

## **INVESTASI PEMERINTAH DALAM BENTUK PEMBERIAN PINJAMAN DI MASA PANDEMI COVID-19**

### *GOVERNMENT INVESTMENT IN THE FORM OF LOANS DURING THE COVID-19 PANDEMIC*

**Lalu Wira Pria Suhartana**

Universitas Mataram, Indonesia, Email : [wip.intan@gmail.com](mailto:wip.intan@gmail.com)

Received: 2022-02-08, Reviewed: 2022-04-20, Accepted: 2022-04-24, Published: 2022-04-24

#### **Abstract**

*This study aims to examine and analyze Government Investment in the Form of Lending during the Covid-19 Pandemic. This research uses normative legal research methods with statute, conceptual and case study approaches. The legal materials in this study are primary legal materials and secondary legal materials, by means of identification, inventory, classification, and deductive analysis techniques. The results of this study indicate that loans can be divided into ordinary loans and loans in the context of national economic recovery (PEN loans), ordinary loans require board approval, while PEN loans require notification, and both loans are investment related.*

**Keywords: Loan; Approval; Notification; National Economic Recovery**

#### **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis Investasi Pemerintah dalam Bentuk Pemberian Pinjaman di Masa Pandemi Covid-19. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan *statute*, *conceptual* dan *case study*. Bahan hukum dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan cara identifikasi, inventarisasi, klasifikasi, dengan teknik analisis yang bersifat deduktif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pinjaman dapat dibagi menjadi pinjaman biasa dan pinjaman dalam rangka pemulihan ekonomi nasional (Pinjaman PEN), pinjaman biasa mengharuskan persetujuan dewan, sedangkan pinjaman PEN mensyaratkan pemberitahuan, dan kedua pinjaman tersebut terkait dengan investasi.

**Kata Kunci : Pinjaman; Persetujuan; Pemberitahuan; Pemulihan Ekonomi Nasional**

#### **PENDAHULUAN**

Demokrasi ekonomi merupakan pilihan ideal bangsa Indonesia sesuai dengan filosofi negara yang terdapat dalam Preambul Undang-Undang Dasar 1945 yang ‘berkedaulatan rakyat’, ini bertentangan dengan sistem sosialis “... *Socialist philosophy regards the public ownership of the major means of production and a minimum claim of each to a share of the resources of the nation as elementary*

*aspects of justice*”<sup>1</sup> di samping itu juga bahwa “...*The centralised command economy may suffer more severely from political manipulation, corruption, the arbitrary exercise of power, poor information, cumbersome system and perverse incentives*”<sup>2</sup>.

Untuk membangun ekonomi bangsa, investasi memiliki peran yang sangat signifikan, Investasi bagi suatu negara adalah merupakan suatu keharusan atau keniscayaan, karena investasi adalah merupakan salah satu motor penggerak roda ekonomi agar suatu negara dapat mendorong perkembangan ekonominya selaras dengan tuntutan perkembangan masyarakatnya. Investasi di suatu negara akan dapat berlangsung dengan baik dan bermanfaat bagi negara dan rakyatnya, manakala negara mampu menetapkan kebijakan investasi sesuai dengan amanah konstitusinya.<sup>3</sup>

Banyak faktor yang menyebabkan timbulnya keengganan masuknya investasi asing ke Indonesia dewasa ini. Faktor-faktor yang dapat menjadi pendukung masuknya arus investasi ke sebuah negara yang diperlukan adalah kepastian hukum dan stabilitas dalam investasi<sup>4</sup>,

Dalam pengembangan kebijakan hukum investasi khususnya dalam kaitannya dengan investasi asing langsung (*foreign direct investment*), dikenal adanya dua kelompok besar teori yang didasarkan pada kepentingan pihak negara penerima investasi (*host country*) dan pihak para investor yang biasanya diwakili oleh perusahaan *transnasional/transnational corporation* (TNC) atau *multi national corporations* (MNCs). Kemudian apabila didalami lebih jauh berbagai kebijakan investasi di negara-negara berkembang selalu cenderung mengikuti pola kapitalis, sosialis dan jalan tengah, sedangkan kebijakan hukum investasi Indonesia didasarkan pada paradigma konservatif, paradigma liberal, dan paradigma ambivalen.<sup>5</sup>

Paradigma konservatif dicirikan dengan pandangan bahwa investasi asing dianggap sebagai suatu ancaman bagi perekonomian nasional dan kehadirannya akan merugikan kepentingan nasional bahkan berbahaya terhadap kedaulatan negara, paradigma ini berakhir pada akhir tahun 1966 pada saat Indonesia mengeluarkan kebijakan hukum investasi baru pada tahun 1967 dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing

<sup>1</sup> W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Stevens & Sons, London, 1974, hlm. 2

<sup>2</sup> Robert Pritchard, *The Contemporary Challenges of Economic Development*, Kluwer Law International, London, 1996, hlm. 1

<sup>3</sup> Muchabuku sudah ditambahn, 1996, hlm. 1 yang sangat signifikan, mmad Zaidun, 2008. *Paradigma Baru Kebijakan Hukum Investasi Indonesia suatu Tantangan dan Harapan, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Universitas Airlangga*, Surabaya, Sabtu 12 Juli 2008.

<sup>4</sup> David Flint, et.al., *Constitutional and Legislative Safeguards for FDI: A Comparative Review Utilizing Australia and China*, Kluwer Law International, London, 1996, hlm. 103

<sup>5</sup> *Ibid.* Teori yang didasarkan pada kepentingan penerima investasi (*host country*) adalah *Neo-Classical economic Theory, Dependency Theory, The Middle Path Theory, State/Government Intervention Theory*. Sedangkan teori yang didasarkan pada kepentingan investor (TNC/MNC) yaitu *International Organization Theory, Vernon-s Product Life Cycle Theory, The Horizon Global Theory, Market Imperfection Theory, The Transaction Cost or Internalization Theory, The Location Theory, Exchange Risk Theory, dan Dunning's Eclectic Theory*.

dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Paradigma liberal terlihat dari fleksibilitas yang luas bagi investasi dan investor asing, sedangkan paradigma ambivalen ditandai dengan sikap-sikap yang sering berubah-ubah dalam penentuan kebijakan hukum investasi, satu sisi memberikan kebebasan tetapi sekaligus memberikan batasan, inkonsisten antara peraturandan pelaksanaannya, sikap ego sektoral juga tampak dalam pengaturan investasi yang terkait insentif pajak, bea masuk atau aspek prosedural.

Kehadiran investasi dapat memberikan dampak positif bagi suatu negara, yaitu dapat menambah devisa negara, berperan memodernisasi industri, membuka lapangan kerja baru, menambah sumber finansial melalui pajak, termasuk juga pengalaman (*experience*), transfer pengetahuan (*knowledge transfer*), transfer kecakapan manajerial (*management skill transfer*), perubahan budaya kompetisi (*change competitive culture*), kemampuan menghadapi masalah global (*global problem solving*) dan memunculkan kemauan untuk melakukan inovasi (*innovations creation habit*) yang pada akhirnya nanti dapat dimanifestasikan dan diajarkan kepada pengusaha-pengusaha domestik, termasuk kepada manajer lokal agar mengetahui strategi dalam rangka membuat relasi dengan bank-bank luar negeri, mencari alternatif pasokan sumber daya, serta memperluas jaringan-jaringan pemasaran sampai ke tingkat internasional.<sup>6</sup> Bagi Indonesia investasi diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi Indonesia, diantaranya dapat mendorong kegiatan perekonomian, adanya transfer teknologi, menciptakan lapangan kerja, dan memberikan manfaat lainnya yang berakhir pada terciptanya kesejahteraan rakyat.<sup>7</sup>

Sedangkan dampak negatif dari investasi yaitu bahwa dengan adanya investasi dapat mempengaruhi kebijakan politik ekonomi suatu negara, dapat menimbulkan gap dalam keharmonisan kerja karena ketidakseimbangan Sumber Daya Manusia dan kompetensi yang dimiliki, munculkan dampak yang sifatnya massif dan sistematis bagi keberlangsungan nilai-nilai kearifan local (*local wisdom*) seperti terkikisnya nilai-nilai gotong royong dan kesederhanaan dengan nilai-nilai individualistis dan hedonis.<sup>8</sup>

Di masa pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* kegiatan investasi menghadapi permasalahan karena tidak dapat dilakukan seperti dalam kondisi normal, tidak saja investasi tapi semua kegiatan bisnis juga meghadapi permasalahan, sebab *Covid-19* telah mengancam semua aspek kehidupan. *Covid-19* saat ini menjadi problem utama secara global, penyebarannya dengan jumlah kasus dan jumlah kematian telah meningkat dan

<sup>6</sup> Syaifudin, A., & Ernawati, E. 2020. Indonesia Investment Rules: Kajian Hukum Pemulihan Dan Pengembangan Ekonomi Nasional Dimasa COVID-19. *Journal of Judicial Review*, 22(2), <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/1895964>, diakses pada tanggal 13 Januari 2022

<sup>7</sup> Hernawati, R. A. S., & Suroso, J. T. 2020. Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law. *Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi)*, 4(1), 392-408. diakses pada tanggal 18 Januari 2022.

<sup>8</sup> Ahmad Syaifudin, Elisatin Ernawati, *Loc. Cit.*

meluas lintas wilayah dan lintas negara, dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Beberapa alternatif menjadi perdebatan untuk diterapkan sebagai antisipasi penyebaran wabah tersebut, seperti *lockdown*,<sup>9</sup> *physical distancing*,<sup>10</sup> *social distancing*,<sup>11</sup> Darurat Sipil,<sup>12</sup> Karantina Wilayah,<sup>13</sup> Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB),<sup>14</sup> kemudian berlanjut dengan menerapkan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)<sup>15</sup> dengan

<sup>9</sup> Kusumaputra, A., & Retnowati, E. (2020). Analisis Yuridis Dasar Pertimbangan Kebijakan Lockdown Pada Situasi Darurat Kesehatan Di Tingkat Daerah. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 49. P-Issn : 2086-2695, E-Issn : 2527-4716, <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/29214/17726>, diakses pada tgl 14 Desember 2021. Kebijakan lockdown merupakan upaya penutupan wilayah guna mencegah penyebaran wabah penyakit yang terjadi. Secara yuridis, kebijakan "lockdown" dapat disebut sebagai karantina wilayah, yang diikuti dengan adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).

<sup>10</sup> Sukardi, S., & Sulaiman, L. (2021). Dampak Physical Distancing dan Sosial Distancing pada Kesehatan Fisik dan Mental Masyarakat. *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal*, 11(3), 673-680, Sekolah Tinggi Ilmu Kesehatan Kendal, <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/2135280>, diakses pada tgl 15 Desember 2021. Physical distancing merupakan langkah dalam menekan penularan Covid 19 di masyarakat, kegiatan ini merupakan upaya menekan kontak fisik antara orang yang terinfeksi dan orang yang sehat, upaya menekan penyebaran virus, menekan morbiditas, dan dampak lainnya adalah pada kesehatan mental dan fisik yang pada akhirnya dapat menyebabkan kematian (Yunus & Rezki, 2020; Syafrida & Hartati, 2020). Namun keputusan physical distancing sebagai langkah mencegah penularan Covid 19, memberikan dampak terhadap kinerja masyarakat, pembatasan interaksi, menurunnya interaksi ini menyebabkan kurangnya kepekaan terhadap sesama, ekonomi yang terganggu dan sulitnya akan akses alat pelindung diri juga menyebabkan langkah proteksi diri bagi masyarakat sangat lemah (Sakti & Pribadi, 2018).

<sup>11</sup> *Ibid.* Social Distancing merupakan langkah dalam membatasi ruang gerak sosial masyarakat sehingga dapat menekan penularan Covid 19 (Yuliana, 2020). Pembatasan kegiatan sosial telah diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Karantina Kesehatan, Pasal 59-60 (Setiawan, 2020). Dalam penerapan social distancing masyarakat tidak dibolehkan melakukan kontak fisik dengan orang lain, agar tidak terjadi kontak antara penderita dan masyarakat yang sehat diterapkan *work from home*, belajar mandiri di rumah, pertemuan dan rapat online. *da* adalah dengan melakukan pinjaman. *b* semua anggaran diarahkan untuk penanggulangan Covid-19, salah satu cara yang dilakukan pemda.

<sup>12</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara Nomor 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya (LNRI 1959No 139, TLNRI No1908).

<sup>13</sup> Undang-Undang No 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan (LNRI 2018 Nomor 128, TLNRI Nomor 6236). Karantina Wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah Pintu Masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi. Sedangkan Pembatasan Sosial Berskala Besar adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.

<sup>14</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (LNRI Tahun 2020 Nomor 91, TLNRI Nomor 6487). Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) adalah pembatasan kegiatan tertentu penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). PSBB diberlakukan pemerintah untuk mengantisipasi penyebaran virus corona pada bulan April 2020. Kebijakan ini diatur lewat Permenkes Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Coronavirus Disease 2019. Dalam peraturan tersebut, Menteri Kesehatan berwenang untuk menetapkan PSBB di suatu wilayah. Setiap kepala daerah harus mengajukan usulan PSBB terlebih dahulu kepada Menkes. Dalam penerapannya, PSBB menutup semua kegiatan perkantoran dan industri non esensial, termasuk pusat perbelanjaan, pengetatan kapasitas kendaraan dan larangan makan ditempat bagi restoran dan rumah makan. Baca Juga Prianter Jaya Hairi, Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan Covid-19, *Info Singkat*, Vol. XII, Nomor 7/I/Puslit/April/2020, <https://berkas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter-628-495-20200707165430.pdf>, diakses pada tgl 16 Desember 2021

<sup>15</sup> Fitra Moerat Ramadhan, Gonta-ganti Istilah Kebijakan Pemerintah Atasi Covid-19, dari PSBB sampai PPKM, <https://grafis.tempo.co/read/2747/gonta-ganti-istilah-kebijakan-pemerintah-atasi-covid-19-dari-psbb-sampai-ppkm>, diakses pada tgl 15 Desember 2021.

variasi PPKM Jawa-bali,<sup>16</sup> PPKM Mikro,<sup>17</sup> Penebalan PPKM Mikro,<sup>18</sup> PPKM Darurat,<sup>19</sup> PPKM Level 3-4.<sup>20</sup>

Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) mempublikasikan data realisasi investasi periode Juli - September (triwulan III) tahun 2021 mencapai Rp 216,7 triliun dan realisasi investasi secara kumulatif, sepanjang periode Januari - September tahun 2021, kinerja realisasi investasi Indonesia tercatat mencapai Rp 659,4 triliun (73,3 %) dari target Rp 900,0 triliun. Capaian ini terdiri atas PMA sebesar Rp 331,7 triliun (50,3 %) dan PMDN sebesar Rp 327,7 triliun (49,7 %) dengan penyerapan tenaga kerja Indonesia sebanyak 912.402 orang yang berasal dari PMA sebanyak 447.116 orang dan PMDN sebanyak 465.286 orang.<sup>21</sup>

*“Dengan adanya kasus peningkatan positivity rate Covid-19 pada bulan Juli sampai pertengahan Agustus, memaksa Pemerintah melakukan pembatasan kegiatan ekonomi khususnya di Pulau Jawa, mengakibatkan perlambatan kegiatan investasi. Namun, setelah penanganan yang baik oleh Pemerintah, dengan statistik penurunan kasus positif Covid-19 pada pertengahan Agustus, pergerakan ekonomi riil terus membaik, sehingga para pelaku usaha dapat melakukan percepatan konstruksi atau pembangunan proyeknya,” jelas Menteri Investasi/Kepala BKPM, Bahlil Lahadalia.*<sup>22</sup>

Pandemi Covid-19 telah mengganggu layanan kesehatan di seluruh dunia. Bukti baru yang dikumpulkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia dan Bank Dunia menunjukkan bahwa pandemi Covid-19 kemungkinan akan menghentikan dua dekade kemajuan global menuju Cakupan Kesehatan Universal. Organisasi-organisasi tersebut juga mengungkapkan bahwa sebelum pandemi lebih dari setengah miliar orang didorong lebih jauh ke dalam kemiskinan ekstrem karena mereka harus membayar layanan kesehatan dari kantong mereka sendiri, dan pandemi kemungkinan akan memperburuk

<sup>16</sup> Kebijakan ini pertama kali diberlakukan hanya di wilayah Jawa-Bali mulai 11 sampai 25 Januari 2021. Saat itu, angka kasus Covid-19 melonjak pasca libur Natal dan Tahun Baru. Sebelumnya, pemerintah DKI Jakarta sempat memakai istilah PSBB transisi. PSBB transisi merupakan fase pelonggaran dari PSBB awal. Secara aturan, PPKM Jawa-Bali lebih longgar dibandingkan dengan PSBB. Sejumlah kegiatan bisnis dan perkantoran sudah diizinkan beroperasi dengan syarat pembatasan kapasitas dan penerapan protokol kesehatan yang ketat.

<sup>17</sup> Setelah hampir satu bulan menerapkan PPKM Jawa-Bali, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru lagi yang disebut PPKM skala mikro, dimulai 9 Februari 2021. Tujuannya, untuk menekan kasus positif dan melandaikan kurva sebagai prasyarat utama keberhasilan dalam penanganan Covid-19 dengan pengaturan di tingkat RT/RW. Ada dengan melakukan pinjaman. Semua anggaran diarahkan untuk penanggulangan Covid-19, salah satu cara yang dilakukan dalam penerapan aturan ini, Pemerintah mengeluarkan pembeda zona berdasarkan tingkat lingkungan. Aturan yang diberlakukan juga mengikuti label zona masing-masing lingkungan. Ada dengan melakukan pinjaman. Semua anggaran diarahkan untuk penanggulangan Covid-19, salah satu cara yang dilakukan dalam penerapan aturan ini, Pemerintah mengeluarkan pembeda zona berdasarkan tingkat lingkungan.

<sup>18</sup> Pada pertengahan Juni, Pemerintah memberlakukan kebijakan Penebalan PPKM Mikro saat angka kasus Covid-19 terpantau kembali meningkat. Sejumlah aturan terkait kebijakan ini diatur dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2021. Tak banyak berbeda, sejumlah aturan dalam masa penerapan kebijakan ini juga mengikuti label zona masing-masing lingkungan.

<sup>19</sup> Pasca libur hari raya Idul Fitri dan ditemukannya virus varian baru, varian Delta asal India, Presiden Joko Widodo mengumumkan penerapan aturan baru, yakni PPKM Darurat. PPKM darurat diklaim lebih ketat ketimbang PSBB dan PPKM mikro. Awalnya kebijakan ini hanya diberlakukan di Jawa-Bali. Namun, kemudian kebijakan serupa juga diterapkan di sejumlah wilayah lain.

<sup>20</sup> PPKM Darurat berakhir pada 20 Juli. Presiden Jokowi kembali mengumumkan bahwa PPKM akan diperpanjang hingga 25 Juli. Namun, pemerintah mengubah istilah PPKM Darurat diganti menjadi PPKM level 3-4, karena dinilai istilah sebelumnya terlalu menyeramkan. Aturan ini sama dengan PPKM Darurat. Namun, aturan tersebut diberlakukan untuk daerah dengan level 4 dan level 3, adapun level 4 dan 3 ini berdasarkan rekomendasi WHO soal situasi Corona di sebuah wilayah.

<sup>21</sup> Optimisme Investasi Indonesia di Tengah Pandemi Covid-19, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/siaran-pers/readmore/2434501/76401>, diakses pada tanggal 13 Januari 2021.

<sup>22</sup> *Ibid.*

situasi. Pandemi juga memicu krisis ekonomi terburuk sejak 1930-an, sehingga semakin sulit bagi orang untuk membayar perawatan.<sup>23</sup>

Pandemi *Covid-19* di Indonesia membawa risiko bagi kesehatan masyarakat dan bahkan merenggut korban jiwa, juga berdampak terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, dan peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Oleh karena itu diperlukan berbagai upaya oleh Pemerintah untuk melakukan penyelamatan kesehatan dan perekonomian nasional, dengan fokus pada belanja untuk kesehatan, jaring pengaman sosial (*social safety net*), serta pemulihan perekonomian termasuk untuk dunia usaha dan masyarakat yang terdampak.

*Covid-19* selain mengancam keberlangsungan hidup individu, juga mengancam keberlanjutan dari lembaga-lembaga publik seperti pemerintah daerah (Pemda), sehingga Pemda berusaha mencari jalan untuk mengatasi masalah defisit anggaran agar dapat melaksanakan kegiatan dari program-program yang telah ditetapkan, sebab semua anggaran diarahkan untuk penanggulangan *Covid-19*, salah satu cara yang dilakukan Pemda adalah dengan melakukan pinjaman.

Seperti yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat (Pemprov NTB) yang berencana meminjam uang Rp. 750 Miliar ke salah satu BUMN yang akan digunakan untuk infrastruktur jalan dan pembangunan rumah sakit tanpa perlu persetujuan dewan. “Pinjaman utang itu tidak memerlukan persetujuan DPRD, apalagi dalam kondisi darurat sekarang”, kata Ketua DPRD NTB Hj. Baiq Isvie Rupaeda.<sup>24</sup> Namun ternyata rencana untuk meminjam tersebut mendapat interupsi anggota dewan pada saat Rapat Paripurna DPRD NTB yang membahas penyampaian kesimpulan hasil reses, mereka mempertanyakan Informasi tentang pinjaman daerah tersebar di media dengan surat Nomor 900/1102/BPKAD/2021, Perihal: Pinjaman Daerah. Surat tersebut ditandatangani Sekretaris Daerah, yang menjelaskan bahwa Pemprov NTB telah menandatangani MOU utang dengan PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) pada Jum’at 13 Agustus 2021. Kemudian di samping surat tersebut, ada juga surat yang beredar secara terbatas dengan Nomor 500/24/PU/2021 yang berisi pemberitahuan Pinjaman Pemulihan Ekonomi (PEN) Daerah yang ditandatangani oleh Gubernur.<sup>25</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah tentang Investasi Pemerintah dalam Bentuk Pemberian Pinjaman di Masa Pandemi *Covid-19*. Penelitian ini adalah penelitian normative dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan serta pendekatan konseptual. Metode analisa bahan hukum yang digunakan adalah dengan metode penafsiran hukum. Metode penafsiran

<sup>23</sup> World Health Organization, More than half a billion people pushed or pushed further into extreme poverty due to health care costs, 12 December 2021, <https://www.who.int/news/item/12-12-2021-more-than-half-a-billion-people-pushed-or-pushed-further-into-extreme-poverty-due-to-health-care-costs>, diakses pada tgl 15 Desember 2021.

<sup>24</sup> Lombok Post, Utang tak Butuh Persetujuan Dewan?, 14 Agustus 2021, hal.2

<sup>25</sup> Lombok Post, Proses Utang Dinilai Cacat Prosedur, 19 Agustus 2021, hal. 2

yang digunakan diantaranya metode penafsiran gramatika dan metode penafsiran autentik.

## PEMBAHASAN

### Pinjaman

Setiap orang termasuk pemerintah daerah (Pemda) memiliki kebebasan untuk melakukan perjanjian (*freedom of contract*), dalam hal ini perjanjian pinjam meminjam uang, namun kebebasan tersebut dibatasi oleh sebab yang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum. Jika ketentuan ini tidak diikuti maka perjanjian tidak mempunyai kekuatan. Perjanjian harus dibuat dengan itikad baik, dan semua perjanjian yang telah disepakati akan menjadi undang-undang bagi para pembuatnya (*Pacta Sunt Servanda*).<sup>26</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman atau hibah kepada Pemda, BUMN, BUMD sesuai dengan yang tercantum/ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN,<sup>27</sup> dan Gubernur/bupati/walikota dapat mengadakan utang daerah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD.<sup>28</sup>

Pinjaman kepada Pemda diartikan semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Pinjaman kepada daerah merupakan bentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, dan pinjaman ini dapat bersumber dari Pemerintah Pusat, Daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat. Daerah juga dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman utang luar negeri setelah memperoleh pertimbangan dari menteri. Selain pinjaman daerah, ada juga jenis pinjaman yang disebut dengan Pinjaman Dalam Negeri dan Pinjaman Luar Negeri.<sup>29</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 Tentang Pinjaman Daerah, Jenis Pinjaman Daerah terdiri atas pinjaman jangka pendek, pinjaman jangka menengah, dan pinjaman jangka panjang.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Lalu Wira Pria S., Utang NTB Tanpa Persetujuan Dewan, Lombok Post, 30 Agustus 2021

<sup>27</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (LNRI Tahun 2004 Nomor 5, TLNRI Nomor 4355), Pasal 33 ayat (1)

<sup>28</sup> *Ibid*, Pasal 39 ayat (1).

<sup>29</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679), Pasal 1, 279, 300, 301 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah (LNRI Tahun 2018 Nomor 248, TLNRI Nomor 6279), Pasal 1, 11-14

<sup>30</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah (LNRI Tahun 2018 Nomor 248, TLNRI Nomor 6279), Pasal 11-14

Pinjaman jangka pendek, yaitu pinjaman dengan jangka waktu kurang atau sama dengan 1 tahun anggaran yang harus dilunasi dalam tahun anggaran berjalan, pinjaman ini hanya dipergunakan untuk menutup kekurangan arus kas.

Pinjaman jangka menengah, adalah pinjaman dengan jangka waktu lebih dari 1 tahun anggaran yang harus dilunasi dalam kurun waktu yang tidak melebihi sisa masa jabatan kepala daerah, pinjaman ini dipergunakan untuk membiayai kegiatan prasarana dan/atau sarana pelayanan publik di daerah yang tidak menghasilkan penerimaan daerah.

Pinjaman jangka panjang, yaitu pinjaman dengan jangka waktu lebih dari 1 tahun anggaran yang harus dilunasi pada tahun anggaran berikutnya sesuai dengan persyaratan perjanjian pinjaman, pinjaman ini dipergunakan untuk membiayai infrastruktur dan/atau kegiatan investasi berupa kegiatan pembangunan prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menjadi urusan pemda, dengan tujuan menghasilkan penerimaan langsung berupa pendapatan bagi APBD, menghasilkan penerimaan tidak langsung berupa penghematan belanja APBD dan/atau memberikan manfaat ekonomi dan sosial.

Terkait variasi pinjaman ini ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi diantaranya yaitu, terhadap pinjaman jangka menengah dan panjang wajib mendapat persetujuan dewan, persetujuan ini dilakukan bersamaan pada saat pembahasan KUAPBD. Persetujuan dewan tersebut dalam bentuk keputusan dewan berdasarkan hasil sidang paripurna, yang memuat antara lain penggunaan pinjaman daerah, jumlah pinjaman daerah, jangka waktu pinjaman daerah, dan kewajiban pembayaran pokok, bunga dan biaya lainnya. Jadi yang disyaratkan adalah keputusan dewan bukan keputusan pimpinan atau alat kelengkapan dewan.

Perjanjian pinjam meminjam sebenarnya berada pada lingkup privat, tapi karena yang meminjam adalah daerah, dan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD, maka terlihat menjadi urusan publik yang harus mendapat validasi politik, sehingga untuk meminjam hrs mendapatkan legitimasi dewan.

Perjanjian pinjaman daerah adalah dokumen publik yang harus diumumkan dalam berita daerah, dan peraturan menentukan bahwa pinjaman harus dilandasi prinsip transparansi dan kehati-hatian karena berisiko tinggi yaitu risiko kesinambungan fiskal, risiko tingkat bunga, risiko pembiayaan kembali.

Pinjaman Daerah merupakan salah satu alternatif sumber pembiayaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk mendanai kegiatan yang merupakan inisiatif pemerintah daerah dalam rangka urusan pemerintahan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pinjaman Daerah dapat digunakan untuk membiayai infrastruktur dan/atau investasi prasarana dan/atau sarana daerah dalam rangka pelayanan publik. Selain itu, Pinjaman Daerah juga dapat digunakan untuk menutup arus kas daerah.

## Pinjaman di Masa Covid-19

Pinjaman pada masa Covid-19 diatur berbeda dengan pinjaman biasa. Pinjaman di masa Covid-19 diatur dalam Peraturan Pemerintah<sup>[1]</sup> Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan<sup>[1]</sup> Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau<sup>[1]</sup> dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan,<sup>31</sup> yang ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia<sup>[1]</sup> Nomor 2 Tahun 2020<sup>[1]</sup> Tentang<sup>[1]</sup> Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan<sup>[1]</sup> Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau<sup>[1]</sup> dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.<sup>32</sup>

Undang-Undang ini diamandemen oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020<sup>33</sup> mengenai Pasal 27 ayat (1) dan (3) dan Pasal 29.

Dalam amar putusannya, MK menyatakan bahwa Pasal 27 ayat (1) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Pasal 27 ayat (1) menyebutkan:

*“Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.*

Diubah menjadi:

*“Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian*

<sup>31</sup> Peraturan Pemerintah<sup>[1]</sup> Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan<sup>[1]</sup> Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau<sup>[1]</sup> dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (LNRI Tahun 2020 Nomor 87, TLNRI Nomor 6485)

<sup>32</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (LNRI Tahun 2020 Nomor 134, TLNRI Nomor 6516)

<sup>33</sup> Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, 28 Oktober 2021, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8202\\_1635396311.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8202_1635396311.pdf), diakses pada tgl 1 Januari 2022

*dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.*

Sedangkan terhadap Pasal 27 ayat (2) yang mengatur bahwa anggota Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK), jajarannya, serta pejabat lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan Perpu Covid-19 ini tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. MK menyatakan bahwa frasa “bukan merupakan kerugian negara” pada ayat (1) sudah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Sehingga, tidak terdapat lagi persoalan inkonstitusionalitas terhadap norma Pasal 27 ayat (2), dan bahwa Pasal 27 ayat (2) telah menjamin kepastian hukum dan perlakuan yang sama di hadapan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 27 ayat (3) tertulis:

*“Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara”.*

Diubah menjadi:

*“Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.*

Hakim mempertimbangkan bahwa ketentuan Pasal 27 ayat (3) tidak dapat dilepaskan dari adanya ketentuan Pasal 49 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN), sebab keadaan pandemi Covid-19 seperti yang terjadi saat ini merupakan bagian dari keadaan yang dikecualikan untuk tidak dapat dijadikan sebagai objek gugatan terhadap Keputusan Badan Tata Usaha Negara kepada Peradilan Tata Usaha Negara.

Terhadap Pasal 29 yang semula adalah “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan” dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 Undang-Undang *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD”.

Kemudian pinjaman pada masa covid ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional,<sup>34</sup> yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2020<sup>[1]</sup> tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional.<sup>35</sup>

Peraturan Pemerintah ini untuk melaksanakan ketentuan Pasal 11 ayat (7) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020<sup>[1]</sup> tentang<sup>[1]</sup> Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020. Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dalam kaitannya dengan kebijakan keuangan untuk penanganan Covid-19, sebenarnya tidak saja terkait Covid-19 tapi juga yang berhubungan dengan ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan serta penyelamatan ekonomi nasional dan ancaman dan penyelamatan ekonomi. PEN diartikan sebagai rangkaian kegiatan untuk pemulihan perekonomian nasional yang merupakan bagian dari kebijakan keuangan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk mempercepat penanganan pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan serta penyelamatan ekonomi nasional. PEN dilakukan dengan 4 (empat) program yaitu, penyertaan modal negara, penempatan dana, investasi pemerintah, dan penjaminan.

PEN dengan program investasi pemerintah dilakukan dengan investasi langsung dalam bentuk pemberian pinjaman kepada BUMN, pemberian pinjaman kepada lembaga, dan/atau pinjaman kepada daerah. Investasi pemerintah berupa pemberian pinjaman kepada BUMN dan lembaga dilaksanakan dalam rangka<sup>[1]</sup> memberikan dukungan kepada BUMN dan lembaga guna memperkuat dan menumbuhkan kemampuan ekonomi BUMN dan lembaga yang bersangkutan dan/atau membantu pelaku usaha

<sup>34</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2020 tentang<sup>[1]</sup> Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional (LNRI Tahun 2020 Nomor 131, TLNRI Nomor 6514)

<sup>35</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional (LNRI Tahun 2020 Nomor 186, TLNRI Nomor 6542)

yang terdampak pandemi Covid-19 yang mendapatkan dukungan dari BUMN dan/atau lembaga. Sedangkan Investasi Pemerintah berupa pinjaman kepada daerah dilaksanakan dengan ketentuan:

1. Pinjaman PEN Daerah diberikan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah melalui PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero); <sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub>
2. Dapat berupa pinjaman program dan/atau pinjaman kegiatan; dan <sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub>
3. Diberikan dengan suku bunga tertentu yang ditetapkan oleh Menteri. <sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub>

Pinjaman PEN daerah diajukan kepada menteri dengan tembusan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan dengan tembusan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri, dengan memenuhi persyaratan paling sedikit:

1. Merupakan daerah yang terdampak pandemi Covid-19;
2. Memiliki program pemulihan ekonomi daerah yang mendukung Program PEN;
3. Jumlah sisa pinjaman daerah ditambah jumlah Pinjaman PEN Daerah tidak melebihi 75 % (tujuh puluh lima persen) dari jumlah penerimaan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk tahun sebelumnya; dan
4. Memenuhi nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan Pinjaman PEN daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah.
5. Adanya **pemberitahuan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) hari kerja sejak tanggal diajukannya permohonan.

Ketentuan tentang pinjaman PEN daerah lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK), yaitu PMK Nomor **105/PMK.07/2020** tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah<sup>36</sup>, yang diubah dengan PMK Nomor **179/PMK.07/2020** Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah<sup>37</sup>, dan diubah dengan PMK Nomor **43/PMK.07/2021** Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah.<sup>38</sup>

PMK ini mengatur pembiayaan daerah melalui pemberian pinjaman PEN daerah, dengan ketentuan: pinjaman PEN daerah diberikan oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah melalui Perusahaan Perseroan (Persero) PT Sarana Multi Infrastruktur (PT SMI), dapat dilaksanakan secara Tahun Jamak, dan jangka waktu pinjaman paling lama 8 (delapan) tahun.

<sup>36</sup> Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 105/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah (BNRI Tahun 2020 Nomor 880).

<sup>37</sup> Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 179/PMK.07/2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah (BNRI Tahun 2020 Nomor 1307)

<sup>38</sup> Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah (BNRI Tahun 2021 Nomor 482).

PT SMI adalah Badan Usaha Milik Negara yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2007 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pembiayaan Infrastruktur sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2007 tentang Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia untuk Pendirian Perusahaan Perseroan (Persero) di Bidang Pembiayaan Infrastruktur.

Selain pemberian pinjaman PEN Daerah, PT SMI dapat memberikan pinjaman daerah dalam rangka mendukung Program PEN yang dananya bersumber selain dari Pemerintah dan diberikan subsidi bunga. Pinjaman PEN Daerah dan pinjaman daerah dalam rangka mendukung Program PEN dilaksanakan dalam rangka:

1. membantu pemerintah daerah yang terdampak pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) untuk menutup defisit APBD;
2. membantu pemerintah daerah dalam pemulihan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat yang terdampak pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19);
3. membantu pemerintah daerah dalam penciptaan lapangan kerja dan penyerapan tenaga kerja dari dalam negeri/lokal;
4. membantu pemerintah daerah dalam mendorong penggunaan bahan baku dari dalam negeri/lokal di daerah; dan
5. membantu pemerintah daerah melalui penyediaan sumber pembiayaan daerah yang dapat digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana.

### **Investasi Pemerintah dalam Bentuk Pinjaman**

Investasi memerlukan perlindungan dalam bidang politik, ekonomi, dan hukum,<sup>39</sup> dan investasi pemerintah saat ini bukan hanya menjadi salah satu tools dalam pembangunan nasional namun terlebih lagi menjadi instrument utama dalam menjalankan roda perekonomian bangsa Indonesia mengingat pelaksanaan investasi pemerintah tersebut dilakukan dalam berbagai bentuk instrument investasi berupa saham, surat utang dan/ atau investasi langsung yang pembiayaannya dialokasikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.<sup>40</sup>

Dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diatur bahwa Pemerintah dapat melakukan investasi jangka panjang dalam bentuk saham, surat utang, dan investasi langsung untuk memperoleh manfaat ekonomi, sosial dan/atau manfaat lainnya.

<sup>39</sup> Dewi, P. M., & SH, M. (2014). Perlindungan hukum bagi investasi asing dalam menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN 2015. *RECHTSTAAT*, 8(1). <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/381295>, diakses pada tanggal 20 Januari 2022, <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/381295>, diakses pada tanggal 20 Januari 2022

<sup>40</sup> Tambunan, G. M. (2021). Paradigma Baru Pelaksanaan Investasi Pemerintah Pusat dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)*, 5(2), <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/2095150>, diakses pada tanggal 19 Januari 2022

Dalam pasal ini diatur tentang penyertaan modal yang dibedakan dengan investasi, penyertaan modal pemerintah pusat atau pemerintah daerah dilakukan pada perusahaan negara/daerah/**swasta**. Pengaturan ini tidak sinkron dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah,<sup>41</sup> yang diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah,<sup>42</sup> dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah<sup>43</sup> yang mendefinisikan Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Penyertaan modal tidak dilakukan di perusahaan swasta.

Kemudian investasi selain dibedakan dengan penyertaan modal, juga dibedakan dengan penanaman modal, dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal,<sup>44</sup> penanaman modal diartikan segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.

Jadi antara investasi, penyertaan modal, dan penanaman modal memiliki definisi yang berbeda dengan pengaturan yang berbeda juga.

Investasi Pemerintah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah,<sup>45</sup> diartikan sebagai penempatan sejumlah dana dan/atau aset keuangan dalam jangka panjang untuk investasi dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung guna memperoleh manfaat ekonomi, sosial, dan/atau manfaat lainnya, yang bersumber dari APBN, imbal hasil (bagian keuntungan atas pengelolaan investasi pemerintah), pendapatan dari layanan usaha, hibah, dan/atau sumber lain yang sah.

Investasi Pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau **investasi** langsung. Saham adalah saham yang tercatat dan/atau diperdagangkan di bursa efek, dan dapat juga dilakukan pada saham yang tidak tercatat dan/atau tidak diperdagangkan di

---

<sup>41</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (LNRI Tahun 2014 Nomor 92, TLNRI Nomor 5533).

<sup>42</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (LNRI Tahun 2020 Nomor 142, TLNRI Nomor 6523).

<sup>43</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (BNRI Tahun 2016 Nomor 547)

<sup>44</sup> Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (LNRI Tahun 2007 Nomor 67, TLNRI Nomor 4724).

<sup>45</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah (LNRI Tahun 2019 Nomor 166, TLNRI Nomor 6385).

bursa efek sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Surat utang dan/atau sukuk adalah surat utang dan/atau sukuk yang diterbitkan oleh: Pemerintah dan pemerintah daerah, korporasi dan/atau Badan Hukum Lainnya (BHL),<sup>46</sup> pemerintah negara lain, dan korporasi dan/atau badan hukum asing.

Investasi langsung dilakukan melalui: Pemberian Pinjaman, kerja sama investasi, dan/atau bentuk investasi langsung lainnya. Pinjaman adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu.

Pemberian pinjaman dapat digunakan untuk: a. pembangunan di bidang infrastruktur dan bidang lainnya; dan/atau b. fasilitas pembiayaan/pendanaan. Pemberian pinjaman untuk menunjang pelaksanaan program Pemerintah, yang dapat dilakukan oleh Operator Investasi Pemerintah (OIP) kepada Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha,<sup>47</sup> dan/atau pemerintah daerah berdasarkan perjanjian.

## SIMPULAN

Dari analisis di atas bahwa pinjaman dapat dibagi menjadi pinjaman biasa dan pinjaman PEN, dan kedua pinjaman itu terkait dengan investasi, artinya bahwa pinjaman tersebut memiliki motif profit atau bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, walaupun di masa Covid-19.

Kemudian jangka waktu pinjaman ditentukan selama 8 tahun dengan pola Kontrak Tahun Jamak (*Mutiyears Contract*), artinya akan melampaui masa jabatan gubernur, padahal dalam ketentuan tidak boleh melebihi masa jabatan kepala daerah. Ketentuan membatasi masa pinjaman dengan masa jabatan adalah penting untuk menghindari tindakan-tindakan yang akan membebani keuangan daerah dan juga kepala daerah termasuk anggota dewan selanjutnya, karena bisa saja jika diperbolehkan gubernur yang akan berakhir masa jabatan akan melakukan pinjaman yang pada akhirnya akan membebani gubernur selanjutnya, dan ini adalah preseden buruk bagi pemerintahan daerah, dan dewan hanya berfungsi sebagai tukang stempel.

Jika kepala daerah berganti dengan yang baru, maka dia dapat menyangkal dan tidak mengakui pinjaman tersebut, karena tidak terlibat dalam proses pinjaman. Walaupun pinjaman atas nama gubernur tapi yang meminjam adalah gubernur sebelumnya bukan gubernur yang selanjutnya. Proses pinjaman yang tidak mengikuti aturan yang telah ditentukan berakibat melanggar aturan atau hukum, konsekuensinya adalah batal demi hukum yg bisa disebabkan karena prosedur atau substansi.

<sup>46</sup> Badan hukum yang diatur tersendiri dengan undang-undang.

<sup>47</sup> Badan Usaha adalah BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta yang berbentuk perseoran terbatas, badan hukum asing, atau koperasi.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Muchammad Zaidun, (2008). *Paradigma Baru Kebijakan Hukum Investasi Indonesia suatu Tantangan dan Harapan, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Universitas Airlangga*, Surabaya.
- W. Friedmann, (1974), *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Stevens & Sons, London.
- Robert Pritchard, (1996), *The Contemporary Chelenges of Economic Development*, Kluwer Law International, London.
- David Flint, et.al., (1996). *Constitutional and Legislative Safeguards for FDI: A Comparative Review Utilizing Australia and China*, Kluwer Law International, London.

**Jurnal dan media cetak**

- Dewi, P. M., & SH, M. (2014). Perlindungan hukum bagi investasi asing dalam menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN 2015. *RECHTSTAAT*, 8(1). <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/381295>, diakses pada tanggal 20 Januari 2022
- Fitra Moerat Ramadhan, Gonta-ganti Istilah Kebijakan Pemerintah Atasi Covid-19, dari PSBB sampai PPKM, <https://grafis.tempo.co/read/2747/gonta-ganti-istilah-kebijakan-pemerintah-atasi-covid-19-dari-psbb-sampai-ppkm>, diakses pada tgl 15 Desember 2021.
- Hernawati, R. A. S., & Suroso, J. T. (2020). Kepastian Hukum Dalam Hukum Investasi Di Indonesia Melalui Omnibus Law. *Jurnal Ilmiah MEA (Manajemen, Ekonomi, & Akuntansi)*, 4(1), 392-408. diakses pada tanggal 18 Januari 2022.
- Kusumaputra, A., & Retnowati, E. (2020). Analisis Yuridis Dasar Pertimbangan Kebijakan Lockdown Pada Situasi Darurat Kesehatan Di Tingkat Daerah. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 49. P-Issn : 2086-2695, E-Issn : 2527-4716, [Https://Ejournal.Undip.Ac.Id/Index.Php/Mmh/Article/View/29214/17726](https://Ejournal.Undip.Ac.Id/Index.Php/Mmh/Article/View/29214/17726), diakses pada tgl 14 Desember 2021.
- Lombok Post, Utang tak Butuh Persetujuan Dewan?, 14 Agustus 2021, hal.2
- Lombok Post, Proses Utang Dinilai Cacat Prosedur, 19 Agustus 2021, hal. 2
- Lalu Wira Pria S., Utang NTB Tanpa Persetujuan Dewan, Lombok Post, 30 Agustus 2021
- Prianter Jaya Hairi, (2020) Implikasi Hukum Pembatasan Sosial Berskala Besar Terkait Pencegahan Covid-19, Info Singkat, Vol. XII, Nomor7/I/Puslit/April/2020, <https://berkas.dpr.go.id/sipinter/files/sipinter-628-495-20200707165430.pdf>, diakses pada tgl 16 Desember 2021
- Sukardi, S., & Sulaiman, L. (2021). Dampak Physical Distancing dan Sosial Distancing pada Kesehatan Fisik dan Mental Masyarakat. *Jurnal Ilmiah Permas: Jurnal Ilmiah STIKES Kendal*, 11(3), 673-680.
- Syaifudin, A., & Ernawati, E. (2020). Indonesia Investment Rules: Kajian Hukum

Pemulihan Dan Pengembangan Ekonomi Nasional Dimasa COVID-19. *Journal of Judicial Review*, 22(2), 195-214. <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/1895964>, diakses pada tanggal 13 Januari 2022

Tambunan, G. M. (2021). Paradigma Baru Pelaksanaan Investasi Pemerintah Pusat dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)*, 5(2). <https://garuda.kemdikbud.go.id/documents/detail/2095150>, diakses pada tanggal 19 Januari 2022.

### **Internet**

Optimisme Investasi Indonesia di Tengah Pandemi Covid-19, <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/siaran-pers/readmore/2434501/76401>, diakses pada tanggal 13 Januari 2021.

World Health Organization, More than half a billion people pushed or pushed further into extreme poverty due to health care costs, 12 December 2021, <https://www.who.int/news/item/12-12-2021-more-than-half-a-billion-people-pushed-or-pushed-further-into-extreme-poverty-due-to-health-care-costs>, diakses pada tgl 15 Desember 2021.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 Tentang Penanaman Modal (LNRI Tahun 2007 Nomor 67, TLNRI Nomor 4724).

Undang-Undang Republik Indonesia No 6 Tahun 2018 Tentang Keekarantinaan Kesehatan (LNRI 2018 Nomor 128, TLNRI Nomor 6236).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (LNRI Tahun 2004 Nomor 5, TLNRI Nomor 4355).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5589) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679), Pasal 1, 279, 300, 301 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah (LNRI Tahun 2018 Nomor 248, TLNRI Nomor 6279).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Tentang Pencabutan Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 (Lembaran-Negara Nomor 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya (LNRI 1959 No 139, TLNRI No 1908).

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau<sup>[1]</sup> dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (LNRI Tahun 2020 Nomor 87, TLNRI Nomor 6485).

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (LNRI Tahun 2020 Nomor 134, TLNRI Nomor 6516).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (LNRI Tahun 2014 Nomor 92, TLNRI Nomor 5533).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah (LNRI Tahun 2018 Nomor 248, TLNRI Nomor 6279).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2019 Tentang Investasi Pemerintah (LNRI Tahun 2019 Nomor 166, TLNRI Nomor 6385).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) (LNRI Tahun 2020 Nomor 91, TLNRI Nomor 6487).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional (LNRI Tahun 2020 Nomor 131, TLNRI Nomor 6514).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (LNRI Tahun 2020 Nomor 142, TLNRI Nomor 6523).
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam Rangka Mendukung Kebijakan Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Serta Penyelamatan Ekonomi Nasional (LNRI Tahun 2020 Nomor 186, TLNRI Nomor 6542).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah (BNRI Tahun 2016 Nomor 547).
- Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Coronavirus Disease 2019.
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 105/PMK.07/2020 tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah (BNRI Tahun 2020 Nomor 880).
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 179/PMK.07/2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional

untuk Pemerintah Daerah (BNRI Tahun 2020 Nomor 1307).

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 43/PMK.07/2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 105/PMK.07/2020 Tentang Pengelolaan Pinjaman Pemulihan Ekonomi Nasional untuk Pemerintah Daerah (BNRI Tahun 2021 Nomor 482).

Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari Kamis, 28 Oktober 2021, [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan\\_mkri\\_8202\\_1635396311.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_8202_1635396311.pdf), diakses pada tgl 1 Januari 2022.