

BENTUK PUSAT INVESTASI PEMERINTAH SEBAGAI BADAN LAYANAN UMUM

Agus Bandiyono

Mahasiswa Magister Akuntansi Universitas Mercu Buana, Jakarta

Abstract: This study aims to determine whether the Government Investment Center qualifies substantive determination of Public Service Agency (BLU) meet and in accordance with the principle of legal certainty Lon Fuller. This research was conducted by the method of writing literature and methods of observation. The results showed that the BLU carry out its activities without prioritizing the quest for profit contrary to the intention of the establishment of PIP as the executor of the investment activities of government, which is generally the nature of the implementation of investment adalah for profit and when viewed from the requirements of substantive BLU seems that the activities of government investment is not included into kegiatan public service as set out in Article 4 of Government Regulation No. 23 of 2005.

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah Pusat Investasi Pemerintah memenuhi syarat substantif dalam penetapan Badan Layanan Umum (BLU) memenuhi dan sesuai dengan asas kepastian hukum Lon Fuller. Penelitian ini dilakukan dengan metode penulisan kepustakaan dan metode observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan bertolak belakang dengan maksud dibentuknya PIP sebagai pelaksana kegiatan investasi pemerintah, dimana umumnya hakekat dari pelaksanaan investasi adalah untuk mencari keuntungan dan jika dilihat dari syarat substantive BLU tampak bahwa kegiatan investasi pemerintah bukanlah termasuk ke dalam kegiatan layanan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005.

Kata Kunci: bisnis, investasi pemerintah, peraturan hukum

PENDAHULUAN

Terkait dengan pengelolaan keuangan Negara untuk melaksanakan Pembangunan Nasional, maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dimana dalam pasal 1 disebutkan bahwa “Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan dan pertanggung-jawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”. Selanjutnya dalam pasal 41 perihal pengelolaan investasi disebutkan bahwa “Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya”

Untuk mengatur investasi jangka panjang, maka muncul Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2011 pengganti Peraturan pemerintah Nomor 1 Tahun 2008, sebagai dasar dalam pengelolaan investasi pemerintah. Menurut Agus (2010), Kewenangan pengelolaan investasi Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri keuangan selaku Bendahara Umum Negara, adapun

lingkup pengelolaan investasi pemerintah dimaksud meliputi: perencanaan, pelaksanaan investasi, penatausahaan dan pertanggung-jawaban investasi, pengawasan dan divestasi (p.14). Selanjutnya Investasi Pemerintah yang diatur dalam PP Investasi Pemerintah dilaksanakan oleh Badan Investasi Pemerintah (BIP).

Berdasarkan KMK Nomor 1005 / KMK.05/2006, BIP merupakan instansi pemerintah yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 497/KMK.05/2007, dimana tugas instansi (selanjutnya disebut Pusat Investasi Pemerintah) ini melakukan kewenangan operasional dalam pengelolaan investasi pemerintah pusat sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.

Namun terdapat kontradiksi antara teori dengan fakta yang ada, dimana jika dilihat dari tiga syarat substantif penetapan BLU, Pusat Investasi Pemerintah tidak memenuhi satu pun syarat. Terlebih lagi jika dilihat dari tujuan semula

BLU dimana tidak mengutamakan pencarian keuntungan. Bertolak belakang dengan PIP yang ditunjuk sebagai operator investasi pemerintah, dimana tujuan dari investasi hakikatnya adalah mencari keuntungan.

Penelitian ini bertujuan untuk : 1) meninjau apakah tujuan Pusat Investasi Pemerintah sudah sesuai dengan asas dan tujuan BLU; 2) mengetahui apakah Pusat Investasi Pemerintah memenuhi syarat substantif dalam penetapan BLU; 3) mengetahui apakah Pusat Investasi Pemerintah dalam konsespsi hukumnya memenuhi asas kepastian hukum Lon Fuller.

METODE

Bentuk penelitian ini adalah penulisan kepustakaan (*library research*) dimana penulis mencari data dengan mengumpulkan, membaca, memahami, menelaah berbagai peraturan-peraturan, Peraturan Menteri Keuangan (yang setingkat), *literature*, buku, diktat, artikel, dan tulisan-tulisan lain yang berhubungan dengan pokok bahasan karya tulis tugas akhir dan mendukung pembahasan masalah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Reformasi Keuangan Negara Indonesia dimulai dengan dikeluarkannya Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana poin penting di undang-undang ini adalah adanya Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*). Sistem penganggaran ini diyakini lebih efektif, efisien, akuntabel, transparan, dan lebih mengedepankan pencapaian target kebijakan yang terukur dalam melakukan pengeluaran anggaran. Lalu lahirnya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan langkah awal dalam menerapkan penganggaran berbasis kinerja di lingkungan pemerintah, khususnya di pengelolaan BLU.

BLU sendiri adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan

dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas BLU dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang PK-BLU “Praktik ini telah berkembang luas di manca Negara berupa upaya pengagenan (*agencification*) aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh birokrasi murni, tetapi diselenggarakan oleh instansi yang dikelola ala bisnis (*business like*) sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif”.

Dengan pola pengelolaan keuangan BLU, fleksibilitas diberikan dalam rangka pelaksanaan anggaran, termasuk pengelolaan pendapatan dan belanja, pengelolaan kas, dan pengadaan barang/jasa. Kepada BLU juga diberikan kesempatan untuk memperkejakan tenaga profesional non PNS serta kesempatan pemberian imbalan jasa kepada pegawai sesuai dengan kontribusinya. Tetapi sebagai pengimbang, BLU dikendalikan secara ketat dalam perencanaan dan penganggarannya, serta dalam pertanggungjawabannya.

Dengan sifat-sifat tersebut, BLU tetap menjadi instansi pemerintah yang tidak dipisahkan. Dan karenanya, seluruh pendapatan yang diperolehnya dari non APBN/APBD dilaporkan dan dikonsolidasikan dalam pertanggungjawaban APBN/APBD. Sehubungan dengan *privilege* yang diberikan dan tuntutan khusus yang diharapkan dari BLU, keberadaannya harus diseleksi dengan tata kelola khusus. Untuk itu, menteri/pimpinan lembaga/satuan kerja dinas terkait diberi kewajiban untuk membina aspek teknis BLU, sementara Menteri Keuangan/PPKD berfungsi sebagai pembina di bidang pengelolaan keuangan.

1. Jenis dan Syarat Badan Layanan Umum

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, suatu satuan kerja instansi pemerintah dapat diizinkan mengelola keuangan dengan PPK-BLU apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

Sesuai PP tersebut Pasal 4 Ayat 2, persyaratan substantif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan:

a. Penyediaan barang dan/jasa layanan umum

Contoh instansi yang menyelenggarakan penyediaan barang/atau jasa layanan umum adalah pelayanan bidang kesehatan seperti rumah sakit pusat atau daerah, penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian.

b. Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum; dan/atau

Contoh instansi yang melaksanakan kegiatan pengelolaan wilayah atau kawasan secara otonom adalah Otoritas dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet)

c. Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

Contoh instansi yang melaksanakan pengelolaan dana adalah pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola penerusan pinjaman, dan pengelola tabungan perumahan.

Kemudian dalam Pasal 4 ayat 3 persyaratan teknis terpenuhi apabila:

a. Kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD sesuai dengan kewenangannya; dan

b. Kinerja keuangan satuan kerja instansi yang bersangkutan adalah sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.

Sedangkan dalam Pasal 4 Ayat 4, persyaratan administratif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan dapat menyajikan seluruh dokumen berikut:

a. Pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.

Pernyataan kesanggupan dibuat oleh pimpinan instansi yang mengajukan usulan sebagai BLU dan diketahui oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD

b. Pola tata kelola

Pola tata kelola (*corporate governance*) BLU yang dimaksud adalah peraturamn internal yang antara lain menetapkan organisasi dan tata laksana, akuntabilitas, dan transparansi.

c. Rencana strategi bisnis

Rencana strategi bisnis mencakup antara lain visi, misi, program strategis, dan pengukuran pencapaian kinerja.

d. Laporan keuangan pokok

Laporan keuangan pokok yang dimaksud adalah laporan keuangan yang berlaku bagi instansi tersebut, termasuk laporan realisasi anggaran/laporan operasional keuangan, laporan posisi keuangan, laporan arus kas (dalam hal berlaku), dan catatan atas laporan keuangan, serta neraca/prognosa neraca

e. Standar pelayanan minimum

Standar pelayanan minimum yang dimaksud adalah prognosa standar pelayanan minimum BLU yang telah disetujui oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD

f. Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

Dokumen-dokumen tersebut disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD untuk mendapatkan persetujuan sebelum disampaikan kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya.

Selanjutnya Menteri/pimpinan lembaga/kepala SKPD mengusulkan instansi pemerintah yang memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif untuk menerapkan PPK-BLU kepada Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota, sesuai dengan kewenangannya. Menteri Keuangan/gubernur/bupati/walikota menetapkan instansi pemerintah yang telah memenuhi persyaratan untuk menerapkan PPK-BLU.

2. Gambaran Umum dan Jenis Investasi Pemerintah

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2007 tentang investasi pemerintah yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Tujuan Investasi Pemerintah adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi dalam rangka memajukan kesejahteraan umum. Investasi Pemerintah terdiri dari:

a. Investasi Surat berharga

Investasi Surat berharga merupakan investasi dalam bentuk saham dan/atau surat peroleh manfaat ekonomi yang merupakan keuntungan yang diperoleh utang. Investasi surat berharga ini dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi yang merupakan keuntungan yang diperoleh berupa dividen, bunga, capital gain, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan Investasi Pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Investasi dengan cara pembelian saham dilakukan atas saham yang diterbitkan perusahaan terbuka, sedangkan untuk pembelian surat utang dapat dilaksanakan atas surat utang yang diterbitkan oleh perusahaan, pemerintah pusat/daerah, dan/atau Negara lain

b. Investasi Langsung

Investasi Langsung adalah penyertaan modal dan atau pemberian pinjaman oleh Badan Investasi Pemerintah untuk membiayai kegiatan usaha, meliputi bidang infrastruktur dan bidang lainnya. Pelaksanaan Investasi langsung dilakukan melalui penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman dengan prinsip menitikberatkan pada sumber dana pemerintah. Pelaksanaan Investasi Langsung dilakukan antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha, BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan

hukum asing melalui format atau pola kerja sama yang telah diatur berdasarkan Pasal 4 PP Nomor 1 Tahun 2008 dan Pasal 11 PMK Nomor 181 Tahun 2008. Investasi ini dapat dilakukan dengan dua cara kerja sama, yaitu:

- a. Kerja sama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha dan/atau BLU dengan pola kerja sama pemerintah dan swasta (*Public Private Partnership*)
- b. Kerja sama investasi antara Badan Investasi Pemerintah dengan Badan Usaha dan/atau BLU, Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota, BLUD, dan/atau badan hukum asing, dengan selain pola kerja sama Pemerintah dan swasta (*Non Public Private Partnership*).

3. Asas Kepastian Hukum dalam konteks Teori Lon Fuller

Dalam jurnalnya Lon Fuller Pembuatan Undang-Undang dan Penafsiran Hukum, oleh Gunawan Widjaja dijelaskan bahwa sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian maka hukum, sebagai, produk harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.

Fuller menemukan bahwa ada delapan hal yang menyebabkan sulit terciptanya ketertiban hukum dalam masyarakat. Kedelapan hal tersebut oleh Fuller disebut dengan delapan desiderata. Delapan desiderata itu selanjutnya oleh Fuller dijabarkan sebagai persyaratan yang harus dipenuhi agar hukum yang dibentuk dapat bekerja baik dalam masyarakat. Kedelapan hal tersebut adalah 1. *Generality*; 2. *Promulgation*; 3. *Prospectivity*; 4. *Clarity*; 5. *Consistency or avoiding contradiction*; 6. *Possibility of obedience*; 7. *Constancy through time*

or avoidance of frequent change; and 8. Congruence between official action and declared rules. Tidak dipenuhinya salah satu dari kedelapan hal tersebut tidaklah menjadikan sistem hukum yang berlaku tersebut menjadi buruk, melainkan hanya mengakibatkan sistem hukum yang berjalan tersebut tidak pantas untuk disebut dengan suatu sistem hukum yang layak, yang tidak dapat berlaku secara efektif dan baik.

Menurut Fuller, hukum dan moralitas adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Untuk itu Fuller membagi moralitas ke dalam moralitas kewajiban (*morality of duty*) dan moralitas aspirasi (*morality of aspiration*) yang menjadikannya. Moralitas kewajiban adalah suatu ketentuan yang minimum harus ada dalam suatu masyarakat agar masyarakat tersebut dapat berjalan dengan. Sedangkan moralitas aspirasi memungkinkan manusia untuk mencapai hal yang terbaik dalam hidup manusia. Moralitas aspirasi ini dalam pandangan Fuller masih dapat dibagi lagi ke dalam moralitas eksternal (*external morality*) dan moralitas internal (*internal morality, inner morality*). Moralitas eksternal mengatur hal-hal yang ideal yang seharusnya ada sebagai substansi dari suatu aturan hukum yang ada dalam masyarakat. Sedangkan moralitas internal adalah suatu proses, suatu moralitas yang memungkinkan kehidupan manusia diatur dengan baik berdasarkan aturan-aturan hukum yang dibuat tersebut (*the morality that makes law possible*).

4. Kesesuaian Tujuan Pusat Investasi Pemerintah dengan Asas dan Tujuan BLU

Berdasarkan asas pembentukan BLU, disebutkan bahwa BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencairan keuntungan. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan maksud dibentuknya PIP sebagai pelaksana kegiatan investasi pemerintah. Dilihat dari semangat kedua sisi peraturan perundang-undangan, yakni antara Undang-Undang No 1 Tahun 2004 jo. Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2005 dengan Peraturan Pemerintah nomor 1 Tahun 2008, tampak adanya ketidaksesuaian antara semangat BLU sebagai badan

non profit oriented dengan PIP selaku operator investasi yang mengedepankan tujuan perolehan keuntungan ekonomi (*profit oriented*).

Kemudian dalam Pasal 1 ayat 23 UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Definisi BLU yang diberikan oleh Undang-Undang ini diterapkan pula sebagai definisi yang sama mengenai BLU pada Peraturan Pemerintah No 23 Tahun 2005. Tampak pada definisi tersebut BLU dalam memberikan layanan tidak mengutamakan pencarian keuntungan. Hal ini ditegaskan kembali pada Pasal 3 ayat 5 PP No 23 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa BLU menyelenggarakan kegiatan tanpa mengutamakan pencarian keuntungan.

Namun, disisi lain, berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2008 disebutkan bahwa Investasi Pemerintah adalah penempatan sejumlah dana dan/atau barang dalam jangka panjang untuk investasi pembelian surat berharga dan Investasi Langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan atau manfaat lainnya. Tujuan dari investasi pemerintah ini pun ditegaskan kembali pada Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2008 Tentang Investasi Pemerintah, dimana Investasi Pemerintah dimaksudkan untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/ atau manfaat lainnya. Peraturan Pemerintah tersebut menempatkan tujuan perolehan manfaat ekonomi sebagai manfaat pertama atas adanya investasi pemerintah.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tersebut pun menyatakan bahwa investasi surat berharga dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi sementara investasi langsung dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya. Penjelasan Pasal 6 tersebut menyatakan bahwa yang dimaksud manfaat ekonomi atas investasi surat berharga yakni keuntungan berupa

deviden, bunga, *capital gain*, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan Investasi Pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu. Sementara itu, yang dimaksud dengan “manfaat ekonomi, sosial, dan atau manfaat lainnya” atas investasi langsung adalah:

- a. Keuntungan berupa deviden, bunga, dan pertumbuhan nilai perusahaan yang mendapatkan Investasi Pemerintah sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- b. Peningkatan berupa jasa dan keuntungan bagi hasil investasi sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu;
- c. Peningkatan pemasukan pajak bagi Negara sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi bersangkutan; dan/atau
- d. Peningkatan penyerapan tenaga kerja sejumlah tertentu dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat langsung dari investasi bersangkutan.

Hal ini menunjukkan Adanya ketidaksesuaian dalam kedua peraturan tersebut, antara semangat BLU sebagai badan (*non profit oriented*) dengan PIP selaku operator investasi pemerintah yang mengedepankan perolehan keuntungan ekonomi (*Profit oriented*). Ketidaksesuaian tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan kerancuan karena *main business* dari kegiatan investasi adalah memaksimalkan keuntungan.

5. Kesesuaian Persyaratan Substantif PIP sebagai BLU

Menurut Peraturan Pemerintah tentang Investasi Pemerintah, bentuk investasi pemerintah yang dilaksanakan oleh PIP adalah investasi surat berharga yang meliputi investasi dengan cara pembelian saham dan/atau investasi dengan cara pembelian surat utang, serta investasi langsung yang meliputi penyertaan modal dan/atau pemberian pinjaman.

Jika dilihat dari syarat substantif BLU, tampak bahwa kegiatan investasi pemerintah bukanlah termasuk ke dalam kegiatan layanan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan

Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005. Dijelaskan pula dalam pasal tersebut bahwa bidang layanan umum yang diselenggarakan oleh PPK-BLU meliputi kegiatan pemerintah yang bersifat operasional dalam menyelenggarakan pelayanan umum yang menghasilkan semi barang/jasa publik. Kemudian dalam persyaratan substantif pengajuan BLU disebutkan bahwa yang bisa menjadi BLU adalah mereka yang melakukan kegiatan dengan layanan umum kepada masyarakat, seperti:

- a. Penyediaan barang dan/jasa layanan umum
Contoh instansi yang menyelenggarakan penyediaan barang/atau jasa layanan umum adalah pelayanan bidang kesehatan seperti rumah sakit pusat atau daerah, penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian.
- b. Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum; dan/atau
Contoh instansi yang melaksanakan kegiatan pengelolaan wilayah atau kawasan secara otonom adalah Otoritas dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet)
- c. Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.

Contoh instansi yang melaksanakan pengelolaan dana adalah pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola penerusan pinjaman, dan pengelola tabungan perumahan

Berdasarkan kriteria persyaratan substantif dimaksud, pada dasarnya PIP tidak dapat memenuhi ketiga persyaratan substantif tersebut dan tidak terdapat unsur layanan, sebagaimana yang disyaratkan dalam persyaratan substantif. Terlebih dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 178/KMK.01/2008 Tentang Standar Pelayanan Minimum Pusat Investasi Pemerintah, SPM-PIP meliputi substansi layanan pada Pusat investasi Pemerintah yang terdiri dari: Investasi jangka panjang, Divestasi atas Investasi Jangka Panjang, Investasi pada instrument jangka pendek, dan

Divestasi atas investasi pada Instrumen jangka pendek.

Berdasarkan SPM-PIP tersebut tidak disebutkan standar pelayanan kepada masyarakat sebagai sebuah pelayanan umum, karena memang PIP sendiri sebelumnya sudah tidak memenuhi syarat substantif sebagaimana layaknya instansi pemerintah lain yang menerapkan PPK-BLU. Namun, berdasarkan KMK No 91/KMK.05/2009 Tentang Penetapan Pusat Investasi Pemerintah sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, menyebutkan bahwa berdasarkan hasil penelitian dari tim penilai, diputuskan bahwa PIP ditetapkan sebagai instansi pemerintah pada Departemen Keuangan yang memenuhi syarat substantif, teknis maupun administratif yang menerapkan PPK-BLU secara penuh.

6. Kesesuaian atas Asas Kepastian Hukum dalam Konteks Teori Lon Fuller

Dalam bukunya *Morality of Law*, Lon Fuller menyatakan bahwa tidak dipenuhinya salah satu dari kedelapan desiderata (Landasan teori) tidaklah menjadikan sistem hukum yang berlaku tersebut menjadi buruk, melainkan hanya mengakibatkan sistem hukum yang berjalan tersebut tidak pantas untuk disebut dengan suatu sistem hukum yang layak, yang tidak dapat berlaku secara efektif dan baik sehingga dalam pembahasan ini ada dua desiderata yang tidak dipenuhi, yaitu:

a. *Consistency or avoiding contradiction*

Desideratum yang kelima dari Fuller mensyaratkan bahwa Undang-Undang yang dibuat tidak boleh saling bertentangan satu dengan yang lain (*non-contradictory*). Undang-undang yang dibuat secara inkonsisten, yang tidak sejalan antara satu peraturan undang-undang dengan undang-undang lainnya akan membuat undang-undang tersebut tidak dapat dilaksanakan dalam praktik. Hal tersebut juga nantinya akan menyebabkan undang-undang yang telah dibuat tersebut menjadi tidak ditaati oleh anggota masyarakat dan

Lembaga Pemerintahan. Anggota masyarakat dan Lembaga Pemerintah menjadi bingung untuk menentukan ketentuan undang-undang mana yang harus mereka taati dan ikuti.

Inkonsistensi menyebabkan gagalnya pembentukan hukum pada suatu masyarakat dan Lembaga Pemerintah tertentu. Inkonsistensi tidaklah berarti semata-mata adanya pertentangan (*repugnant*) atau kontradiksi (*contradictive*), melainkan juga mencakup adanya ketidaksesuaian (*incompatibility*), atau tidak sejalan (*inconvenience*). Konsistensi tidak hanya berlaku bagi penggunaan istilah dalam rumusan kata-kata dalam suatu peraturan perundang-undangan, melainkan juga harus meliputi konsistensi dalam konsepsi dan konstruksi hukum.

b. *Congruence between official action and declared rules*

Fuller menyatakan bahwa desideratum ini berkaitan dengan kesesuaian antara Undang-undang yang dibuat dengan pelaksanaan oleh pejabat yang berwenang, dimana pemahaman yang baik dan tepat serta tidak adanya kepentingan pribadi dalam menerapkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, merupakan syarat mutlak untuk menciptakan sistem hukum yang baik. Sehingga jika dikaitkan dengan pembahasan ini, adanya ketidaksesuaian dalam pelaksanaan antara Syarat substantif BLU dengan konsep BLU PIP yang tidak memenuhi satu pun syarat BLU.

Dengan demikian, konsepsi hukum Pusat Investasi Pemerintah tidak memenuhi dua desideratum. Kemudian sesuai dengan pernyataan Fuller di awal, dapat diambil kesimpulan bahwa sistem hukum PIP yang berjalan selama ini tidak pantas untuk disebut dengan suatu sistem hukum yang layak, yang tidak dapat berlaku secara efektif dan baik.

SIMPULAN

1. Kesesuaian antara semangat atau tujuan PIP

sebagai BLU:

Terdapat pertentangan antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008. Menurut Nana (2011), BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan bertolak belakang dengan maksud dibentuknya PIP sebagai pelaksana kegiatan investasi pemerintah, dimana umumnya hakekat dari pelaksanaan investasi adalah untuk mencari keuntungan (p.172).

2. Kesesuaian Persyaratan Substantif PIP sebagai BLU:

- a. Menurut Ratna (2014), Jika dilihat dari syarat substantive BLU tampak bahwa kegiatan investasi pemerintah bukanlah termasuk ke dalam kegiatan layanan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 (p.140)
- b. Menurut Nana (2011), Berdasarkan PMK Nomor 178/PMK.01/2008 tidak dicantumkan standar pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat sebagai sebuah pelayanan umum, karena memang PIP tidak melaksanakan persyaratan substantif sebagaimana layaknya sebuah instansi yang menerapkan PPK-BLU (p.121).

3. Kesesuaian dengan teori Asas kepastian hukum Lon Fuller, maka dalam konsepsi status hukum PIP terdapat dua desideratum yang tidak terpenuhi, yaitu:

- a. *Consistency or avoiding contradiction* Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 Pasal 1 (lex spesialis) tidak dalam konteks dan konstruksi hukum umum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

juncto Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 (lege generalis).

b. *Congruence between official action and declared rules*

Adanya ketidaksesuaian dalam pelaksanaan antara Syarat substantif BLU dengan konsep BLU PIP yang tidak memenuhi satu pun syarat BLU.

DAFTAR RUJUKAN

Karmana, Nana. "Tinjauan Hukum Penyertaan Modal Pusat Investasi Pemerintah." Tesis, Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Kekhususan Hukum Keuangan Negara Universitas Indonesia. Jakarta, 2011.

Darmawan, Agus. "Tugas Dan Fungsi Pusat Investasi Pemerintah Sebagai Badan Layanan Umum." Tesis, Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Kekhususan Hukum Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta, 2010.

Lon L. Fuller. 1964. *The Morality of law*. New Haven: Yale University Press.

Hartanto, Ratna. "Pengelolaan Investasi Pemerintah oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) Antara Gagasan Kreatif dan Problematika Hukumnya." *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 33, No. Tahun 2014 : 2301-9190.

Siregar, Soritaon. "Pembiayaan Investasi melalui Pusat Investasi Pemerintah Sebagai Upaya Percepatan Penyelenggaraan Infrastruktur Berkelanjutan." Makalah, Kepala Pusat Investasi Pemerintah Kementerian Keuangan, Jakarta.

Widjaja, Gunawan. "Lon Fuller, Pembuatan Undang-Undang dan Penafsiran Hukum, *Law Review*." Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Vol VI, No.1 Juli 2006.