<sup>45</sup> “Traveloka Raih Pendanaan dari INA dan Blackrock Cs Rp4,5 Triliun” di situs *Investor.Id* <<https://investor.id/market-and-corporate/308369/traveloka-raih-pendanaan-dari-ina-dan-blackrock-cs-rp-45-triliun>> pada tanggal 7 Oktober 2022 pukul 11.33 WIB.

<sup>46</sup> “BP Jamsostek Siap Benamkan Dana di Proyek Lembaga Pengelola Investasi (LPI)” di situs *Kontan* <<https://insight.kontan.co.id/news/bp-jamsostek-siap-benamkan-dana-di-proyek-lembaga-pengelola-investasi-lpi>> pada tanggal 7 Oktober 2022 pukul 11.18 WIB.

sebagai IFSWF dengan mandat untuk membantu anggota-anggotanya mengimplementasikan prinsip-prinsip Santiago yang telah dirumuskan tersebut. Secara ringkas, tujuan dari prinsip-prinsip Santiago adalah untuk: 1) membantu mempertahankan keseimbangan sistem keuangan global dan aliran dana modal dan investasi; 2) mematuhi seluruh peraturan yang berlaku dan kewajiban keterbukaan di negara-negara tempat SWF melakukan investasi; 3) memastikan bahwa SWF berinvestasi dengan mempertimbangkan risiko keuangan dan finansial dan pertimbangan berkaitan dengan pengembalian keuntungan (*return*); dan 4) memastikan bahwa SWF memiliki transparansi dan struktur pengelolaan yang baik untuk menyediakan kontrol operasional, manajemen risiko, dan akuntabilitas yang layak.<sup>47</sup> Prinsip-prinsip Santiago menunjukkan betapa investasi yang nantinya dilakukan SWF dengan berorientasi terhadap keuangan dan finansial dari entitas baik secara domestik maupun global. Dengan mempertimbangkan hal demikian, SWF sejatinya berkontribusi terhadap stabilitas dari sistem keuangan global, mengurangi tekanan proteksionis dan membantu mempertahankan iklim investasi yang terbuka dan stabil. Kegiatan-kegiatan saling berbagi pengetahuan dan pengalaman di IFSWF tentu juga akan menjadi alat yang baik untuk peningkatan dan inovasi berkelanjutan diantara seluruh anggotanya.<sup>48</sup>

Dengan hal-hal yang sudah diuraikan diatas tersebut, menarik untuk dilakukan penelitian mengenai sejauh mana panduan-panduan dari prinsip-

---

<sup>47</sup> “Santiago Principles” di situs IFSWF.org <<https://www.ifswf.org/santiago-principles-landing/santiago-principles>> diakses pada tanggal 7 Oktober 2022, pukul 04.28 WIB

<sup>48</sup> *Ibid.*

prinsip Santiago terhadap SWF sudah selaras dan diatur dalam LPI. Terutama dengan fakta bahwa LPI diberikan kewenangan luas dalam konteks pengelolaan dan penerimaan aset-aset negara maupun membentuk investasi-investasi dari dana yang dikelolanya. *Omnibus Law* pun sepatutnya tidak memiliki semangat bertentangan dengan Prinsip Santiago dalam menyediakan pedoman untuk pengaturan dan penyelenggaraan LPI.

*Omnibus Law* menetapkan maksud dari pembentukan LPI/INA, yaitu untuk “meningkatkan dan mengoptimalkan nilai aset secara jangka panjang dalam rangka mendukung pembangunan secara berkelanjutan.”<sup>49</sup> Sekarang yang menjadi krusial adalah sejauh mana pengaturan LPI tersebut dijabarkan secara lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan yang ada dan apakah pengaturan tersebut selaras dengan Prinsip Santiago yang merupakan panduan dasar dalam pengaturan dan penyelenggaraan bagi SWF. Hal ini perlu mendapatkan perhatian khusus mengingat pembentukan LPI ini merupakan urgensi karena lembaga ini memang dibentuk sehubungan dengan agenda Pemerintah Pusat menciptakan terobosan dalam mencari alternatif pendanaan investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan pekerjaan secara masif di Indonesia yang pada akhirnya bertujuan untuk mewujudkan cita-cita penciptaan kesejahteraan masyarakat sebagaimana amanat Konstitusi RI yang mengadopsi gagasan Negara Kesejahteraan.

---

<sup>49</sup> Pasal 165 ayat (2) UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

## **1.2. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pengaturan LPI di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia?
2. Bagaimanakah keselarasan peraturan LPI terhadap Prinsip Santiago?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat mencapai beberapa tujuan, yaitu:

- 1) Untuk mengkaji pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan tentang LPI;
- 2) Untuk menganalisa dan mengevaluasi keselarasan pengaturan LPI dengan Prinsip Santiago;
- 3) Untuk menyusun rekomendasi pengaturan hukum lanjutan mengenai LPI sebagai *Sovereign Wealth Fund* Indonesia.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

Sebagai referensi teoritis mengenai konsep *Sovereign Wealth Fund* dan Prinsip Santiago yang diterima sebagai standar internasional mengenai pengaturan dari SWF.

## **2. Manfaat Praktis**

Sebagai referensi analisa hukum praktis terhadap pengaturan yang baik dari LPI sebagai *Sovereign Wealth Fund* Indonesia dan keselarasannya dengan Prinsip Santiago.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Susunan sistematika penulisan dari penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

#### **(1).BAB I PENDAHULUAN**

Dalam bab ini akan diuraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

#### **(2).BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini diuraikan tentang kerangka teori dan landasan konseptual yang berisi tinjauan kepustakaan yang menjadi literatur pendukung dalam pembahasan masalah penelitian

#### **(3).BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Pada bab ini diuraikan mengenai metodologi penelitian yang dilakukan dalam menyusun tesis ini, teori-teori yang menjadi landasan dilakukannya penelitian atas permasalahan yang timbul dan akan dibahas.

#### **(4).BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bab ini akan membahas mengenai hasil penelitian yang dilakukan dari data yang didapatkan dan analisa mengenai bagaimana pengaturan pada LPI dan

keselarasannya terhadap Prinsip Santiago yang mengatur mengenai *Sovereign Wealth Fund*.

#### **(5).BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini akan disimpulkan secara ringkas mengenai pokok-pokok pembahasan dalam bentuk kesimpulan yang kemudian disampaikan pula saran-saran yang mengacu pada hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya.

