

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pemerintah sebagai penggerak roda pembangunan Indonesia memikul tanggung jawab yang berat untuk mampu mendorong dan meningkatkan kesadaran, kemampuan maupun kesempatan kepada seluruh lapisan masyarakat agar dapat bersama-sama memberikan sumbangsuhnya dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Tidak dapat dipungkiri bahwa selama ini pembangunan di segala sektor telah berkembang sedemikian rupa seiring dengan perkembangan zaman dan kemajuan sains dan teknologi secara global dewasa ini. Akan tetapi, tugas pemerintah tidak berhenti sampai di situ saja.

Keadilan sosial dapat dikatakan belum menjadi milik seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan dan kemajuan teknologi tersebut masih menjadi *privilege* hanya untuk sebagian kecil masyarakat dan tidak bisa dinikmati oleh sebagian besar masyarakat Indonesia lainnya. Infrastruktur dan layanan-layanan yang diberikan oleh pemerintah belum mampu menjangkau hingga pelosok negeri dan belum mampu mengangkat derajat kehidupan masyarakat, khususnya golongan masyarakat menengah ke bawah.

Oleh karenanya negara hadir dengan menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut di samping

berbagai tanggung jawab lainnya di berbagai bidang kehidupan masyarakat. Pemerintah terus berupaya meningkatkan taraf hidup atau perekonomian khususnya masyarakat menengah ke bawah baik secara makro maupun mikro. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang perekonomian adalah dengan menyelenggarakan program-program dan kebijakan seperti bantuan baik bantuan langsung seperti Bantuan Langsung Tunai maupun bantuan tidak langsung seperti berbagai macam subsidi dengan harapan dapat meningkatkan daya beli yang pada akhirnya akan dapat mengangkat perekonomian masyarakat.

Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Penyelenggaraan perekonomian negara sangat erat kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara sebagaimana telah dijelaskan di atas. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijaksanaan pemerintah baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

Tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) memberikan pengertian keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan pengertian keuangan negara menurut beberapa ahli adalah sebagai berikut :

1. M. Ichwan

Keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.¹

2. Arifin P. Soeria Atmadja

Keuangan negara dalam arti luas adalah keuangan yang berasal dari APBN, APBD, keuangan unit-unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara. Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan yang berasal dari APBN saja.²

3. Hasan Akmal

Keuangan negara adalah pengertian keuangan dalam arti luas, dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK.³

4. Van der Kemp

¹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2006, h. 1.

² Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, Gramedia, Jakarta, 1986, h. 49.

³ *Ibid.*, h. 50.

Keuangan Negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.⁴

Salah satu bagian pengelolaan keuangan negara adalah pengelolaan investasi. Investasi diatur dalam BAB VI Pasal 41 UU Perbendaharaan Negara yang menyatakan bahwa :

- a. Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.
- b. Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung.
- c. Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.
- d. Penyertaan modal pemerintah pusat pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- e. Penyertaan modal pemerintah daerah pada perusahaan negara/daerah/swasta ditetapkan dengan peraturan daerah.

Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk melakukan pengelolaan investasi. Kewenangan untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara, termasuk di dalamnya investasi, diatur dalam UU Keuangan Negara yang menyatakan bahwa Presiden merupakan pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan negara. Kewenangan tersebut kemudian dikuasakan kepada Menteri Keuangan sebagai *Chief*

⁴ *Ibid.*

Financial Officer (CFO) yang berperan sebagai pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Tugas Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal diatur dalam Pasal 8 UU Keuangan Negara, yaitu sebagai berikut :

- a. menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;
- b. menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN;
- c. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;
- d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan;
- e. melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang;
- f. melaksanakan fungsi bendahara umum negara;
- g. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN;
- h. melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Seluruh rencana kerja dan kebijakan pemerintah dalam hal pengelolaan keuangan negara selama satu tahun dituangkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN di samping memberikan proyeksi pendapatan dan rencana belanja pemerintah juga menunjukkan pos pembiayaan anggaran yang terdiri dari pembiayaan utang dan pembiayaan investasi dalam strukturnya. Sebagai Bendahara Umum Negara, Menteri Keuangan berwenang menempatkan uang negara dan

mengelola/menatausahakan investasi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf h UU Perbendaharaan Negara.

Peraturan pelaksanaan tentang investasi pemerintah sebagai amanat Pasal 41 ayat 3 UU Perbendaharaan Negara lahir dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Investasi Pemerintah. Peraturan tersebut tidak lama dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah. Terakhir, pemerintah mengundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah (PP 63/2019) yang mencabut dan menyatakan tidak berlakunya kedua PP tentang investasi pemerintah sebelumnya.

Lingkup pengelolaan investasi pemerintah meliputi perencanaan, pelaksanaan investasi, penatausahaan dan pertanggungjawaban investasi, pengawasan dan divestasi. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara memiliki kewenangan pengelolaan investasi pemerintah yang meliputi kewenangan regulasi, kewenangan supervisi, dan kewenangan operasional.

Tujuan dari diselenggarakannya investasi oleh pemerintah tertuang dalam Pasal 2 PP 63/2019 yang menyatakan bahwa investasi pemerintah bertujuan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Pengeluaran dari belanja pemerintah saja tidak cukup untuk

meningkatkan pembangunan sehingga diperlukan investasi untuk mengakselerasi pencapaian program pembangunan nasional. Pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini pengeluaran investasi, menduduki posisi yang strategis dalam meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi nasional. Sering pula dikatakan bahwa pengeluaran investasi pemerintah dapat berperan sebagai salah satu penggerak utama (*prime mover*) perekonomian, sehingga ketika terjadi kelesuan akibat adanya resesi ekonomi yang menurunkan kemampuan masyarakat dalam melakukan kegiatan perekonomian, pemerintah melalui instrumen kebijakan yang dimiliki dapat menyelamatkan keadaan salah satunya dengan meningkatkan pengeluaran pemerintah melalui anggaran belanja defisit, dan sebaliknya.⁵

Strategi kebijakan pembiayaan investasi oleh pemerintah dalam APBN, khususnya APBN 2019 salah satunya adalah meningkatkan akses pembiayaan usaha ultra mikro, mikro, kecil dan menengah (UMKM). Berdasarkan Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2019, pembiayaan investasi dalam APBN 2019 dianggarkan sebesar Rp 75,9 triliun dengan Rp 3 triliun diperuntukkan bagi UMKM di luar dana bergulir. Angka itu menunjukkan sikap dan keseriusan pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan investasi dalam rangka percepatan pembangunan nasional. Hal tersebut merupakan

⁵ Darma Rika S. dan Susi Indriani, 'Pengaruh Pengeluaran Konsumsi dan Investasi Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia', *EconoSains*, Vol. IX No. 2, 2011, h. 96.

suatu kewajaran mengingat betapa vitalnya kontribusi UMKM bagi perekonomian masyarakat.

Berdasarkan data Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, hingga tahun 2017 total unit UMKM mencapai 62.922.617 berbanding total unit Usaha Besar sebesar 5.460 atau mencapai 99,9% pangsa unit usaha dengan total penyerapan tenaga kerja hingga 116.673.416 orang. Tak heran apabila UMKM mampu menyumbang Produk Domestik Bruto (PDB) hingga sebesar Rp 7.704,6 triliun atau mencapai kisaran 60% PDB nasional. Di samping itu, sektor UMKM telah terbukti memiliki ketahanan lebih atas terjadinya krisis ekonomi global seperti yang terjadi pada tahun 2008 lalu. Krisis ekonomi tidak memberikan pengaruh langsung bagi sektor UMKM karena keterkaitannya dengan perekonomian global masih sangat terbatas. Investasi asing masih terfokus pada usaha besar dan UMKM tidak memiliki hutang luar negeri. Pemasaran produknya pun masih berorientasi lokal dengan hanya 14% yang terlibat pasar ekspor. Selain itu, modal UMKM relatif tidak bergantung pada pembiayaan atau kredit dari sektor perbankan.⁶

Pada tahun 2017 pemerintah melalui Menteri Keuangan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 22/PMK.05/2017 Tentang Pembiayaan Ultra Mikro yang menjadi landasan pelaksanaan investasi pemerintah kepada sektor UMKM yang komplementer dengan program pembiayaan lainnya, yaitu Kredit Usaha Rakyat (KUR). Dengan kata lain, program ini ditujukan

⁶ Bappenas, 'Penguatan Ekonomi Daerah : Langkah Menghadapi Krisis Keuangan Global', *Buku Pegangan 2009 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, Bappenas RI, Jakarta, 2009, h. II-34.

untuk menjangkau para pelaku UMKM yang tidak terjangkau program KUR dari pemerintah. Pelaku UMKM seringkali tidak masuk ke dalam kriteria debitur yang layak di mata perbankan (*bankable*) dikarenakan ketiadaan agunan maupun agunan yang dianggap tidak sepadan dengan risiko usaha yang timbul.

Tidak berselang lama peraturan tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 95/PMK.05/2018 Tentang Pembiayaan Ultra Mikro (PMK 95/2018). Peraturan tersebut mengatur mengenai wewenang pelaksanaan oleh pemerintah, pendanaan, mekanisme dan skema pelaksanaan pembiayaan, pendampingan, pelaporan, hingga monitoring dan evaluasi yang harus dilakukan terhadap Pembiayaan Ultra Mikro yang telah disalurkan. Pembiayaan Ultra Mikro dilaksanakan oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) sebagai unit pelaksana investasi pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) yang berada di bawah Kementerian Keuangan. Pembiayaan Ultra Mikro disalurkan oleh PIP melalui perantara Penyalur yang merupakan Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) yang ditunjuk dan memperoleh pembiayaan dari PIP untuk menyalurkan Pembiayaan Ultra Mikro kepada debitur.

Dengan berbagai pertimbangan dari uraian di atas, maka penulis melakukan penelitian hukum dengan judul :

“KEDUDUKAN HUKUM LEMBAGA PENYALUR DALAM PEMBIAYAAN ULTRA MIKRO SEBAGAI INSTRUMEN INVESTASI PEMERINTAH”

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Apa klasifikasi Pembiayaan Ultra Mikro dari perspektif hukum administrasi?
2. Apa kewenangan pemerintah dan lembaga penyalur dalam Pembiayaan Ultra Mikro?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dalam rangka memenuhi syarat kelulusan Program Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya dan juga sebagai sumber informasi bagi mahasiswa hukum pada khususnya dan masyarakat pada umumnya mengenai pengelolaan Pembiayaan Ultra Mikro sebagai instrumen investasi pemerintah, utamanya dalam hal :

1. Mengetahui klasifikasi Pembiayaan Ultra Mikro dari perspektif hukum administrasi.
2. Mengetahui kewenangan pemerintah dan lembaga penyalur dalam Pembiayaan Ultra Mikro.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan harapan akan dapat memberikan manfaat berupa :

1. Manfaat Teoritis :

- a. Memberikan wawasan mengenai Pembiayaan Ultra Mikro sebagai instrumen investasi pemerintah.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum di Indonesia pada umumnya dan hukum kepegawaian pada khususnya.

2. Manfaat Praktis :

Memberikan masukan bagi pemerintah, para *stakeholder* dan masyarakat pada umumnya mengenai konsep Pembiayaan Ultra Mikro sebagai instrumen investasi pemerintah.

1.5. Metodologi

1.5.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bertujuan untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu kesesuaian antara aturan hukum dengan norma hukum dan adakah norma tersebut sesuai dengan prinsip hukum.⁷ Penelitian hukum ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian doktrinal (*doctrinal research*). Penelitian doktrinal menurut Terry

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, h. 47.

Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki adalah “*research which provides a systematic exposition of the rule governing a particular legal category, analyses the relationship between rules, explain areas of difficulty and, perhaps, predicts future development.*”⁸

Dalam penelitian ini akan dibahas mengenai asas-asas, konsep-konsep hukum, serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pembiayaan Ultra Mikro sebagai instrumen investasi pemerintah.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menggunakan produk legislasi dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu yang dibahas.⁹ Dalam hal ini menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pembiayaan Ultra Mikro sebagai instrumen investasi pemerintah. Sedangkan pendekatan konseptual merupakan pengkajian dari beberapa pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum berupa pengertian hukum, konsep hukum dan asas relevan dengan isu yang dihadapi.¹⁰

⁸ *Ibid.*, h. 32.

⁹ *Ibid.*, h. 133.

¹⁰ *Ibid.*, h. 135.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari sumber bahan hukum primer dan sumber bahan hukum sekunder. Sumber bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat dan otoritatif berupa peraturan perundang-undangan terkait investasi pemerintah, yaitu :

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
3. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
6. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah
7. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan
8. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
9. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2015
10. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2018 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2019
11. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

12. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah
13. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.05/2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 Tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir Pada Kementerian Negara/Lembaga
14. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.05/2011 Tentang Sistem Akuntansi Investasi Pemerintah
15. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 91/PMK.01/2017 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Investasi Pemerintah
16. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 95/PMK.05/2018 Tentang Pembiayaan Ultra Mikro

Sedangkan sumber bahan hukum sekunder berupa literatur hukum sebagai pelengkap yang komplementer dengan bahan hukum primer, yaitu buku-buku dan jurnal-jurnal hukum yang berbentuk cetak maupun elektronik.

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penulisan penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan, yaitu dengan cara menginventarisasi, mempelajari, serta mengutip bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan di Indonesia dan juga bahan hukum sekunder yang berupa pendapat hukum, teori hukum, literatur hukum, jurnal maupun artikel-artikel hukum yang berkaitan dengan kajian di atas.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman dan menjabarkan masalah yang diajukan beserta jawabannya, sehingga analisis bahan hukum dalam penelitian ini akan dilakukan secara kualitatif dan deskriptif. Bahan-bahan hukum yang telah diinventarisasi kemudian dianalisis guna menjawab rumusan masalah yang sebelumnya telah diajukan.

1.5.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Penelitian ini disusun secara sistematis yang terdiri atas empat bab yang masing-masing dijabarkan lebih lanjut ke dalam beberapa sub-bab, sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini membahas mengenai latar belakang masalah yang kemudian dilanjutkan dengan penjabaran rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan pertanggungjawaban sistematika.

BAB II KLASIFIKASI PEMBIAYAAN ULTRA MIKRO BERDASARKAN HUKUM ADMINISTRASI

Bab ini membahas mengenai rumusan masalah yang pertama, yaitu klasifikasi Pembiayaan Ultra Mikro berdasarkan hukum

administrasi. Pembahasan meliputi Pembiayaan Ultra Mikro sebagai instrumen investasi pemerintah, tinjauan umum mengenai tindakan hukum yang dapat dilakukan pemerintah dan sarana-sarana Tata Usaha Negara dalam hukum administrasi dan kaitannya khususnya dengan Pembiayaan Ultra Mikro.

BAB III KEWENANGAN PEMERINTAH DAN LEMBAGA PENYALUR DALAM PEMBIAYAAN ULTRA MIKRO

Bab ini membahas mengenai rumusan masalah yang kedua, yaitu kedudukan pemerintah dan lembaga penyalur dalam Pembiayaan Ultra Mikro. Pembahasan meliputi kelembagaan dan kewenangan pemerintah yang dilaksanakan oleh Pusat Investasi Pemerintah serta kelembagaan dan kewenangan lembaga penyalur.

BAB IV PENUTUP

Bab terakhir dalam penelitian ini yang berisi kesimpulan dan saran dari seluruh uraian yang telah dibahas dalam bab-bab sebelumnya yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.