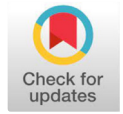




## *The Concept of Additional State Capital to Cover the Lack of Capital in the Indonesian Investment Management Agency (LPI)*



### Konsep Penambahan Modal Negara untuk Menutup Kekurangan Modal Lembaga Pengelola Investasi

Yuli Indrawati

Faculty of Law, University of Indonesia, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Yuli Indrawati

[✉ yuli.indrawati@ui.ac.id](mailto:yuli.indrawati@ui.ac.id)

##### History:

Submitted: 21-07-2022

Revised: 01-03-2023

Accepted: 04-04-2023

##### Keyword:

*Additional State Capital; Investment  
Management Agency; Losses.*

##### Kata Kunci:

Kerugian; Lembaga Pengelola Investasi;  
Penambahan Modal Negara.

#### Abstract

*The Investment Management Agency (LPI) is a sui generis institution managing long-term investment in Indonesia. This investment carries high business risks. UU Cipta Kerja and PP LPI regulates that should a loss that reduces the initial capital by 50%, the Government “can” increase the capital of LPI. The research problems are the concept of increasing capital to cover LPI’s initial capital shortage and its supporting mechanism to achieve state goals. This research uses a normative juridical method with a multi-disciplinary approach. The results are that the Constitutional Court as “the Guardian of the Constitution” must emphasize the concept of additional capital to cover LPI’s capital shortage must be interpreted, that the State is “obligated” to cover capital shortage as long as the existence of LPI is deemed necessary to add significant value for revenue. The approval from DPR is required to increase LPI capital, in order to achieve state goals.*

#### Abstrak

Lembaga Pengelola Investasi (LPI) merupakan lembaga *sui generis* yang mengelola investasi jangka panjang di Indonesia. Sifat investasi seperti ini memuat risiko bisnis yang tinggi. Dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI diatur bahwa dalam hal terjadi kerugian hingga menjadikan modal awal berkurang 50%, Pemerintah “dapat” menambah modal LPI. Masalah yang diteliti adalah konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI dan mekanismenya yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan multi disiplin (hukum, ekonomi, dan politik). Adapun hasil penelitian adalah Mahkamah Konstitusi sebagai “*the Guardian of Constitution*” harus menegaskan bahwa konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI adalah harus dimaknai bahwa Negara “berkewajiban” menutup kecukupan modal awal sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara. Untuk mendukung pencapaian tujuan bernegara, mekanisme penambahan modal awal LPI “harus” dengan persetujuan DPR.



Copyright © 2023 by  
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal  
are personal views of the authors  
and do not represent the views of the  
Constitutional Court.

<https://doi.org/10.31078/jk2048>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pasal 165 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) mengamanatkan pembentukan Lembaga Pengelola Investasi (LPI) sebagai suatu institusi yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola investasi pemerintah. Pada tahun 2020 dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi (selanjutnya disingkat PP LPI) secara resmi dibentuklah LPI. Dalam perkembangan selanjutnya, lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945 yang diputus pada November 2021, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat (2 tahun). Langkah yang dilakukan pemerintah menyikapi hal tersebut adalah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang mencabut UU Cipta Kerja. Perppu ini sudah disahkan DPR pada 21 Maret 2023 menjadi UU. Secara materi, norma terkait LPI dalam Perppu tersebut tidak mengalami perubahan, hanya nomenklatur kelembagaan yang mengatur LPI tidak lagi disebutkan Menteri Keuangan melainkan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara, demikian pula dengan pejabat pada kementerian tersebut menggunakan nomenklatur yang sama. Dengan demikian norma terkait LPI tetap sama.

LPI merupakan lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah dalam upaya memberikan solusi bagi defisitnya pembiayaan pembangunan. LPI dibentuk sebagai institusi yang bertindak atas nama Pemerintah dalam pengelolaan investasi, termasuk melakukan kerjasama dengan investor asing. LPI, sebagai lembaga yang melakukan kegiatan investasi, memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan BUMN yang dapat meningkatkan kepercayaan investor akan kredibilitas LPI, yaitu LPI merupakan badan hukum yang memiliki kewenangan khusus (*sui generis*) untuk mengelola investasi pemerintah, kekayaan LPI bukan kekayaan negara, pengelolaan keuangan LPI tunduk pada pengelolaan keuangan negara, dan LPI tidak dapat dipailitkan. LPI diharapkan dapat meningkatkan investasi di Indonesia yang tentunya dapat memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian dan kesejahteraan rakyat.

Modal LPI bersumber dari negara dan sumber lainnya. Penyertaan modal negara itu sendiri dapat berupa dana tunai, barang, piutang, saham. Sedangkan sumber lain berasal dari LPI berupa kapitalisasi cadangan, akumulasi laba ditahan, keuntungan revaluasi aset (Pasal 3 dan Penjelasan PP LPI). Adapun modal LPI yang bersumber dari penyertaan modal negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 2 ayat (2) PP No. 73 Tahun 2000 tentang Modal Awal LPI).

LPI dengan kekayaan tersebut diberi kewenangan untuk antara lain menyelenggarakan sendiri kegiatan investasi. Investasi merupakan suatu kegiatan bisnis, yang mana kegiatan tersebut lekat dengan risiko kerugian. UU Cipta Kerja mengatur bahwa dalam hal terjadi

penurunan modal LPI yang cukup signifikan maka Pemerintah dapat menambah modal LPI. Norma tersebut kemudian diatur lebih jelas dalam PP LPI, yaitu dalam hal terjadi kerugian yang mengakibatkan modal LPI turun menjadi 50% dari modal awal, Pemerintah dapat menambah modal tersebut.

Konsep penutupan kekurangan modal awal oleh Pemerintah diberlakukan bagi otoritas sektor keuangan, dalam hal ini Bank Indonesia (BI)<sup>1</sup> dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).<sup>2</sup> Penutupan kekurangan modal tersebut bahkan bersifat wajib, setelah melewati prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan. Kewajiban tersebut menjadi salah satu unsur risiko fiskal yang hingga saat ini selalu melekat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>3</sup> Konsep kewajiban penutupan kekurangan modal oleh Pemerintah pada BI dan LPS didasarkan pada kewajiban Pemerintah untuk menjaga sektor keuangan yang membutuhkan kestabilan, mengingat pengaruh dari ketidakstabilan sektor keuangan tidak hanya bagi pelaku sektor keuangan melainkan juga berdampak pada kehidupan masyarakat. Meski demikian konsep kewajiban penutupan kekurangan modal BI dan LPS memiliki sifat berjenjang dan membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>4</sup> Dalam hal BI dan LPS mengalami defisit yang mengakibatkan terjadinya kekurangan modal, maka BI dan LPS berkewajiban untuk menutup kekurangan modal tersebut sesuai aturan yang berlaku. Selanjutnya dalam hal upaya yang dilakukan oleh BI dan LPS tidak mampu pula menutup kekurangan modal tersebut, maka BI dan LPS harus mengajukan permohonan bantuan kepada Pemerintah. Permohonan tersebut akan ditelaah oleh Pemerintah berdasarkan masukan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mengevaluasi laporan keuangan BI dan LPS. Dalam Pemerintah berpendapat bahwa BI dan LPS memang membutuhkan bantuan dari Pemerintah, Pemerintah meneruskan permohonan tersebut kepada DPR. Setelah mendapat persetujuan DPR, barulah dialokasikan bantuan tersebut.

Berbeda dengan LPI, dalam peraturannya baik dalam UU Cipta Kerja yang memerintahkan pembentukan LPI maupun dalam PP LPI tidak diatur tentang mekanisme persetujuan DPR untuk memberikan dana Pemerintah dalam rangka menutup kekurangan modal LPI. Mekanisme penambahan modal pada LPI cukup dilakukan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah.<sup>5</sup> Mengingat dana yang digunakan oleh pemerintah untuk menutup kekurangan dana LPI tersebut berasal dari APBN, maka menjadi suatu pertanyaan mengapa DPR tidak dilibatkan. Secara konstitutif, APBN merupakan otoritas DPR selaku wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan APBN dalam bentuk pemberian persetujuan. Tanpa persetujuan DPR maka suatu APBN tidak dapat dilaksanakan. Persetujuan DPR merupakan wujud bahwa segala sesuatu terkait dengan APBN hanya diputuskan oleh rakyat selaku

<sup>1</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia" (1999).

<sup>2</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan" (2004).

<sup>3</sup> Republik Indonesia. "Undang Undang tentang APBN."

<sup>4</sup> Yuli Indarwati, "Risiko Fiskal Dalam Operasionalisasi Bank Indonesia Dan Lembaga Penjamin Simpanan: Suatu Telaah Hukum, Ekonomi Dan Politik" (Universitas Indonesia, 2019), 291 dan 304.

<sup>5</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja" (2020).

pemegang kedaulatan, karena APBN merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara yaitu kesejahteraan yang adil dan makmur.<sup>6</sup> APBN hanya untuk pembiayaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada pencapaian tujuan bernegara.<sup>7</sup>

Berdasarkan perspektif orientasi kegiatan dan bentuk kelembagaan LPI, kewajiban Pemerintah untuk menutup kekurangan modal LPI masih menjadi suatu pertanyaan. LPI adalah institusi yang mengelola bisnis yang dimaksudkan untuk mendapatkan keuntungan – bukan menyelenggarakan layanan umum. Kegiatan yang dilakukan LPI didasarkan pada konsep bisnis. Berbeda dengan BI dan LPS yang kegiatan utamanya adalah menjaga kestabilan sektor keuangan, yang sama sekali tidak berorientasi pada keuntungan. Kegiatan BI dan LPS adalah berupa kegiatan pelayanan umum. Peran negara dengan menutup kekurangan modal BI dan LPS didasarkan pada kewajiban negara untuk menjaga stabilitas sektor keuangan yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Dengan demikian, BI dan LPS tetap dapat menyelenggarakan pelayanan umum yang meminimalisir kerugian masyarakat dari ketidakstabilan moneter dan sektor keuangan. Berdasarkan kegiatan yang dilakukan oleh LPI, maka LPI dapat disepadankan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melakukan kegiatan usaha bisnis untuk mendapatkan keuntungan, yang mana negara akan mendapatkan deviden sebagai penerimaan negara. Dari segi mekanisme pemberian penambahan modal LPI, penambahan modal negara dilakukan dengan menerbitkan peraturan pemerintah tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini serupa dengan mekanisme penambahan modal negara pada BUMN yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Memang Negara selaku pendiri BUMN dapat memberikan tambahan penyertaan modal negara, tetapi apakah konsep penambahan modal negara pada BUMN sama dengan konsep yang digunakan untuk memenuhi kekurangan modal LPI?

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang bertugas untuk menjaga nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar<sup>8</sup> perlu memahami konsep dan mekanisme penambahan modal LPI, mengingat penggunaan APBN yang sifatnya terbatas yaitu hanya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen). Pemahaman atas konsep penambahan modal LPI menjadi penting karena menentukan mekanisme penambahan modal itu sendiri, sehingga penambahan modal yang dilakukan tidak menjadi inkonstitusional. Kekhasan LPI itu sendiri baik dalam perspektif kelembagaan maupun orientasi kegiatannya, membutuhkan telaah lebih lanjut mengenai konsep penambahan modal LPI. Berdasarkan pemahaman tersebut dapat dinilai apakah mekanisme yang diatur dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI tidak mencederai nilai-nilai yang terkandung dalam UUD

<sup>6</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), 9-20.

<sup>7</sup> John H. Adler, *Publik Finance and Economic Development* (Stamfort: Stamford University Press, 1952), 23-24.

<sup>8</sup> Mahkamah Konstitusi mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi" (2003).

1945 (Pembukaan dan Pasal 23 ayat (1)) atau hak-hak rakyat untuk mendapatkan manfaat dari pengelolaan APBN.

Sampai saat ini penelitian tentang LPI sebagai lembaga yang dipersamakan dengan *Sovereignty Wealth Fund* (SWFs) lebih banyak dilakukan menggunakan perspektif ekonomi. Seperti penelitian yang dilakukan Ambarwati yang memandang LPI sebagai bentuk kapitalisme baru dari Negara.<sup>9</sup> Ambarwati menilai bahwa peningkatan peran Negara sebagai pelaku kegiatan ekonomi dengan modal yang besar dapat menguasai dan mengendalikan kegiatan perekonomian bahkan menurunkan peran pihak swasta. Dahulu kapitalisme dilakukan oleh swasta, saat ini kapitalisme dilakukan oleh Negara. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Justin Alexander Halim yang mempertentangkan fungsi pembangunan dan stabilitas dari LPI.<sup>10</sup> Kenan Aslanli juga meneliti tentang pengaruh SWF terhadap kesinambungan fiskal.<sup>11</sup> Kajian ekonomi juga dilakukan oleh Antonio Vicova yang memandang SWF sebagai bentuk pengalokasian dana yang bertujuan untuk memberikan sumbangsih bagi pertumbuhan ekonomi.<sup>12</sup> Hanya beberapa yang meneliti dari perspektif hukum, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Putu Samawati dan Shinta Paramita Sari yang menelaah tentang *privilege* bagi LPI sebagai badan pengelola investasi.<sup>13</sup> Jeffry Leonard P. Tobing, Joko Trio Suroso, dan Jafar Sidik menelaah kewenangan LPI dalam mengelola barang milik negara.<sup>14</sup> Berbeda dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya, penelitian yang dilakukan dalam artikel ini adalah menganalisis konsep penambahan modal negara dalam mencukupi kekurangan modal LPI karena kegiatan bisnis yang dilakukannya. Telaah atas konsep penambahan modal negara tersebut akan bermuara pada urgensi penambahan modal negara tersebut dan tujuan yang akan diraihinya, serta mekanisme penambahan modal tersebut. Hal ini mengingat adanya batasan penggunaan APBN dalam konstitusi yaitu ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini mengangkat permasalahan berupa (1) bagaimanakah konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal

<sup>9</sup> Ambarwati, "Souverinity Wealth Funds (SWFs): Kapitalisme Baru oleh Negara?," *Majalah Ilmiah Ekonomika Vol 14, No. 4*, 2011, 71-79.

<sup>10</sup> Justin Alexander Halim, "Indonesia's New Sovereign Wealth Fund: When Strategic Development Converges with Stabilization," *The Lawpreneurship Journal* 1, no. 1 (2021): 1-29, <https://doi.org/10.21632/tlj.1.1.1-29>.

<sup>11</sup> Kenan Aslanli, "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan," *Journal of Eurasian Studies* 6, no. 2 (1 Juli 2015): 114-21, <https://doi.org/10.1016/j.euras.2015.03.004>. like many resource-rich countries, decided to set up a sovereign wealth fund in order to avoid income volatility, to achieve intergenerational equity and to transform resource wealth into more productive assets. Azerbaijan established the State Oil Fund of the Azerbaijan Republic (SOFAZ)

<sup>12</sup> Antonia Ficova, "Analysis of Sovereign Wealth Funds: From Assets Allocation to Growth," *Global Journal of Management and Business Research: C Finance* 15, no. 9 (2015): 64-74.

<sup>13</sup> Putu Samawati dan Shinta Paramita Sari, "The Privilege of The Indonesia Investment Authority in Indonesia Omnibus Law on Job Creation," *Jurnal Cita Hukum* 9, no. 1 (30 Maret 2021): 77-92, <https://doi.org/10.15408/jch.v9i1.20164>.

<sup>14</sup> J. T. Tobing, J. L. P., & Suroso, "Kewenangan Lembaga Pengelola Investasi Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara," *Iustitia Omnibus (Jurnal Ilmu Hukum)* 2, no. 2 (2021): 1-9

awal LPI? (2) bagaimana mekanisme penutupan kekurangan modal LPI oleh Negara yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara?

### 3. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan tersebut digunakan metode penelitian yang berbentuk yuridis normative dengan menggunakan pendekatan multi disiplin, yaitu hukum, ekonomi, dan politik. Telaah hukum dilakukan berdasarkan norma-norma dalam peraturan perundangan-undangan, konsep dan teori hukum. Sedangkan dalam perspektif ekonomi akan menelaah faktor kemanfaatan. Adapun konsep-konsep politik akan menjadi pisau analisis untuk menguji kepentingan rakyat dalam konsep pemenuhan kekurangan modal LPI oleh Pemerintah yang bersumber dari APBN.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Konsep Penambahan Modal Untuk Menutup Kekurangan Modal Awal LPI

Terdapat beberapa model penambahan modal yang diberlakukan di Indonesia yaitu pertama, penambahan modal kepada badan hukum yang melakukan kegiatan bisnis yang didasari oleh kurangnya modal untuk mempertahankan dan memperluas kegiatan bisnis, dan sifatnya tergantung pada kebijakan fiskal dan kemampuan keuangan negara. Penambahan modal ini akan mempengaruhi prosentase dividen yang diterima oleh negara. Penambahan modal ini ditujukan untuk kegiatan investasi.<sup>15</sup> Kedua, pemberian dana kepada badan hukum publik yang melakukan kegiatan pelayanan publik sebagai bagian dari tugas negara yang didasari oleh kekurangan modal awal badan hukum tersebut, sifatnya wajib karena untuk mempertahankan keberlangsungan kegiatan pelayanan publik tersebut.<sup>16</sup>

Berdasarkan hal tersebut, telaah terhadap konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI dapat dipilah berdasarkan status kelembagaan, sifat usaha, sifat dan tujuan pemberian penambahan modal.

Secara kelembagaan LPI merupakan badan hukum yang dibentuk oleh Negara berdasarkan undang-undang. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa LPI merupakan lembaga khusus yang dibentuk dengan kewenangan khusus (*sui generis*). LPI menyampaikan tanggung jawab atas pengelolaan dari penyelenggaraan kewenangan khusus tersebut kepada Presiden. Dengan model pemberian kewenangan khusus dan mekanisme pertanggungjawaban tersebut, dapat disimpulkan bahwa LPI menjalankan tugas Negara sehingga dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik.<sup>17</sup>

Sebagaimana ditetapkan dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI, pendirian LPI dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai investasi yang dikelola secara jangka

<sup>15</sup> Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah" (2019).

<sup>16</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

<sup>17</sup> A.A. Gede D. H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 152–66, <https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468>.

panjang dalam rangka mendukung pembangunan secara berkelanjutan. Dengan demikian, LPI berfungsi untuk melakukan pengelolaan terhadap investasi yang sifatnya jangka panjang untuk mendapatkan manfaat yang simultan. Untuk itu LPI diberi tugas oleh Negara untuk merencanakan, mengawasi dan mengendalikan investasi, menyelenggarakan investasi serta mengevaluasinya. Oleh karenanya LPI diberi kewenangan khusus untuk:

- a. melakukan penempatan dana dalam instrument keuangan;
- b. menjalankan kegiatan pengelolaan aset;
- c. melakukan kerja sama dengan pihak lain termasuk entitas dana perwalian (*trust fund*);
- d. menentukan calon mitra investasi;
- e. memberikan dan menerima pinjaman; dan/atau
- f. menatausahakan aset.

Berdasarkan fungsi, tugas dan kewenangan LPI tersebut, kegiatan yang dilakukan LPI adalah kegiatan pengelolaan investasi (*bussinnes oriented*), yang mana atas kegiatan tersebut diperoleh keuntungan. Keuntungan menjadi tujuan utama dari pengelolaan investasi. Dengan demikian, sifat usaha LPI adalah bisnis.

Sebagai suatu entitas bisnis, keberadaan LPI dikhususkan untuk mengelola investasi yang sifatnya jangka panjang. Berkaca pada keberhasilan lembaga serupa di berbagai negara,<sup>18</sup> kehadiran LPI diharapkan dapat memberikan nilai tambah yang signifikan dan bersifat simultan bagi penerimaan negara. Penambahan penerimaan negara inilah yang diharapkan mampu mendongkrak kondisi fiskal Indonesia sehingga memberikan ruang lebih untuk dapat menentukan kebijakan fiskal yang berdampak pada peningkatan pembangunan nasional dan percepatan pencapaian tujuan bernegara. Mengacu pada orientasi kegiatan LPI yaitu pengelolaan investasi yang bersifat jangka panjang, tentunya harus dicermati risiko bisnis yang mengiringinya. Pada investasi jangka panjang selalu diikuti dengan risiko bisnis tingkat tinggi. Oleh karenanya terbuka peluang adanya kerugian. Keuntungan dan kerugian dalam suatu kegiatan bisnis bagaikan dua sisi mata uang yang selalu berdampingan. UU Cipta Kerja dan PP LPI mengatur mekanisme untuk mengatasi kerugian. Dalam hal setelah

<sup>18</sup> Aslanli, "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan"; Larry Catá Backer, "International Financial Institutions (IFIs) and Sovereign Wealth Funds (SWFs) as instruments to combat corruption and enhance fiscal discipline in Developing States," *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1-27, <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.5>; G. Kratsas dan J. Truby, "Regulating Sovereign Wealth Funds to Avoid Investment Protectionism," *Journal of Financial Regulation* 1, no. 1 (1 Maret 2015): 95-134, <https://doi.org/10.1093/jfr/fju002>; Kazuhiro Nakatani, "Sovereign Wealth Funds: Problems of international law between possessing and recipient States," *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1-14, <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.7>; Zeineb OUNI, Prosper BERNARD, dan Michel PLAISENT, "Sovereign Wealth Funds Empirical Studies: A Critical View," *Journal of Economics Studies and Research*, 1 Oktober 2020, 1-13, <https://doi.org/10.5171/2020.434738>; Eko Eddy Supriyanto, "Strategi Penerapan Kebijakan Sovereign Wealth Funds (SWFs) di Indonesia: Studi Literatur dan Studi Komparatif Oman," *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)* 3, no. 1 (2021): 10-21, <https://doi.org/10.33474/jisop.v3i1.6959>; Daniil Wagner, "Sovereign wealth funds: Investment objectives and asset allocation strategies," *Journal of Governance and Regulation* 3, no. 2 (2014): 32-52, [https://doi.org/10.22495/jgr\\_v3\\_i2\\_p4](https://doi.org/10.22495/jgr_v3_i2_p4); Cheng YU dan Li YANG, "Implications of Sovereign Wealth Funds on the Governance of the Middle East Region," *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 11, no. 4 (2017): 64-75, <https://doi.org/10.1080/2576594.9.2017.12023318>.

dilakukan upaya penyelesaian atas kerugian tersebut tetap mengakibatkan berkurangnya modal awal menjadi 50% maka Pemerintah dapat menambah modal awal tersebut. UU Cipta Kerja dan PP LPI ditetapkan bahwa modal awal LPI adalah 75 triliun rupiah. Nilai ini dianggap cukup sebagai langkah awal untuk melakukan investasi jangka panjang yang dapat memberikan imbal balik yang cukup bagi penerimaan negara. Oleh karenanya nilai 75 triliun rupiah ini menjadi penting untuk dipertahankan.

Mengacu pada model penambahan modal negara pada BUMN berdasarkan Pasal 7 PP No. 44 Tahun 2005 tentang tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara, penambahan modal negara pada BUMN yang telah terdapat saham milik negara dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha BUMN. Selain itu, penambahan modal tidak didasarkan pada prosentase kurangnya modal awal. Sifat penambahan modal tergantung pada pertimbangan Pemerintah atas kegiatan usaha BUMN tersebut dan kemampuan kondisi fiskal. Dasar pertimbangan sepenuhnya pada penilaian secara ekonomi. Tidak ada kewajiban bagi Negara untuk menambah modal.

Pada konsep yang diajukan dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI terkait penambahan modal negara menggunakan konsep pada BUMN yang sifatnya tidak wajib. Akan tetapi mengacu pada tujuan dari pendirian LPI yang tidak murni pada kegiatan bisnis tetapi juga memuat unsur kepentingan publik, yang mana keberadaan LPI menjadi suatu hal yang harus dipertahankan. Penambahan modal negara pada LPI harus dibaca sebagai suatu penutupan kecukupan modal awal layaknya yang diberlakukan pada badan hukum publik lainnya yaitu BI dan LPS. Sifat tidak wajib yang terumus dalam penggunaan kata “dapat” harus dibaca, sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara, maka harus dibaca wajib.

## **2. Mekanisme Penutupan Kekurangan Modal LPI oleh Negara yang Dapat Mendukung Pencapaian Tujuan Bernegara**

Friedmann mengemukakan empat fungsi negara, yaitu:<sup>19</sup> (1) sebagai *provider* atau penyelenggara standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya; (2) sebagai *regulator* atau pengatur kehidupan bernegara; (3) sebagai *entrepreneur* atau pelaku usaha yang menjalankan sektor ekonomi dalam rangka menciptakan kondisi yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha; (4) sebagai *umpire* atau wasit untuk menjaga keseimbangan peran negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha tertentu.

Pada negara-negara berkembang, peran negara pada perekonomian masih diperlukan. Hal ini mengingat<sup>20</sup>

- a. kondisi sosial, politik dan ekonomi masih dalam kondisi labil sehingga kurang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi. Peran pemerintah dibutuhkan untuk menciptakan iklim bekerja yang baik dan menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi.

<sup>19</sup> W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in Mixed Economy* (London: Steven & Son, 1971), 3.

<sup>20</sup> Faried Wijaya M., *Seri Pengantar Ekonomika, Ekonomi Makro*, Edisi 3 (Yogyakarta: BPFE, 1997), 308-310.



- b. Kurang optimalnya kemampuan sektor swasta untuk bertindak di semua bidang. Kegiatan pemerintah di sektor bisnis diperlukan untuk menyelenggarakan kegiatan usaha yang tidak dikehendaki oleh sektor swasta terutama untuk penyediaan barang publik.
- c. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi perekonomian melalui berbagai kebijakan fiskal dan moneter.
- d. Pemerintah menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkan untuk kegiatan ekonomi.

Peran negara masih diperlukan untuk mendorong kegiatan sektor swasta agar roda pertumbuhan kegiatan perekonomian tetap berjalan.

Menurut Wolf, sekarang kita tidak bisa lagi mengatakan secara dogmatis bahwa 'negara adalah buruk' dan 'pasar adalah baik'<sup>21</sup> atau sebaliknya, karena baik pasar maupun negara memiliki kelemahan dan kebaikan. Tidak tepat untuk menempatkan posisi negara dan pasar dalam posisi antagonis. Peran negara dan pasar seharusnya ditempatkan sesuai dengan kebutuhan. Bukan hanya sekedar menyeimbangkan peran negara dan pasar, tetapi harus mendasarkan pada kondisi dari suatu negara. Lebih tepat jika dikatakan bahwa hubungan antara negara dan pasar adalah saling mengisi atau keseimbangan pada titik tertentu yang sesuai dengan kebutuhan. Pendulumnya bisa bergeser ke titik negara atau pasar sesuai kebutuhan. Menurut Stiglitz, "layaknya pasar, pemerintah memiliki ketaksempurnaan yang bisa mengarah ke "kegagalan pemerintah," ini bisa sama berbahayanya dengan kegagalan pasar. Maka, pemerintah dan pasar harus bekerja dan saling melengkapi untuk mengatasi kelemahan masing-masing dan membangun kekuatan masing-masing."<sup>22</sup>

Penyelenggaraan tugas pemerintahan dalam perspektif hukum anggaran negara adalah menerbitkan hak dan kewajiban negara terhadap keuangan negara. Pelaksanaan hak dan kewajiban negara atas keuangan negara dirumuskan dalam kebijakan anggaran berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang meliputi kebijakan pendapatan, kebijakan belanja, dan kebijakan pembiayaan.

Meski konsep anggaran seringkali digunakan dalam ilmu ekonomi, sesungguhnya konsep anggaran juga melibatkan ilmu sosial lainnya seperti ilmu hukum, ilmu administrasi dan ilmu politik. Dalam persepektif ilmu hukum, kebijakan anggaran ditujukan untuk "menjamin adanya alokasi unsur produksi yang tepat, mengadakan distribusi pendapatan nasional yang lebih baik, dan memelihara stabilisasi di dalam pertumbuhan ekonomi masyarakat."<sup>23</sup>

Pengertian anggaran negara berdasarkan perspektif yuridis lazimnya dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan. Seperti yang terungkap dalam pendapat Arifin P. Soeria Atmadja yang menggunakan perkembangan sistem ketatanegaraan untuk memaknai anggaran.<sup>24</sup> *Pertama,*

<sup>21</sup> Vedi R. Hadiz, "Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia," *Prisma* 28, no. 1 (2009): 3-14.

<sup>22</sup> Hadiz, "Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia."

<sup>23</sup> John H. Adler, *Publik Finance and Economic Development* (Stamfort: Stamford University Press, 1952), 23-24.

<sup>24</sup> Anggaran negara dalam perspektif adminisratif, anggaran negara ditinjau dari sudut konstitusi, dan anggaran negara ditinjau dari sudut Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan. Penjelasan selanjutnya dalam naskah disarikan dari uraian perihal tersebut dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), 9-20.

anggaran negara adalah administrasi (penatausahaan) belaka. Hal ini dapat dicermati pada sistem kerajaan, dimana raja sebagai pewaris dan pemegang kekuasaan tunggal (*la conception patrimoniale de l'etat*) yang dapat bertindak sebagai pembuat, pelaksana, sekaligus pengawas dari anggaran negara yang dibuatnya. Pada masa itu, anggaran merupakan urusan pribadi (raja). Penerimaan dan pengeluaran disusun (ditatausahakan) secara sebagian (sesuai kebutuhan) dengan memperhatikan keseimbangan antara keduanya. *Kedua*, anggaran negara merupakan wujud dari kedaulatan. Makna anggaran yang demikian didasarkan pada perspektif konstitusi. Pendekatan ini muncul seiring dengan berkembangnya paham negara hukum dan paham demokrasi. Paham negara hukum menentukan bahwa kekuasaan negara termasuk dalam hal menentukan anggaran negara harus didasari oleh hukum yang biasanya tercantum dalam konstitusi. Paham demokrasi menghendaki keterlibatan rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk turut serta dalam pemerintahan melalui hak untuk menentukan anggaran negara atau yang dikenal dengan hak budget yang dipegang oleh parlemen (sebagai wakil rakyat). Lazimnya hak rakyat tersebut juga dicantumkan dalam konstitusi. Anggaran negara adalah cerminan kedaulatan rakyat yang diperintahkan konstitusi. *Ketiga*, anggaran bermakna otorisasi. Pengertian tersebut didapat berdasarkan perspektif undang-undang dan peraturan pelaksanaan. Undang-undang merupakan wujud hukum dari pelaksanaan hak budget parlemen dalam menentukan anggaran negara. Melalui undang-undang, secara yuridis, rakyat (parlemen) memberikan otorisasi kepada pemerintah dan pemerintah terikat untuk melaksanakan anggaran negara yang ditetapkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya.

Rencana anggaran memuat program kerja pemerintah dan pembiayaan atas program tersebut. Dari perspektif hukum anggaran negara, rencana anggaran memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.<sup>25</sup> Fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi merupakan fungsi kebijakan fiskal (kebijakan anggaran), sedangkan fungsi otorisasi, perencanaan, dan pengawasan merupakan fungsi pengelolaan keuangan negara.<sup>26</sup> Fungsi kebijakan fiskal tersebut sesuai dengan fungsi pemerintah sebagai *agent of socio-economic development*, dimana pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi melalui pengalokasian *public expenditure* dalam APBN.<sup>27</sup> Selain itu, peran pemerintah juga meliputi penyediaan alokasi dana dan daya untuk menjamin pemerataan dan kompensasi bagi mereka yang tercecer dari persaingan pembangunan.<sup>28</sup> Paling tidak, pemerintah harus menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar rakyat melalui pengalokasian dananya dalam APBN.<sup>29</sup> Fungsi pengelolaan keuangan negara

<sup>25</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara" (2003).

<sup>26</sup> Miryam B L Wijaya dan Ivantia Savitri Mokoginta, "Identifikasi risiko fiskal dalam anggaran pendapatan dan belanja negara" (mbaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan, 2014), 9.

<sup>27</sup> Guritno Mangkoesobroto, *Ekonomi Publik*, Edisi Ketiga, Cetakan ketujuh (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1999), 2.

<sup>28</sup> Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta: Alfabeta, 2005), 49.

<sup>29</sup> Menurut Spicker, negara penganut paham negara kesejahteraan mempunyai peran lebih besar untuk

merupakan wujud dari penyelenggaraan kekuasaan presiden dalam pengelolaan keuangan yang menjadi bagian dari kekuasaan pemerintahan<sup>30</sup> untuk menyelenggarakan pelayanan publik (*bestuurzorg*).

Untuk mewujudkan hal tersebut, Pemerintah, dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, diamanatkan untuk membuat suatu perencanaan anggaran dan kegiatan melalui APBN. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ketentuan ini memberikan batasan konstitusional<sup>31</sup> tentang fungsi APBN yaitu untuk mencapai kemakmuran rakyat.<sup>32</sup> Menggunakan perspektif utilitarian (Jhering), maka kebijakan anggaran tersebut didasarkan untuk memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh rakyat bukan untuk kepentingan segolongan orang.<sup>33</sup>

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa cara negara mencapai tujuan negara yaitu melalui APBN, yang mana pemerintah mengajukan rencana anggaran untuk membiayai rencana kerja pemerintah dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dengan kata lain, APBN merupakan sarana pengejawantahan tujuan bernegara melalui rencana anggaran dan rencana kerja.

Berdasarkan uraian di atas, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen secara yuridis konstitusional merupakan norma etis yang menciptakan karakter hukum APBN yang istimewa, sebagai dasar untuk mengikat pemerintah<sup>34</sup> (selaku institusi yang diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan) melaksanakan apa yang telah ditetapkan dan juga sebagai cerminan legitimasi pengelolaan keuangan negara untuk kepentingan rakyat. Karakter hukum kebijakan anggaran adalah melegitimasi pengelolaan keuangan negara dan kesejahteraan rakyat, yang terwujud dalam membangun asumsi ekonomi makro. Karakter hukum APBN mendorong perubahan ekonomi dan transformasi sosial masyarakat (*social need gap*) dan keadilan sosial (*social equity*) untuk mencapai kesejahteraan dan pemerataan.

---

mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya sebagai suatu sistem kesejahteraan sosial. Suharto, 50.

<sup>30</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6 ayat (1).

<sup>31</sup> Menurut Jimly Ashidique, konstitusi dapat dikatakan konstitusi ekonomi yang mana memuat norma-norma dan pedoman bagi sistem perekonomian suatu negara. Berdasarkan norma konstitusi inilah nantinya dibentuk peraturan tentang perekonomian. Tentu termasuk didalamnya APBN. Lihat Jimly Asshiddiqie, “Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi” (makalah disampaikan dalam Seminar yang diadakan oleh Universitas Trisaksi, Jakarta, 12 Juli 2012), 5.

<sup>32</sup> Batasan konstitusional tersebut mencerminkan Indonesia sebagai negara hukum modern, yang berdasarkan konsep Lemaire dan de Kat Angelino, tugas pemerintah adalah untuk mencapai kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya kegiatan pengelolaan keuangan negara. Lihat Utrecht dalam Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), 345-346.

<sup>33</sup> Jhering, Rudolph von. *Der Zweck Im Recht*. (Leipzig: Breitkopf & Haertel, 1877), 3-25, Digitalized By <http://Books.Google.Com>.

<sup>34</sup> UU APBN hanya bersifat formil, berbeda dengan UU lainnya yang bersifat formil dan materiil. Arifin P. Soeria Atmadja, “Sifat Hukum dari UU APBN,” *Majalah Hukum dan Pembangunan* Vol 8, No. 3 (1978): 238-240, DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol8.no3.770>.

Secara administrasi pengelolaan keuangan negara, pengeluaran pemerintah terbagi untuk pengeluaran yang ditujukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pengeluaran yang ditujukan untuk pembangunan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Keterbatasan fiskal yang dimiliki oleh Pemerintah, mengharuskan Pemerintah untuk membuat prioritas kegiatan sesuai dengan dua tujuan tersebut. Pemilihan prioritas tersebut (kebijakan fiskal) perlu ada keseimbangan dalam rencana anggaran dan rencana kerja yang sifatnya rutin untuk penyelenggaraan pemerintahan, yang sifatnya mendorong pertumbuhan ekonomi dan yang sifatnya menyejahterakan rakyat atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan rakyat secara merata. Disinilah kebijakan fiskal yang dipilih dapat diuji dengan menggunakan *publik choice theory*. James M Buchanan Jr., menyatakan bahwa norma konstitusi dapat dijadikan alat ukur untuk menilai suatu kebijakan ekonomi apakah dipengaruhi oleh kepentingan pribadi para politisi dan kekuatan-kekuatan non-ekonomi (*how politicians' self-interest and non-economic forces affect government economic policy*). Hal ini dikarenakan norma konstitusi merupakan norma hukum tertinggi dalam suatu negara, dimana norma konstitusi, menurut Frank I. Michelman, merupakan suatu *political-moral principle*.<sup>35</sup> Kebijakan fiskal sebagai kebijakan operasional konstitusi terikat secara moral dengan norma konstitusi dan tidak boleh bertentangan dengan norma konstitusi yang mendasarinya. Kebijakan fiskal (APBN) harus mengacu pada tujuan bernegara (norma konstitusi).

Berdasarkan perspektif badan hukum, dilihat dari status hukum keuangan atas modal, dalam perspektif badan hukum. Hubungan yang terjadi antara negara dengan LPI adalah sebagai berikut. Negara sebagai badan hukum original (pembentuk) dan LPI sebagai badan hukum (yang dibentuk). Berdasarkan UU Cipta Kerja, LPI ditetapkan sebagai badan hukum. Negara selaku pembentuk LPI memberikan sejumlah uang sebagai modal awal LPI. Sesuai doktrin badan hukum, setiap badan hukum memiliki kekayaan yang terpisah dari pendirinya dan badan hukum mempunyai hak untuk melakukan pengelolaan atas kekayaan tersebut agar dapat melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan badan hukum. Sebagai implikasi yuridis atas hak yang dipunyainya untuk melakukan pengelolaan atas kekayaan tersebut, maka badan hukum juga bertanggung jawab atas segala dampak dan risiko yang terjadi dalam pengelolaan kekayaannya. Sesuai dengan status hukum kelembagaan LPI sebagai badan hukum, maka konsep-konsep hukum yang berlaku bagi badan hukum juga berlaku bagi LPI. Oleh karenanya, secara yuridis, uang yang berasal dari keuangan negara, yang disetorkan negara kepada LPI berubah status hukumnya menjadi keuangan LPI. Dengan perubahan status hukum keuangan tersebut, maka hak untuk melakukan pengelolaan atas modal tersebut ada pada LPI. Sejalan dengan hak pengelolaan keuangan, melekat pula kewajiban untuk bertanggung jawab atas pengurusan dan pengelolaannya termasuk tanggung jawab atas beban risiko. Oleh karenanya, LPI mempunyai tanggung jawab atas pengelolaan modal tersebut termasuk tanggung jawab atas risiko berkurangnya modal.

<sup>35</sup> James M. Buchanan Jr, "The Constitution of Economic Policy," Nobel Prize Lecture, diakses 20 April 2017, <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>.

Pencukupan kekurangan modal LPI menjadi beban dan tanggung jawab LPI. LPI harus melakukan upaya maksimal untuk mengembalikan modal pada posisi semula. Adapun bentuk tanggung jawab LPI terwujud dengan penggunaan sebagian atau seluruh cadangan wajib untuk menutup defisit modal.

Mengacu pada analisa di atas yang mendasarkan pada doktrin badan hukum, diperoleh gambaran bahwa kewajiban pemenuhan atas kekurangan modal LPI harus dilihat secara berjenjang, yaitu:

- (1) LPI sebagai badan hukum bertanggung jawab penuh untuk melakukan upaya maksimal dalam memenuhi kekurangannya;
- (2) apabila LPI tetap tidak dapat menanggulangnya, maka Negara sebagai pendiri LPI menanggulangnya.

Dengan demikian, pola pertanggungjawaban berjenjang berimplikasi:

- a. dana yang dikeluarkan pemerintah terminimalisir karena upaya penanggulangan kekurangan modal telah lebih dahulu diupayakan secara maksimal oleh LPI;
- b. dapat dipastikan bahwa tekanan fiskal yang diakibatkan oleh terjadinya risiko fiskal penutupan kekurangan modal LPI dapat diminimalisir.

Oleh karenanya, penetapan risiko fiskal atas kekurangan modal LPI secara yuridis harus dimaknai:

- a. sebagai perwujudan peran dan kewajiban Negara dalam menjaga kestabilan perekonomian melalui penjagaan keberlangsungan kelembagaan LPI; dan
- b. sebagai perwujudan peran dan kewajiban Negara untuk memberikan perlindungan dan meningkatkan nilai kemanfaatan bagi rakyat.

Sistem politik bersifat terbuka dan pada hakekatnya mengadakan interaksi dan dipengaruhi dengan/oleh lingkungannya yaitu sistem ekonomi, sistem budaya, dan sistem kepercayaan.<sup>36</sup> Dalam konsep sistem politik selalu ditemukan istilah proses, struktur, dan fungsi. Dalam konteks negara, proses adalah pola-pola (sosial dan politik) yang dibuat oleh lembaga-lembaga politik dalam mengatur hubungan-hubungan antara satu sama lainnya. Pola-pola tersebut mencerminkan struktur perilaku dalam melaksanakan fungsinya yaitu membuat keputusan-keputusan yang mengikat seluruh masyarakat seperti kebijakan-kebijakan umum dan pengalokasian nilai-nilai dalam masyarakat.<sup>37</sup>

DPR merupakan institusi politik yang dibentuk untuk menjaga kepentingan rakyat. Meski anggota DPR berasal dari partai yang juga memiliki kepentingan tersendiri, akan tetapi marwah utama dari DPR adalah untuk kepentingan rakyat. Apalagi dalam era demokrasi saat ini, anggota DPR dipilih oleh rakyat. Kekuasaan yang dimiliki oleh DPR berasal dari rakyat. Oleh karena itu, DPR harus dapat bertindak secara riil untuk kepentingan rakyat bukan hanya sekadar atas nama rakyat. Membela kepentingan rakyat harus menjadi bahan

<sup>36</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1982), 8.

<sup>37</sup> Budiardjo.

pertimbangan utama dalam memutuskan segala sesuatu dalam kehidupan berbangsa dan negara, termasuk dalam menentukan penambahan kecukupan modal LPI. Dalam hal ada nilai kemanfaatan rakyat yang diraih, baik dari segi dampak keberlangsungan fiskal maupun dari segi dampak keberlangsungan eksistensi LPI terhadap rakyat, maka DPR harus memberikan persetujuan. Hal ini penting mengingat hal-hal berikut:

- a. selaku institusi politik yang menggunakan nilai kepentingan, DPR melakukan penilaian untuk menjaga kepentingan rakyat terhadap fluktuasi perekonomian;
- b. persetujuan DPR diperlukan agar pengeluaran anggaran untuk menutup kekurangan modal LPI tidak mencederai kepentingan rakyat.

Peran DPR yang demikian sangat penting artinya untuk menjaga esensi fungsi pengelolaan uang publik yaitu untuk kepentingan rakyat sesuai dengan *publik choice theory*. DPR memberikan justifikasi dan legitimasi atas kebijakan pemerintah yang bebas dari kepentingan pribadi para politisi dan kekuatan-kekuatan non-ekonomi (*how politicians' self-interest and non-economic forces affect government economic policy*<sup>38</sup>).

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 memberikan batasan tentang penggunaan uang negara yaitu hanya untuk kemakmuran rakyat. Untuk menegakkan prinsip konstusionalitas hukum, dalam hal ini penggunaan uang negara untuk menambah kekurangan modal awal LPI akibat dari kegiatan yang dilakukannya, maka Mahkamah Konstitusi harus memberikan batasan yang jelas bahwa penambahan modal LPI menjadi wajib sifatnya bagi pemerintah sepanjang keberadaan LPI membawa manfaat bagi kemakmuran rakyat. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memberikan kepastian hukum bagi penggunaan uang negara yang sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (sesuai dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi - *The Guardian of Constitution*) dan juga memberikan jaminan kemanfaatan bagi rakyat selaku pemegang kedaulatan untuk tidak terlanggar hak konstusionalnya dalam meraih kesejahteraan (sesuai dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai Pelindung Hak Konstitusional Warga Negara - *The Protector of Citizen's Constitutional Rights*).

### C. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi (*The Guardian of Constitution*) dan Pelindung Hak Konstitusional Warga Negara (*The Protector of Citizen's Constitutional Rights*) harus menegaskan bahwa konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI adalah harus dimaknai bahwa Negara berkewajiban untuk menutup kecukupan modal awal sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara, maka harus dibaca wajib. Hal ini mengingat tujuan dari

---

<sup>38</sup> James M. Buchanan Jr., (1986), "The Constitution of Economic Policy," *Nobel Prize Lecture*. <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>. diakses 20 April 2017.

pendirian LPI yang tidak murni pada kegiatan bisnis tetapi juga memuat unsur kepentingan publik. Untuk memenuhi konsep penambahan modal tersebut, maka mekanisme penutupan kekurangan modal LPI oleh Negara yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara adalah dengan menggunakan mekanisme berjenjang, yaitu pada saat terjadi kekurangan modal, LPI berkewajiban untuk menutup kekurangan modal tersebut. Dalam hal LPI tidak lagi sanggup mengatasi kekurangan tersebut, maka LPI mengajukan permohonan penutupan kekurangan modal tersebut kepada Pemerintah yang untuk selanjutnya dimintakan persetujuan DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adler, John H. *Public Finance and Economic Development*. Stamford: Stamford University Press, 1952.
- Ambarwati. "Souverinity Wealth Funds (SWFs): Kapitalisme Baru oleh Negara?" *Majalah Ilmiah Ekonomika Vol 14, No. 4*, 2011.
- Aslanli, Kenan. "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan." *Journal of Eurasian Studies* 6, no. 2 (1 Juli 2015): 114–21. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2015.03.004>.
- Asshiddiqie, Jimly. "Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi." *Seminar*. Jakarta: Universitas Trisakti (2012).
- Atmadja, Arifin P. Soeria. "Sifat Hukum dari UU APBN." *Majalah Hukum dan Pembangunan* Vol. 8, No. 3 (1978): 236-244. DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol8.no3.770>.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. Jakarta: PT Gramedia, 1986.
- Backer, Larry Catá. "International Financial Institutions (IFIs) and Sovereign Wealth Funds (SWFs) as instruments to combat corruption and enhance fiscal discipline in Developing States." *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1–27. <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.5>.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1982.
- Ficova, Antonia. "Analysis of Sovereign Wealth Funds: From Assets Allocation to Growth." *Global Journal of Management and Business Research: C Finance* 15, no. 9 (2015): 64–74.
- Friedmann, W. *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*. London: Steven & Son, 1971.
- Hadiz, Vedi R. "Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia." *Prisma* 28, no. 1 (2009): 3–14.
- Halim, Justin Alexander. "Indonesia's New Sovereign Wealth Fund: When Strategic Development Converges with Stabilization." *The Lawpreneurship Journal* Volume 1, Issue 1 (2021): 1-29.
- Hartanto, Rahra. "Pengelolaan Investasi Pemerintah oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) antara Gagasan Kreatif dan Problematika Hukumnya." *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 33, No. 2 (2014): 133-148.

- Indarwati, Yuli. "Risiko Fiskal Dalam Operasionalisasi Bank Indonesia Dan Lembaga Penjamin Simpanan: Suatu Telaah Hukum, Ekonomi Dan Politik." Universitas Indonesia, 2019.
- Indrawati, Yuli. "Interpreting Fiscal Risk for Lack of Bank Indonesia's Capital." *Jurnal Media Hukum* Volume 28, No. 1 (2021): 90-101. doi:10.18196/jmh.v28il.8712.
- Jhering, Rudolph von. *Der Zweck Im Recht*. Leipzig: Breitkopf & Haertel, 1877.
- Jr, James M. Buchanan. "The Constitution of Economic Policy." Nobel Prize Lecture. Diakses 20 April 2017. <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>.
- Justin Alexander Halim. "Indonesia's New Sovereign Wealth Fund: When Strategic Development Converges with Stabilization." *The Lawpreneurship Journal* 1, no. 1 (2021): 1-29. <https://doi.org/10.21632/tlj.1.1.1-29>.
- Kratsas, G., dan J. Truby. "Regulating Sovereign Wealth Funds to Avoid Investment Protectionism." *Journal of Financial Regulation* 1, no. 1 (1 Maret 2015): 95-134. <https://doi.org/10.1093/jfr/fju002>.
- M., Faried Wijaya. *Seri Pengantar Ekonomika, Ekonomi Makro*. Yogyakarta: BPFE, 1997.
- Mangkoesoebroto, Guritno. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE, 1999.
- Nakatani, Kazuhiro. "Sovereign Wealth Funds: Problems of international law between possessing and recipient States." *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1-14. <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.7>.
- Nuzul Fathyah, et.al. "Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara di Perusahaan Umum (Perum) (Studi pada Perum Perhutani)." *Journal Business Administration Economic & Entrepreneurship* Volume 1, No. 1 (2019): 16-26.
- OUNI, Zeineb, Prosper BERNARD, dan Michel PLAISENT. "Sovereign Wealth Funds Empirical Studies: A Critical View." *Journal of Economics Studies and Research*, 1 Oktober 2020, 1-13. <https://doi.org/10.5171/2020.434738>.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah (2019).
- . Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020).
- . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (2003).
- . Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (1999).
- . Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (2003).
- . Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (2004).
- Samawati, Putu, dan Shinta Paramita Sari. "The Privilege of The Indonesia Investment Authority in Indonesia Omnibus Law on Job Creation." *Jurnal Cita Hukum* 9, no. 1 (30 Maret 2021): 77-92. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i1.20164>.



- Santosa, A.A. Gede D. H. "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 152–66. <https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468>.
- Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Supriyanto, Eko Eddy. "Strategi Penerapan Kebijakan Sovereign Wealth Funds (SWFs) di Indonesia: Studi Literatur dan Studi Komparatif Oman." *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)* 3, no. 1 (2021): 10–21. <https://doi.org/10.33474/jisop.v3i1.6959>.
- Tobing, J. L. P., & Suroso, J. T. "Kewenangan Lembaga Pengelola Investasi Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara." *Iustitia Omnibus (Jurnal Ilmu Hukum)* 2, no. 2 (2021): 1–9.
- Wagner, Daniil. "Sovereign wealth funds: Investment objectives and asset allocation strategies." *Journal of Governance and Regulation* 3, no. 2 (2014): 32–52. [https://doi.org/10.22495/jgr\\_v3\\_i2\\_p4](https://doi.org/10.22495/jgr_v3_i2_p4).
- Wijaya, Miryam B L, dan Ivantia Savitri Mokoginta. "Identifikasi risiko fiskal dalam anggaran pendapatan dan belanja negara." mbaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan, 2014.
- YU, Cheng, dan Li YANG. "Implications of Sovereign Wealth Funds on the Governance of the Middle East Region." *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 11, no. 4 (2017): 64–75. <https://doi.org/10.1080/25765949.2017.12023318>.