



Analisis Peran Policy Entrepreneur Menggunakan Kingdon's Multiple Streams dalam Pembentukan Indonesia Investment Authority

Amirul Hamidi¹, Ima Mayasari²

^{1,2}Universitas Indonesia

E-mail: hamidi.amirul@ui.ac.id, imamayasari@ui.ac.id

Article Info	Abstract
Article History Received: 2023-07-12 Revised: 2023-08-22 Published: 2023-09-02 Keywords: <i>Entrepreneur Policy; Investment Management Agency; Job Creation Law.</i>	This research is motivated by the curiosity of researchers regarding the role of the formulation team in the establishment of the Investment Management Agency. This study aims to examine the role of the policy entrepreneur in pushing the agenda for the establishment of the Investment Management Institution, which is currently known as the Indonesia Investment Authority, which is explained by Kingdon's Multiple Streams theory. This study uses a qualitative method. Data was collected by interview method and analysis of related sources. The results of this study indicate that there is a big role for the formulation team in pushing the agenda for forming the INA starting from formulating problems, compiling and overseeing the formulation of the Investment Management Institution to become a policy, as well as controlling political conditions and public opinion so that they can be accepted by policy makers and the people of Indonesia.
Artikel Info	Abstrak
Sejarah Artikel Diterima: 2023-07-12 Direvisi: 2023-08-22 Dipublikasi: 2023-09-02 Kata kunci: <i>Policy Entrepreneur; Lembaga Pengelola Investasi; Undang-Undang Cipta Kerja.</i>	Penelitian ini dilatarbelakangi keingintahuan peneliti terkait peran tim perumus dalam pembentukan Lembaga Pengelola Investasi. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti peran <i>policy entrepreneur</i> dalam mendorong agenda pembentukan Lembaga Pengelola Investasi yang saat ini dikenal dengan Indonesia Investment Authority yang dijelaskan dengan teori Multiple Streams dari Kingdon. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data dikumpulkan dengan metode wawancara dan Analisa sumber-sumber terkait. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ada peran besar tim perumus dalam mendorong agenda pembentukan INA mulai dari merumuskan masalah, Menyusun dan mengawal perumusan Lembaga Pengelola Investasi hingga menjadi sebuah kebijakan, serta mengontrol kondisi politik dan opini publik sehingga dapat diterima oleh pembuat kebijakan dan masyarakat Indonesia.

I. PENDAHULUAN

Pemerintah Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja pada 5 Oktober 2020 (Munawar et al., 2021). Omnibus law yang pertama kali ada di Indonesia ini tidak hanya membahas tentang ketenagakerjaan, selain itu terdapat sekitar 812 halaman, 15 BAB dan 186 Pasal yang diklaim oleh pemerintah dapat menyingkronkan 79 peraturan perundang-undangan yang dapat menghambat investasi untuk penciptaan lapangan kerja (Saptoprijono, 2020). Disahkannya Undang-Undang tersebut menimbulkan penolakan dari berbagai pihak yaitu serikat buruh dan mahasiswa, di beberapa daerah terjadi demonstrasi yang meminta Presiden dan DPR untuk membatalkan Undang-Undang tersebut, pasalnya Undang-Undang tersebut dianggap merugikan buruh dan mahasiswa sebagai angkatan kerja dikemudian hari (Siswanto, 2019). Namun akhirnya pada 2 november 2020 Presiden Joko Widodo menanda-

tangani Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta kerja.

Salah satu pembahasan yang sangat menarik perhatian peneliti adalah dibentuknya Lembaga Pengelola Investasi atau Indonesia Investment Authority (INA) yang terdapat dalam BAB X Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja tentang Investasi Pemerintah Pusat yang kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 (Wuryandari, 2022). Isu tentang pembentukan Lembaga Pengelola Investasi atau *Sovereign Wealth Fund* sebenarnya mulai didengungkan sejak pertengahan tahun 2019 (Aziz, 2019). Akan tetapi baru dibahas serius oleh pemerintah sejak awal tahun 2020. Dimana pada 16 januari 2020, Presiden Joko Widodo dalam pidatonya pada pembukaan acara Jakarta Investment Forum menyampaikan keinginan untuk membentuk SWF Indonesia.

Selepas dari acara tersebut pemerintah menunjuk Kementerian Keuangan dan Kementerian Badan usaha Milik Negara untuk Menyusun pembentukan Lembaga Pengelola investasi.

Hingga disetujui di Badan Legislasi DPR pada 5 Oktober 2020, tim perumus yang dibentuk sangat berperan penting meloloskan kebijakan pembentukan Lembaga Pengelola Investasi yang ada dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Menurut penjelasan pemerintah INA nantinya akan diinjeksi oleh pemerintah dalam bentuk Penyertaan Modal Negara (PMN) awal sebesar Rp 15 Triliun, Selanjutnya, pemerintah secara bertahap akan mengalihkan aset negara, termasuk saham, piutang kepada perusahaan plat merah, sebagai modal awal totalnya mencapai Rp 75 Triliun (Tempo, 2020). Yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2020 tentang Pemodalan Awal Lembaga Pengelola Investasi.

Melihat dari proses pembuatan kebijakan publik, masuknya agenda pembahasan terkait pembentukan Lembaga Pengelola Investasi dalam pembahasan RUU Omnibus law cipta kerja menarik untuk dibahas. Agar berhasil memasukkan isu-isu kedalam sebuah agenda setting, diperlukan actor-aktor untuk mendorong isu tersebut (Halligan in Peters and Sovie, 1995). Peran pemerintah sebagai *policy entrepreneur* dan juga sebagai *policy implementer* memiliki peran penting dalam melakukan agenda setting untuk dapat memasukkan pembahasan terkait pembentukan INA ke dalam pembahasan RUU Omnibus Cipta kerja.

Policy entrepreneur sebagai orang yang bersedia menginvestasikan sumberdaya yang mereka miliki seperti waktu, energi, reputasi, uang untuk mempromosikan posisi sebagai imbalan atas keuntungan masa depan yang diantisipasi dalam bentuk manfaat material, tujuan atau solidaritas (Manap, 2020). *Policy entrepreneur* sering dianggap sebagai mekanisme penyebab dari penetapan sebuah agenda dalam pembuatan kebijakan publik (Andhika, 2019). Di Amerika Serikat, *policy entrepreneur* sering kali berada di pusat inovasi kebijakan untuk membangun koalisi yang bertujuan untuk dapat memperjuangkan kepentingan mereka dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada (Noor et al., 2022). *Policy Entrepreneur* memainkan peranan penting dalam mendorong terbentuknya Lembaga Pengelola Investasi di Indonesia, mereka orang yang mengidentifikasi masalah, Menyusun dan juga merencanakan kebijakan pembentukan INA, dan melakukan proses politik hingga agenda pembentukan INA diterima dan menjadi produk legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat (Fatem, 2022).

Melihat cara kerja *policy entrepreneur*, jika dijabarkan menggunakan konsep Kingdon's Multiple Stream, ada 3 aliran yang menarik untuk dibahas yaitu; yang pertama, *Problem stream* (Aliran Masalah), kenapa pembentukan INA menjadi agenda penting bagi pemerintah? Apa indikator-indikator yang menyebabkan agenda ini menjadi isu penting bagi pembuat kebijakan? Yang kedua *Political stream* (Aliran Politik), dengan kondisi politik yang kurang stabil di tengah pandemi Covid-19, banyaknya penolakan dari para serikat buruh dan mahasiswa. Pembahasan Rancangan Undang-Undang omnibus law Cipta Kerja berjalan sangat cepat hingga akhirnya disahkan meski mendapat banyak penolakan, bagaimana pemerintah mengelola *political mood* dan opini public saat itu? Yang ketiga *Policy Stream* (Aliran Kebijakan), dalam proses pembuatan kebijakannya, UU Omnibus Law mendapat banyak kritikan. Salah satunya terkait dengan keterbukaan informasi, perubahan halaman draft RUU omnibus law, kurangnya keterlibatan masyarakat. Bagaimana peran tim perumus dalam meyakinkan pembuat kebijakan untuk meloloskan pembentukan INA?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang berlandaskan fenomenologi dan paradigma konstruktivisme (Noviriani, 2021). Pendekatan ini berangkat dari sebuah teori disertai dengan pengamatan empiris dalam melakukan penggalian informasi terkait pembentukan Indonesia Investment Authority menggunakan teori Multiple Stream Frame Work. Menurut Kingdon ada 3 aliran yang harus dikuasai oleh *policy entrepreneur*; aliran masalah, aliran kebijakan, dan aliran politik (Angin & Manggala, 2022). Oleh karenanya untuk menggali informasi terkait pembentukan INA peneliti melakukan Teknik pengumpulan data melalui depth interview dengan ketua tim perumus yaitu Kartika Wirjoatmodjo, anggota tim perumus Robertus Biletea dan anggota panitia kerja RUU Cipta Kerja Amin A.K serta analisa dokumen – dokumen yang relevan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Dari wawancara dan analisis dokumen-dokumen yang ada ditemukan peran penting *policy entrepreneurs* dalam meloloskan agenda pembuatan INA dengan menguasai 3 aliran yang dijelaskan oleh Kingdon. Dimana mereka menguasai indikator-indikator masalah, melakukan pertemuan, diskusi, dan lobi-lobi

penting selama pembuatan kebijakan, serta dapat menggunakan momentum untuk mengontrol opini publik dan media.

B. Pembahasan

1. *Problem Stream* (Aliran Masalah)

Dalam melakukan perannya, policy entrepreneur harus dapat merumuskan indikator-indikator masalah yang menjadi agenda sebelum dimasukkan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Dari hasil kajian yang dilakukan oleh tim perumus ada beberapa indikator yang mengharuskan pembentukan INA:

- a) Pemerintah kekurangan modal untuk membiayai pembangunan infrastruktur karena berbagai upaya pembangun nasional sebagian besar didanai oleh sumber domestik yaitu; APBN dan BUMN yang sangat terbatas.
- b) Tingkat FDI di Indonesia tidak mengalami kenaikan yang signifikan pada saat kebutuhan pendanaan meningkat.
- c) Terdapat ketersediaan dan global dari berbagai institusi seperti; SWF: ADIA, GIC, Dana Pensiun; CDPQ, DAA, Multilateral; ADB, Swasta; Macquark.
- d) INA diperlukan sebagai mitra strategis untuk menarik investasi global karena dibentuk oleh Undang-Undang, Bersifat Sui-Generis, Mengadopsi International Best Practice.

2. *Policy Stream* (Aliran Kebijakan)

Sebelum menjadi sebuah agenda kebijakan, Presiden Joko Widodo pertama kali menyinggung soal pembentukan Lembaga Pengelola Investasi atau Sovereign Wealth Fund pada pembukaan kegiatan Jakarta Investment Forum 16 Januari 2020. Setelah itu, muncul lah serangkaian komitmen dari berbagai SWF luar negeri seperti Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), US International Development Finance Corporation (IDFC), Softbank, Caisse de depot et placement du Quebec (CDPQ), dll. Ide ini muncul dari hasil lawatan Presiden ke berbagai negara yang menghasilkan keinginan untuk berinvestasi pada Lembaga dan proyek-proyek pemerintah yang mereka nilai aman.

Keinginan investor tersebut yang mendorong berbagai kalangan untuk membentuk sebuah Lembaga yang sui-generis; Lembaga independent dibentuk oleh

undang-undang bertanggungjawab kepada presiden sehingga memiliki kredibilitas dan juga persepsi stabilitas tinggi secara internasional.

Oleh karenanya Presiden menunjuk kementerian Keuangan dan Kementerian Badan Usaha Milik Negara untuk Menyusun agenda pembentukan Lembaga Pengelola Investasi. Selepas serangkaian komitmen tersebut, rencana pembentukan *sovereign wealth fund* Indonesia bergulir cepat. Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diminta mengawal perumusan format pembentukan LPI. Kementerian BUMN selanjutnya menunjuk wakil menteri BUMN II Kartika Wirjoatmojo sebagai koordinator tim perumus. Timo dibantu sebuah tim inti yang terdiri dari empat orang, dua orang berasal dari dalam kementerian BUMN, yakni Robertus Bilita, Direktur Utama Bahana Pembinaan Usaha Indonesia, dan Adityo Kusumo, mantan bankir bank Mandiri yang juga staf Kartika di Kementerian BUMN. Dua orang lain berasal dari luar kementerian BUMN. Mereka adalah Deputy Bidang Koordinasi Investasi dan Pertambangan Kementerian Koordinator Kemaritiman dan Investasi Septian Hario Seto serta Direktur Jendral Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Isa Rachmatarwata (Anam, Saidra, dan Sulistyowati, 2020).

Dalam proses pembuatan kebijakan, tim perumus diketuai juga oleh Kartika Wirjoatmojo telah melakukan riset dibantu oleh konsultan dari Mandiri Sekuritas, Links Asia, Ginting and Reksodiputro legal consultant, dan Abu Dhabi Investment Authority. Tim perumus mempelajari betul model *sovereign wealth fund* yang ada di dunia sebelum memaparkannya di depan anggota panitia kerja RUU Cipta Kerja di DPR. Setelah INA versi pemerintah rampung pada 21 September 2020 tim perumus dari Kementerian BUMN yang diwakili oleh Robertus Bilita dan Aditya Kusumo diundang mewakili pihak pemerintah untuk memaparkan konsep mereka di hadapan panja RUU Cipta Kerja.

Seusai pemaparan dari tim perumus, dalam sesi pendalaman banyak anggota panja yang belum paham mengenai konsep baru yang tiba-tiba masuk kedalam RUU Cipta Kerja tersebut. Konsep ini baru

karena dia tidak menghapus atau menambah norma yang ada. Selain itu, efektivitas dalam menarik investasi juga dipertanyakan, apa betul dengan pembentukan INA akan menjadi solusi dalam pembiayaan pembangunan nasional. Untuk meyakinkan para anggota panja RUU Cipta Kerja, Adityo lalu menjelaskan alasan-alasan dibentuknya INA, kemudian dia juga memaparkan model SWF yang berkembang di dunia.

Model pertama adalah skema SWF di negara maju dengan surplus neraca perdagangan seperti Norwegian Oil Fund, Abu Dhabi Investment Authority, dan Kuwait Investment Authority. Model Kedua adalah SWF yang dimodali oleh pemerintah dan Ketika berinvestasi harus bekerjasama dengan SWF lain seperti National Investment and Infrastructure Fund India. Adityo menegaskan pemerintah jelas tidak memiliki surplus devisa sehingga tidak ada pilihan lain selain menggunakan model kedua. Mengenai konsep lembaga yang sui-generis, tim perumus menjelaskan bahwa konsep tersebut merupakan bahasa hukum yang biasa digunakan di lembaga internasional. Tim perumus menjelaskan lembaga sui generis memiliki sifat sebagai berikut;

- a) Lembaga independent yang bertanggungjawab kepada presiden sehingga memiliki kredibilitas dan persepsi stabilitas tinggi secara internasional.
- b) Bersifat two-tier; memiliki dewan direksi dan badan pengawas yang berasal dari professional dan ex-officio.
- c) Lembaga ini dijauhkan dari kepailitan hanya dibuktikan dengan insolven.
- d) Lembaga ini diaudit oleh Kantor Akuntan Publik yang terdaftar di BPK.
- e) Semua asset dari Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN adalah asset lembaga. Keuntungan lembaga adalah keuntungan lembaga dan kerugian lembaga adalah kerugian lembaga. Dan pegawai yang bekerja di lembaga, selain ex-officio adalah bukan penyelenggara negara.

Setelah disetujui oleh anggota panja RUU Cipta Kerja, tim perumus lanjut berji-baku Menyelesaikan peraturan pemerintah untuk pendirian Lembaga Pengelola Investasi karena presiden memberikan waktu sebulan saja setelah disahkan 5

Oktober 2020. Tanpa menunggu aturan rampung, tim perumus terus bergerak maju. Dalam pertemuan dengan para investor, mereka menawarkan sejumlah proyek strategis nasional yang akan didanai via INA. Ada setidaknya lima asset potensial dengan total proyek USD 3 Miliar diantara jalan Tol Bogor-Ciawi-Sukabumi milik Waskita Tol Road, juga jalan Tol Layang Jakarta-Cikampek milik Jasa Marga.

3. Political Stream (Aliran Politik)

Undang-undang Omnibus Law Cipta-kerja menuai penolakan sejak pemerintah merumuskan draf rancangan, penolakan berlanjut Ketika Presiden Joko Widodo menyerahkan rancangan omnibus law ke DPR, lalu saat pembahasan, hingga pengesahan. Kemampuan dalam mengontrol situasi politik dan opini publik menjadi tolak ukur keberhasilan tim perumus dalam meloloskan kebijakan pembentukan INA.

Dari hasil wawancara yang dilakukan peneliti menemukan bahwa isu pembentukan lembaga pengelola investasi kurang tersorot oleh publik yang lebih fokus pada isu ketenaga kerjaan dalam Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja. Pemerintah gencar mendorong isu investasi ditengah kondisi ekonomi yang sulit karena adanya pandemic covid-19. Dari hasil riset yang dilakukan tim perumus, Investasi dibutuhkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya menciptakan lapangan pekerjaan. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Perumus "Setiap kenaikan investasi sebesar 1% akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 0,3%". Dan setiap 0,3% kenaikan pertumbuhan ekonomi dapat menciptakan kesempatan kerja rata-rata sebesar 0,16%. dan setiap 0,3% kenaikan pertumbuhan ekonomi dapat menyerap sekitar 75.000 tenaga kerja. Asumsi dari Tim Perumus, LPI berdiri Agustus 2020, terdapat potensi investasi senilai USD 2Bn yang akan menyebabkan investasi 0,38% yoy, berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi sebesar 0,11 ppt yoy di Q3 2020, maka akan dapat menyerap 22.000 tenaga kerja.

Isu peningkatan investasi ini mendapatkan momentum yang tepat ditengah kondisi ekonomi dalam negeri tidak baik dan banyaknya pemutusan hubungan kerja

karena adanya pandemic covid-19, sehingga pemerintah dapat mengontrol opini publik terkait dengan pembentukan lembaga pengelola investasi di Indonesia.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Tim perumus yang dibentuk oleh pemerintah memiliki peran penting dalam proses pembentukan lembaga pengelola investasi yang saat ini dikenal dengan Indonesia Investment Authority. Mereka adalah orang yang mendelegasikan waktu, energi, pikiran untuk mendorong agenda kebijakan publik. Dalam prosesnya tim perumus berperan penting dalam merumuskan masalah yang menjadi dasar mengapa suatu isu bisa masuk menjadi agenda kebijakan. Tim perumus juga menyusun dan mengawal serta melakukan serangkaian pertemuan penting untuk meloloskan agenda pembentukan lembaga pengelola investasi. Selain itu tim perumus juga melakukan tugas politik untuk mengontrol political mood dan public opinion yang berkembang di tengah masyarakat agar agenda pembentukan lembaga pengelola investasi dapat diterima oleh pembuat kebijakan dan masyarakat Indonesia.

B. Saran

Keterlibatan aktor-aktor yang mendorong agenda kebijakan publik sangat menarik untuk dilakukan penelitian bagaimana peran dan komitmen mereka dalam memperjuangkan agenda tertentu, perlu lebih banyak cerita dibalik layar dari aktor-aktor pembuat kebijakan publik.

DAFTAR RUJUKAN

- Anam, K, Saidra, A, & Sulistiyowati, R. (2020). Duit negara rasa swasta, Jakarta: Tempo Edisi 26-1 November, 80-82
- Andhika, L. R. (2019). Model sistem dinamis: Simulasi formulasi kebijakan publik [Dynamic system model: Simulation method in formulation public policy]. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 10(1), 73-86.
- Angin, R., & Manggala, A. S. (2022). *Monograf: Mengapa Agenda Kebijakan Pemerintah Diabaikan (Studi Konflik PT Imasco Asiatic dengan Petani di Kabupaten Jember)*. Pustaka Abadi.
- Aziz, A. (2019). *Ekonomi Politik Monopoli*. Airlangga University Press.
- Birkland, T.A. (1997). *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*. Washington DC: George Town University Press
- Fatem, S. M. (2022). *Syarat khusus Usul GB An. Sepus M Fatem*.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, and Company
- Manap, A. (2020). *Manajemen Kewirausahaan Era Digital*. Mitra Wacana Media.
- Munawar, M., Marzuki, M., & Affan, I. (2021). Analisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Ilmiah METADATA*, 3(2), 452-468.
- Noor, M., Suaedi, F., & Mardiyanta, A. (2022). *Collaborative Governance Suatu Tinjauan Teoritis dan Praktik*. Bildung.
- Noviriani, E. (2021). Eksplorasi Kecerdasan Daya Juang (Adversity Quotient) Mahasiswa Akuntansi dalam Tinjauan Fenomenologi. *Sebatik*, 25(2), 418-425.
- Saptoprijono, A. (2020). Pengaruh BI Rate dan Nilai Tukar Rupiah-USD Terhadap Investasi LQ45 di Bursa Efek Indonesia Tahun 2009-2015. *Journal of Economics and Business UBS*, 9(1), 1-8.
- Siswanto, H. (2019). *Buku Referensi dengan Judul" POLITIK HUKUM ERA JOKOWI"*.
- Wuryandari, R. R. U. S. W. (2022). Perubahan Lembaga Pengawas Dalam Bidang Penanaman Modal Pada Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia. *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 4(2), 152-166.