

Analisis Hukum Pengelolaan Investasi Pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Ketenagakerjaan

JA

Muhamad Hasan Muaziz

Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia

Email: hasanmuaziz@unusia.ac.id

13

Classification

Conceptual Article

ABSTRAK

Program jaminan sosial sebagai amanat dari UUD 1945 menjadi tanggung jawab dasar bagi pemerintah dalam hal memberikan perlindungan sosial kepada masyarakatnya, dengan harapan masyarakat Indonesia mampu meraih kehidupan yang sejahtera. Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah dengan pembentukan sistem jaminan sosial yaitu untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif yang menjadikan aturan-aturan hukum sebagai suatu norma. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini yaitu sistem investasi keuangan pada BPJS Ketenagakerjaan berpijak pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang secara garis besar terdapat tiga sumber investasi pada BPJS Ketenagakerjaan yaitu modal awal dari Pemerintah, yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham, hasil pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial, hasil pengembangan aset BPJS. Serta hingga saat ini BPJS Ketenagakerjaan juga belum memiliki instrumen hukum yang jelas untuk menjadikan dasar dalam pengambilan kebijakan *cut loss*.

Submitted: 2 April 2022

Accepted: 22 April 2022

Online: 22 April 2022

Keywords:

Investasi, Jaminan Sosial, Cut Loss

Corresponding Author:

Muhamad Hasan Muaziz

Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia

Email: hasanmuaziz@unusia.ac.id

© The Author(s) 2022

DOI: 10.47776/alwasath.v3i1.330



CC BY: This license allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, so long as attribution is given to the creator. The license allows for commercial use.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki sumber daya melimpah, yang terdiri dari Sumber Daya Manusia (SDM) serta Sumber Daya Alam (SDA) kondisi, selain itu dengan luas wilayah negara yang mencapai 5.193.250 Km² serta jumlah penduduk yang mencapai 270,20 juta jiwa¹, selain itu laju pertumbuhan penduduk rata-rata pertahun terhitung dari tahun 2010 sampai 2020 mencapai 1,25 persen.² Jumlah tersebut tentu memiliki dampak yang cukup signifikan terhadap ketahanan ekonomi serta tugas dan tanggung jawab negara untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Tidak hanya sampai disitu, dengan *human capital* yang dimiliki oleh Indonesia tersebut tentu berpengaruh terhadap aspek ekonomi serta pola hidup masyarakat Indonesia. Merujuk pada data Badan Pusat Statistik (selanjutnya disebut BPS) diketahui jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2021 sebesar 10,14 persen atau sekitar 27,54 juta jiwa. Jumlah tersebut merupakan jumlah yang cukup besar hal tersebut belum termasuk masyarakat yang rawan miskin sebagai dampak dari perubahan ekonomi serta kondisi Indonesia yang masih berjuang melawan pandemi covid-19.

Oleh karena itu pemerintah melalui berbagai program serta kebijakan berupaya memberikan jaminan bagi masyarakat sebagai upaya mengentaskan kemiskinan, salah satu upaya yang dilakukan yaitu dengan memberikan jaminan sosial bagi masyarakat. Program jaminan sosial pada hakikatnya bukanlah merupakan hal baru di Indonesia, jaminan sosial sendiri merupakan amanat dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang tertuang di dalam Pasal 28H Ayat (3) dan Pasal 34 Ayat (2) yang berbunyi:

Pasal 28H Ayat (3), “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”.

Pasal 34 Ayat (2), “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.

Program jaminan sosial sebagai amanat dari UUD 1945 menjadi tanggung jawab dasar bagi pemerintah dalam hal memberikan perlindungan sosial kepada masyarakatnya, dengan harapan masyarakat Indonesia mampu meraih kehidupan yang sejahtera. Apabila ditelaah lebih dalam istilah jaminan sosial pada dasarnya bukanlah sesuatu hal yang baru, apabila merujuk pada *The Social Security Act* tahun 1935 di Amerika, merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam upaya mengatasi permasalahan tingginya angka pengangguran, rendahnya kesehatan, serta persoalan-persoalan sosial lain sebagai akibat dari tekanan ekonomi. Merujuk pada pandangan yang dikemukakan oleh Cheyne, O’Brein dan Belgrave (1998:176) sebagaimana dirujuk oleh Mudiyo³ yang menyebutkan:

Jaminan sosial merupakan, “*as a system of state financial support that is paid to those person who are not provided for adequately by the market. As a system of state financial support paid to those persons who are unable to secure adequately*”.⁴ Hal tersebut secara terang menjelaskan bahwa jaminan sosial merupakan penerapan dari fungsi negara untuk melindungi serta memberikan jaminan kesejahteraan (sosial) bagi rakyatnya.

Apabila merujuk pada ketentuan dalam Pasal 28H Ayat (3) dan Pasal 34 Ayat (2) UUD 1945 di atas jelas bahwa negara (melalui program jaminan sosial) berupaya untuk menjalankan fungsi perlindungan kepada seluruh rakyatnya serta berupaya melakukan kebijakan pengembangan dan pemberdayaan terhadap masyarakat sesuai dengan kaidah-kaidah martabat manusia.

¹ Berdasarkan data yang dipublikasi oleh Badan Pusat Statistik tahun 2021 dengan berpijak pada data sensus penduduk tahun 2020, jumlah penduduk Indonesia mengalami peningkatan 32,56 juta jiwa jika dibandingkan dengan sensus penduduk tahun 2010. Lihat Badan Pusat Statistik, www.bps.go.id.

² *ibid*.

³ Lihat: Mudiyo, *Jaminan Sosial Di Indonesia: Relevansi Pendekatan Informal*, (Yogyakarta: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Volume 6 Nomor 1 Juli 2002), hlm. 68.

⁴ Cheyne, Christine, Mike O’Brien dan Machael Bergrave, *Social Policy In Aotearoa New Zealand: a Critical Introduction*, (Duckland: Oxford University Press, 1998), *Ibid*.

Tidak hanya diatur dalam UUD 1945, bahwa jaminan sosial pada dasarnya merupakan kaidah dasar Hak Asasi Manusia (HAM) yang secara jelas tercantum di dalam *Universal Declaration of Human Rights* pada Pasal 25 yang menyebutkan:

Article 25

- 1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.*
- 2. Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.*⁵

Indonesia sebagai salah satu negara yang meratifikasi deklarasi HAM tersebut juga membuat kebijakan terkait dengan sistem jaminan sosial yang diimplementasikan di dalam Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Hal tersebut juga merupakan amanat dari UUD 1945. Secara garis besar sistem jaminan sosial memiliki tiga sistem kerja/mekanisme yaitu, pertama, apakah sistem jaminan sosial yang dilakukan oleh pemerintah akan diterapkan secara menyeluruh atau untuk golongan/kelompok tertentu saja. Kedua, dalam bentuk apa jaminan sosial tersebut akan diberikan. Ketiga, apakah sistem jaminan sosial tersebut diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah (kewajiban negara) atau merupakan kewajiban masyarakat.⁶ Ketiga pertanyaan dasar tersebut akan memberikan gambaran secara nyata bagaimana sistem jaminan sosial di Indonesia diterapkan, sehingga diharapkan mampu memberikan pelayanan dan menyelamatkan masyarakat dari tekanan-tekanan keadaan sosial yang menjadi beban hidup masyarakat.

⁵ Secara universal negara memiliki kewajiban untuk memberikan jaminan sosial kepada seluruh rakyatnya serta memberikan perlindungan-perlindungan terhadap berbagai kondisi yang dapat membahayakan keselamatan jiwa rakyatnya. Hal tersebut secara garis besar tercermin di dalam Pasal 25 Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia: Pasal 25

(1) Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkan kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.

(2) Ibu dan anak-anak berhak mendapat perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak-anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.

⁶ *Ibid*, hlm. 69.

Ditinjau dari aspek hukum pendirian BPJS, diatur di dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (selanjutnya ditulis UU 24/2011) yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Jika dilihat dari dua aturan hukum tersebut pada dasarnya pemerintah telah melakukan upaya-upaya dalam hal memberikan jaminan sosial kepada rakyat, meski demikian untuk meningkatkan pelayanan sistem jaminan sosial maka dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 UU 24/2011.

Dalam penelitian ini peneliti akan berfokus pada ketentuan-ketentuan hukum serta bisnis proses dalam BPJS Ketenagakerjaan sebagai salah satu penyelenggara jaminan sosial yang dikhususkan bagi tenaga kerja dan menyelenggarakan program jaminan sosial yang terdiri dari 4 hal yaitu:⁷

- a. jaminan kecelakaan kerja;
- b. jaminan hari tua;
- c. jaminan pensiun, dan
- d. jaminan kematian

Adapun tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah dengan pembentukan sistem jaminan sosial (dalam hal ini peneliti akan secara khusus meneliti tentang BPJS Ketenagakerjaan) yaitu untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dan Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berpijak pada latar belakang yang dikemukakan di atas, mendorong peneliti untuk melakukan penelitian terkait dengan analisis hukum pengelolaan investasi pada sistem jaminan sosial di Indonesia dengan berfokus pada sistem jaminan sosial yang tersedia di dalam BPJS Ketenagakerjaan serta aspek-aspek kebijakan yang diambil dalam pengelolaan bisnis prosesnya, serta dikaitkan dengan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) ditinjau dari sudut pandang hukum bisnis. Dari latar belakang di atas peneliti mengemukakan permasalahan penelitian yang akan diangkat dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut: 1) Bagaimana sistem pengelolaan investasi pada BPJS Ketenagakerjaan? 2) Bagaimana pengaturan sistem *cut loss* dari aspek hukum bisnis?

METODOLOGI PENELITIAN

Metode penelitian merupakan cara yang secara umum digunakan oleh seorang peneliti sehingga penelitian tersebut dilakukan secara ilmiah dan mendapatkan hasil yang dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu metode penelitian juga dapat digunakan sebagai salah satu indikator dalam penelitian ilmiah sehingga mampu untuk mendapatkan kebenaran.⁸

Metode penelitian yang digunakan di dalam penelitian ini yaitu yuridis normatif yaitu penelitian hukum sebagai norma.⁹ Metode penelitian normatif merupakan metode yang menjadikan aturan-aturan hukum menjadi suatu kaidah yang dapat dipaksakan oleh kekuasaan negara.¹⁰ Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif ini, peneliti berusaha untuk melakukan kajian-kajian hukum dalam pengelolaan investasi pada BPJS Ketenagakerjaan, hal tersebut dikaji dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif karena berkaitan dengan regulasi-regulasi hukum yang diambil oleh pemangku kebijakan pada BPJS Ketenagakerjaan.

⁷ Sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 ayat (2) UU 24/2011.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 20.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Normatif*, (Jakarta: Rajawali Press, 1995), hlm. 2

¹⁰ Bernard Arief Sidharta, *Penelitian Hukum Normatif: Analisis Penelitian Filosofikal dan Dogmatikal*. Dalam *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013), hlm. 143

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari tiga unsur yaitu data primer, data sekunder, dan data tersier. Bahan hukum primer terdiri dari aturan perundang-undangan yang berkaitan dengan jaminan sosial di Indonesia, serta badan pengelola jaminan sosial tersebut. Bahan hukum Sekunder berkaitan dengan data-data, laporan hasil pengawasan, laporan tahunan serta sistematika investasi pada sistem jaminan sosial di Indonesia. Sedangkan bahan hukum tersier, peneliti peroleh dari berita-berita, jurnal dan hasil penelitian yang berkaitan dan relevan dengan objek penelitian yang dilakukan. Adanya perbedaan tersebut juga bertujuan untuk memperkuat hasil penelitian, dimana penelitian merupakan suatu proses untuk mencari, mencatat, merumuskan serta menyusun suatu laporan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.¹¹

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem Pengelolaan Investasi Pada BPJS Ketenagakerjaan

Sistem jaminan sosial di Indonesia pada dasarnya telah berlangsung cukup lama, bahkan BPJS yang saat ini ada bukanlah merupakan suatu badan/lembaga jaminan sosial yang baru melainkan sebagai pengembangan dari PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). Berpijak pada UU 24/2011 sebagaimana telah diuraikan di atas Jamsostek diubah menjadi BPJS yang dibagi kedalam BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan dengan tujuan utama yang hendak dicapai dari perubahan tersebut yaitu untuk memberikan jaminan kesejahteraan kepada masyarakat.

Sebelum masuk pada sistem pengelolaan investasi pada BPJS Kesehatan perlu dipahami bersama bahwa dalam hubungan ketenagakerjaan terdapat berbagai kemungkinan-kemungkinan (kecelakaan kerja) yang dapat menimpa tenaga kerja, selain itu dalam menjaga kelangsungan kehidupannya tidak jarang pekerja akan masuk pada garis kemiskinan apabila “mereka” sudah tidak lagi pada usia produktif. Kondisi tersebut menyebabkan kemiskinan struktural yang ada di dalam masyarakat.

Oleh karena itu melalui BPJS Ketenagakerjaan, pemerintah berupaya memberikan jaminan sosial kepada masyarakat terutama bagi para pekerja agar dapat meraih kesejahteraan serta memiliki jaminan apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan seperti kecelakaan kerja, pemutusan hubungan kerja, serta telah memasuki usia pensiun/hari tua.

Merujuk pada pandangan yang dikemukakan oleh Zaeni Asyhadie, dikemukakan bahwa terdapat beberapa usaha yang dapat dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat terkait dengan sistem jaminan sosial agar mampu memberikan manfaat dan dampak yang cukup baik bagi masyarakat, yang terdiri dari:

- a. usaha berupa pencegahan yang dapat dikelompokkan kedalam pelayanan sosial (*social service*);
- b. usaha berupa pemulihan dan penyembuhan yang dapat dimasukkan ke dalam kategori bantuan sosial (*social assistance*);
- c. usaha berupa pembinaan, yang merupakan program yang dibuat untuk melakukan pembinaan dan pendampingan bagi masyarakat guna meningkatkan taraf hidupnya, hal tersebut sebagai usaha sarana sosial (*social infra structure*); serta
- d. usaha-usaha di bidang perlindungan terhadap ketenagakerjaan yang merupakan suatu kebijakan/usaha yang dilakukan dengan target khusus untuk tenaga kerja, usaha tersebut dapat dikategorikan ke dalam asuransi sosial (*social insurance*).¹²

Empat aspek tersebut merupakan upaya-upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan jaring pengaman sosial kepada masyarakat. Apabila ditinjau dari segi regulasi, pada

¹¹ Cholid Narbuko, Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta, Bumi Pustaka, 1997), hlm. 1

¹² Zaeni Asyhadie, *Aspek-Aspek Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2008), hlm. 26-27.

dasarnya UU 24/2011 telah berusaha mengadopsi berbagai upaya dalam memberikan jaminan kesejahteraan kepada masyarakat, namun hal lain yang perlu dilakukan kajian lebih mendalam yaitu terkait bisnis proses dari sistem jaminan sosial tersebut.

Sebagaimana yang telah disinggung di atas, bahwa penelitian ini akan secara khusus membahas bisnis proses yang terdapat di dalam BPJS Ketenagakerjaan ditinjau dari sistem regulasi serta hukum bisnis, sehingga akan banyak menyoroti tidak hanya kaidah serta manfaat jaminan sosial saja, melainkan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan pengelola BPJS Ketenagakerjaan dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya memberikan jaminan sosial kepada masyarakat.

Meskipun BPJS Ketenagakerjaan merupakan transformasi dari PT Jamsostek namun UU 24/2011 Pasal 41, secara tegas menyebutkan bahwa BPJS Ketenagakerjaan sebagai salah satu lembaga penyelenggara sistem jaminan sosial yang memiliki aset yang bersumber dari:

- a) modal awal dari Pemerintah, yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham;
- b) hasil pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial;
- c) hasil pengembangan aset BPJS;
- d) dana operasional yang diambil dari Dana Jaminan Sosial; dan/atau
- e) sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terhadap modal awal tersebut sebagaimana ditetapkan di dalam Pasal 42 UU 24/2011 bahwa jumlah besaran modal awal pada BPJS Ketenagakerjaan yaitu sebesar Rp. 2.000.000.000.000,- (dua triliun rupiah). Modal tersebut bersumber dari kas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selain aset yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana disebutkan di atas, BPJS Ketenagakerjaan juga memiliki aset jaminan sosial yang bersumber dari:

- a. Iuran Jaminan Sosial termasuk Bantuan Iuran;
- b. hasil pengembangan Dana Jaminan Sosial;
- c. hasil pengalihan aset program jaminan sosial yang menjadi hak Peserta dari Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial; dan
- d. sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain empat hal sebagaimana disebutkan di atas, program pelayanan jaminan sosial BPJS Ketenagakerjaan juga mendapatkan dana operasional/modal yang diambil dari dana jaminan sosial untuk setiap bulanya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 218/PMK.02/2021 Tentang Dana Operasional Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan tahun 2022 (selanjutnya ditulis PMK 218/2021), yang terdiri dari:¹³

¹³ Lebih jauh dijelaskan bahwa dana hasil pengembangan sebagai dasar pengenaan dana operasional merupakan dana hasil pengembangan setelah dikurangi beban pengemangan yang akan didistribusikan sebagai hak masing-masing peserta (Pasal 1 Jo Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.02/2021 Tentang Dana Operasional Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan tahun 2022). dari ketentuan pasa tersebut di atasm jelas bahwa dana yang masuk di dalam sistem BPJS Ketenagakerjaan dapat digunakan sebagai modal investasi dimana hasil dari investasi tersebut dapat digunakan untuk membiayai program serta pengembangan layanan yang dapat diberikan oleh BPJS Ketenagakerjaan, dengan demikian bisnis proses yang terdapat di dalam BPJS Ketenagakerjaan dapat berjalan. Hal tersebut sebenarnya bukanlah merupakan hal yang baru, jika kita melihat bisnis proses yang dilakukan oleh usaha asuransi baik yang merupakan lembaga pemerintah seperti yang dilakukan oleh Asabri, Jiwasraya, maupun lembaga yang melakukan pengumpulan dana dari masyarakat lain yang juga sama-sama melakukan investasi pada sektor yang lain untuk mendapatkan tambahan modal usaha dari proses investasi.

- a. iuran program Jaminan Kecelakaan Kerja yang telah diterima, dalam hal ini besaran potongan untuk operasional sebesar 10% (sepuluh persen) sebelum dikurangi rekomposisi iuran Jaminan Kehilangan Pekerjaan;
- b. iuran program Jaminan Kematian yang telah diterima, adapun besaran potongan untuk operasional yaitu 10% (sepuluh persen) sebelum dikurangi rekomposisi iuran Jaminan Kehilangan Pekerjaan;
- c. iuran program Jaminan Hari Tua yang telah diterima, besaran prosentase yang diambil untuk operasional yaitu sebesar 3,75% (tiga koma tujuh lima persen);
- d. iuran program jaminan Pensiun yang telah diterima, sedangkan besaran prosentase yang diambil untuk operasional yaitu sebesar 3,75% (tiga koma tujuh lima persen);
- e. dana hasil pengembangan program Jaminan Hari Tua, besaran prosentase yang diambil untuk operasional yaitu sebesar 3,36% (tiga koma tiga enam persen) setelah dikurangi beban pengembangan;
- f. dana hasil pengembangan program Jaminan Pensiun, dimana besaran prosentase yang diambil untuk operasional yaitu sebesar 3,36% (tiga koma tiga enam persen) setelah dikurangi beban pengembangan;

Selain itu ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (2) PMK 218/2021 menyebutkan besaran nominal dana operasional yang diperoleh dari persentase tertentu paling banyak Rp. 4.520.000.000.000 (empat triliun lima ratus dua puluh miliar rupiah)¹⁴

Berdasarkan payung hukum yang ada BPJS Ketenagakerjaan menjalankan usahanya untuk memberikan jaminan sosial kepada masyarakat digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan bisnis proses BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana diamatkan di dalam UU 24/2011, yaitu:

- a. pembayaran Manfaat atau pembiayaan layanan Jaminan Sosial;
- b. dana operasional penyelenggaraan program Jaminan Sosial; dan
- c. investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan Sistem *Cut Loss* Dari Aspek Hukum Bisnis

Investasi merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh manusia untuk mendapatkan keuntungan dari “modal” yang dimiliki dan digunakan untuk suatu porese bisnis tertentu, oleh karena itu di dalam investasi, seorang investor memiliki dua kemungkinan utama yaitu mendapatkan keuntungan atau mendapatkan kerugian dari investasi yang dilakukan tersebut.

Cut loss merupakan salah satu strategi yang digunakan dalam melakukan investasi (biasanya digunakan untuk investasi trading atau saham) dimana dalam mengambil keputusan dari jenis investasi tersebut memerlukan suatu pemikiran logis, hal tersebut dikarenakan sistem *cut loss* ini merupakan suatu upaya yang dilakukan oleh investor sebagai upaya agar tidak mengalami kerugian yang lebih besar.

Sistem *cut loss* merujuk pada kondisi dimana seorang investor menjual saham dengan harga rendah dibandingkan dengan harga pada saat membeli saham tersebut.¹⁵ Bagi seorang investor saham strategi *cut loss* merupakan strategi dasar yang harus dikuasai agar dalam melakukan investasi saham tidak terjerumus dalam kerugian sebagai akibat dari penurunan harga jual saham yang dimiliki tersebut. Lebih jauh dalam materi yang disampaikan oleh OCBC NISP bahwa kebijakan *cut loss* merupakan kebijakan yang berguna untuk mempertahankan modal pada saat

¹⁴ Lihat pula: *Astrak Peraturan Dana Operasional – Badan Penyelenggara Jaminan Sosial - Ketenagakerjaan* 2021 Permenkeu Ri Nomor 218/PMK.02/2021 Tanggal 31 Desember 2021 (BN Tahun 2021 No. 1516) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Tentang Dana Operasional Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Tahun 2022. www.jdih.kemenkeu.go.id.

¹⁵ Redaksi ICBS NISP, *Pahami Cut Loss, Strategi Menghindari Kerugian Dalam Saham*, 2021, diakses dari <https://www.ocbcnisp.com/id/article/2021/12/09/cut-loss-adalah>

krisis finansial atau masalah lain yang terkait dengan penurunan harga saham, pada kondisi tersebut kebijakan *cut loss* dapat dianggap sebagai upaya *protective stop strategy*.¹⁶

Dalam mengambil kebijakan *cut loss* diperlukan berbagai pertimbangan dengan melihat keadaan pasar dimana kebijakan *cut loss* yang diambil dapat berjalan secara maksimal dan meminimalisir kerugian pada perusahaan, setidaknya terdapat empat aspek yang perlu diperhatikan yaitu:

- a) kerugian telah mencapai batas, yaitu kondisi dimana saham yang dimiliki mengalami kerugian pada maksimal yang telah ditentukan. Merujuk pada sumber yang dirujuk dari CNBC Indonesia, *cut loss* merupakan titik penentu bagi seorang investor untuk melepas sahamnya, setidaknya terdapat dua tipe investor saham yaitu investor konservatif (pada umumnya) memberikan toleransi titik support (batas bawah) *cut loss* sebesar 3-5%, sedangkan investor dengan tipe agresif yaitu memberikan batas bawah sebesar 15-20%.¹⁷
- b) harga saham terus menurun, yaitu apabila nilai saham yang dibeli atau dimiliki oleh investor mengalami penurunan di atas batas toleransi serta terjadi kondisi pasar yang tidak berjalan sebagaimana mestinya baik itu karena pengaruh internal maupun eksternal sehingga menyebabkan harga saham terus mengalami penurunan maka kebijakan *cut loss* merupakan kebijakan paling strategis untuk diambil.
- c) kesalahan ketika membeli saham, dalam membeli saham tentu tidak semua dapat berjalan sebagaimana yang investor inginkan melainkan terdapat beberapa hal yang dapat menjadi potensi kerugian diantaranya kesalahan pada saat membeli saham, kondisi demikian bisa saja terjadi ketika investor membeli saham namun tidak *dibarengi* dengan analisis yang mendalam sehingga menyebabkan saham yang dibeli tersebut “salah” dan mengalami kerugian.
- d) adanya koreksi IHSG yaitu kondisi dimana IHSG terkoreksi sehingga menyebabkan harga saham menurun sampai pada batas bawah yang telah ditentukan di atas, perlu diperhatikan bahwa terdapat beberapa hal yang menyebabkan IHSG terkoreksi diantaranya karena adanya krisis, kerusuhan, kebijakan-kebijakan pemerintah (dalam negeri), maupun kebijakan dari luar negeri yang berpengaruh terhadap keuangan Indonesia.

Cut loss pada dasarnya bukanlah sesuatu hal yang baru bagi perusahaan yang melakukan aksi korporasi pada lantai Bursa Efek Indonesia, namun kebijakan tersebut memiliki beberapa resiko yang perlu dipertimbangkan yaitu ketika saham yang dibeli (investasi) mengalami penurunan sehingga menyebabkan potensi kerugian terhadap investasi tersebut.

Pada dasarnya BPJS Ketenagakerjaan pernah mengalami kondisi dimana dana yang di investasikan pada bursa saham mengalami penurunan. Berdasarkan data laporan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2016 dan 2017 diketahui bahwa terdapat 12 saham yang dimiliki BPJS Ketenagakerjaan di bursa efek yang mengalami penurunan nilai perolehan melebihi 10% selama tahun 2016 dan 2017 namun kebijakan *cut loss* belum diberlakukan untuk saham-saham tersebut.¹⁸

Kebijakan investasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan terhadap sejumlah saham tersebut menunjukkan adanya kerugian yang belum terealisasi (*unrealized loss*) dengan jumlah yang cukup besar yaitu Rp. 801.229.138.937,- dan Rp. 1.331.026.330.561,-. Adapun yang menjadi dasar dari adanya kerugian tersebut yaitu dikarenakan adanya penurunan nilai perolehan rata-rata saham pada perusahaan tersebut.

Kondisi pasar saham pada emiten saham tersebut di atas menyebabkan keuntungan maupun

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Emir Yanwardhana, *Cut Loss Saham Yang Bisa Ditolerir, Idealnya Berapa?*, 2021, diakses dari <https://www.cnbcindonesia.com/investment/20210203113129-21-220682/cut-loss-saham-yang-bisa-ditolerir-idealnya-berapa>

¹⁸ BPK RI, *Ringkasan & Telaahan Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester II Tahun 2018*, (Jakarta: Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara BPK RI, 2019), hlm. 58.

kerugian pada setiap aksi korporasi yang dilakukan menjadi sukar untuk diprediksi, meskipun dalam beberapa hal dapat diketahui faktor-faktor apa saja yang berpengaruh terhadap pergerakan suatu saham. Kondisi kurang menguntungkan terhadap aksi korporasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan berlanjut hingga tahun 2017 dimana *unrealized loss* pada saham 12 perusahaan yang investasi oleh BPJS Ketenagakerjaan mengalami penurunan sehingga *unrealized loss* mencapai Rp. 529.797.191.624,- atau mencapai 66,12% dari posisi saham di akhir tahun 2016.¹⁹

Kondisi demikian pada akhirnya menjadikan kas yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan secara otomatis akan berkurang atau terkoreksi, meski demikian terhadap kondisi sebagaimana dijelaskan di atas dari pihak BPJS Ketenagakerjaan tetap saja belum mengambil langkah-langkah untuk melakukan *cut loss* terhadap 12 saham tersebut.

Terdapat beberapa parameter yang perlu dilakukan untuk mengkaji kondisi sebagaimana digambarkan di atas apakah *unrealized loss* pada suatu investasi saham merupakan hal yang wajar, atau merupakan kerugian sehingga perlu dilakukan tindakan-tindakan secara spesifik untuk meminimalisir adanya potensi kerugian pada aksi korporasi. Kondisi tersebut tentu sangat bergantung pada kondisi dan iklim investasi pada pasar saham di Indonesia, apabila dilakukan pencermatan saham yang mengalami koreksi terdapat beberapa kriteria penempatan investasi saham yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan yaitu berada pada saham dengan kategori LQ-45 yaitu saham yang berada di peringkat atas berdasarkan kapitalisasi pasar di tahun tersebut--dalam hal ini yaitu tahun 2016 dan 2017--.

Selain itu kondisi saham yang dibeli oleh BJS Ketenagakerjaan juga mengalami naik turun nilai *unrealized loss*, pada tahun yang berbeda (tahun 2020 dan 2021) pergerakan saham yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan juga mengalami pergeseran terkait dengan *unrealized loss* tersebut pada saat IHSG berada di level 5.979 (31 Desember 2020) nilai *unrealized loss* yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan mencapai Rp. 22,308 triliun, namun ketika IHSG Berada di level 6.429 (20 Januari 2021) nilai *unrealized loss* yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan mengalami penurunan yaitu menjadi sebesar 14,417 triliun atau sekitar 2,91% jika dibandingkan dengan nilai total portofolio yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan sebesar Rp. 495 triliun.²⁰ Kondisi tersebut disebabkan oleh adanya penurunan pada kinerja emiten BUMN, sedangkan dalam pasar saham naik dan turun harga saham merupakan suatu hal yang dapat dikatakan sebagai “kewajaran”.

Meski demikian, apabila berpijak pada data temuan BPK RI serta rekomendasi yang diberikan kepada BPJS Ketenagakerjaan terhadap aksi korporasi yang dilakukan di pasar saham, perlu dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. BPJS Ketenagakerjaan perlu melaksanakan analisis yang memadai secara periodik atas keseluruhan saham yang mengalami penundaan pelaksanaan kebijakan *cut loss*; serta
- b. melakukan kajian ulang dan merevisi Peraturan Direksi tentang Pedoman Pengelolaan Investasi terkait pelaksanaan kebijakan *cut loss* yang lebih detail sehingga dapat diterapkan.²¹

Rekomendasi yang dilakukan oleh BPK RI kepada BPJS Ketenagakerjaan menemukan bahwa aksi korporasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan terhadap pasar saham ternyata memiliki prosentase yang cukup rendah jika dibandingkan dengan rata-rata tingkat suku bunga *counter deposito bank* (tahun 2016 dan 2017). Dengan hasil pemeriksaan sebagai berikut:

- a. terdapat penempatan jaminan sosial ketenagakerjaan pada instrumen investasi pada tahun 2016 dan 2017, yang memiliki prosentase tingkat pengembalian rata-rata masih rendah jika dibandingkan dengan tingkat suku bunga deposito pemerintah;

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Roy Sembel, kasus saham BPJS-TK: *unrealized loss*, Bagian risiko investasi wajar, *detiknews*, diakses dari: <https://news.detik.com/kolom/d-5490496/kasus-saham-bpjs-tk-unrealized-loss-bagian-risiko-investasi-wajar>.

²¹ *Op Cit*, BPK RI, hlm. 58-59.

- b. terdapat penempatan aset dana BPJS Ketenagakerjaan pada instrumen investasi yang memiliki tingkat pengembalian di bawah presentase tingkat pengembalian investasi dana jaminan sosial ketenagakerjaan pada tahun 2016 dan 2017.²²

Kondisi tersebut menyebabkan investasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan pada beberapa instrumen investasi menjadi kurang optimal untuk menambah kas, sehingga perlu adanya koreksi dan evaluasi terhadap kebijakan-kebijakan yang akan diambil. Meski demikian terhadap instrumen investasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan juga harus mengacu pada Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2016 Tentang Investasi Surat Berharga Negara Bagi Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank, Pasal 2 ayat (1) huruf e menjelaskan bahwa BPJS Ketenagakerjaan wajib menempatkan investasi pada Surat Berharga Negara (SBN) dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Paling rendah 50% (lima puluh persen) dari seluruh jumlah investasi Dana Jaminan Sosial Ketenagakerjaan; dan
2. Paling rendah 30% (tiga puluh persen) dari seluruh jumlah investasi BPJS Ketenagakerjaan.

Ketentuan tersebut tentu berdampak pada hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK terhadap kebijakan investasi yang diambil oleh BPJS Ketenagakerjaan. Peraturan OJK tersebut di atas menjadi catatan tersendiri sekaligus tantangan yang harus diselesaikan oleh BPJS Ketenagakerjaan, karena nilai investasi yang dilakukan pada SBN tergolong sangat besar sehingga berpotensi mempengaruhi arus kas yang dimiliki oleh BPJS Ketenagakerjaan.

Selain itu, hingga saat ini BPJS Ketenagakerjaan juga belum memiliki instrumen hukum yang jelas untuk menjadikan dasar dalam pengambilan kebijakan *cut loss* terhadap aksi korporasi pada saham, sehingga sejauh ini manajemen BPJS Ketenagakerjaan belum pernah melakukan aksi *cut loss*, hal ini didasari oleh ketakutan bahwa kebijakan *cut loss* tersebut justru dianggap sebagai kebijakan yang merugikan keuangan negara.²³ Oleh karena itu manajemen BPJS Ketenagakerjaan perlu melakukan koordinasi dan konsultasi terkait dengan kebijakan fiskal yang akan diambil terutama pada aksi korporasi yang berkaitan dengan saham pada BEI.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Aksi korporasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan pada pasar saham perlu mendapatkan perhatian secara khusus hal ini dikarenakan pergerakan saham yang “dapat dikatakan” fluktuatif (naik-turun) sehingga berdampak pada nilai keuntungan dan kerugian (potensi) yang dapat diperoleh oleh BPJS Ketenagakerjaan. Bahwa selain itu dasar hukum terkait dengan kebijakan *cut loss* pada penurunan saham menjadi hal yang penting sebagai upaya memberikan kepastian hukum kepada manajemen BPJS Ketenagakerjaan agar aksi korporasi yang dilakukan tidak menjadi abu-abu dimana apabila manajemen tidak mengambil kebijakan *cut loss* hal tersebut dianggap sebagai *unrealized loss*, sedangkan apabila manajemen mengambil

²² *Ibid*, BPK RI, hlm. 59-60.

²³ Aksi korporasi berupa *cut loss* pada dasarnya merupakan hal yang lumrah dan biasa terjadi pada lantai bursa efek, hal itu bertujuan untuk menghindari potensi kerugian yang lebih besar jika terus menerus mempertahankan investasi pada suatu saham yang terus mengalami penurunan bahkan *cut loss* dianggap sebagai kebijakan paling realistis yang dapat diambil sehingga perusahaan tidak mengalami kerugian yang semakin dalam. Pada dasarnya terdapat bagi investor memiliki batas toleransi maksimal terhadap penurunan harga saham baik itu pada angka penurunan 3%, 4%, 5% atau bahkan 10% dari penurunan untuk mengambil langkah *cut loss*, namun terhadap ketentuan yang terdapat pada BPJS Ketenagakerjaan ini menjadi sangat menarik yaitu dimana terdapat ketakutan jika kebijakan *cut loss* tersebut diambil justru dianggap sebagai kerugian negara. Disatu sisi apabila manajemen tidak menerapkan *cut loss* pada saham-saham yang mengalami penurunan, kondisi tersebut oleh BPK RI dianggap sebagai temuan berupa *unrealized loss*. Baca: Ronald Yusuf, et al, *Tata Kelola Investasi Program Jaminan Hari Tua (JHT) Dan Jaminan Pensiun (JP) Pada Bpjs Ketenagakerjaan*, (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020), diakses dari <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2020/01/07/101351531740146-tata-kelola-investasi-program-jaminan-hari-tua-jh-t-dan-jaminan-pensiun-jp-pada-bpjs-ketenagakerjaan>

kebijakan *cut loss*, hal tersebut dianggap sebagai temuan kerugian negara.

Pada perinsipnya dalam investasi (saham) kenaikan dan penurunan harga saham merupakan suatu yang wajar terjadi namun, akan menjadi persoalan apabila konsiderasi tersebut belum memiliki aturan hukum yang jelas, sehingga keadaan-keadaan pasar yang relatif fluktuatif justru menhasilkan sisi abu-abu bagi manajemen BPJS Ketenagakerjaan, yang berdampak pada kerugian baik kas, aset, maupun kebijakan manajemen.

Saran

Penelitian ini memberikan gambaran bagaimana kebijakan *cut loss* dalam suatu aksi korporasi pada bursa saham sangat bergantung pada kebijakan yang diambil oleh manajemen. Oleh karena itu pada lembaga keuangan non bank yang menggunakan uang negara terutama BPJS Ketenagakerjaan dalam melakukan aksi korporasinya perlu dibentuk regulasi yang mengatur tingkat prosentasi nilai penurunan maksimal terhadap saham yang dimiliki, agar fluktuasi pasar tidak menghasilkan sisi abu-abu (tidak jelas) bagi manajemen untuk mengambil suatu kebijakan.

REFERENSI

Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Universal Declaration of Human Rights.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218/PMK.02/2021 Tentang Dana Operasional Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Tahun 2022.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 218/PMK.02/2021 Tanggal 31 Desember 2021 (BN Tahun 2021 No. 1516).

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.05/2016 Tentang Investasi Surat Berharga Negara Bagi Lembaga Jasa Keuangan Non-Bank.

Bernard Arief Sidharta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.

BPJS Ketenagakerjaan, *Pertumbuhan Agresif Untuk Perlindungan Berkelanjutan*, Laporan Tahunan Terintegrasi 2019.

BPK RI, *Ringkasan & Telaahan Hasil Pemeriksaan BPK RI Semester II Tahun 2018*, Jakarta: Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara BPK RI, 2019.

Cheyne, Christine, Mike O'Brien dan Machael Bergrave, *Social Policy In Aotearoa New Zealand: a Critical Introduction*, Duckland: Oxford University Press, 1998

Cholid Narbuko, Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Bumi Pustaka, 1997.

Emir Yanwardhana, *Cut Loss Saham Yang Bisa Ditolelir, Idealnya Berapa?*, 2021, <https://www.cnbcindonesia.com/investment/20210203113129-21-220682/cut-loss-saham-yang-bisa-ditolelir-idealnya-berapa>

Laporan Keuangan BPJS Ketenagakerjaan Tahun 2019.

Laporan Keuangan BPJS Ketenagakerjaan Tahun 2020.

Mudiyono, *Jaminan Sosial Di Indonesia: Relevansi Pendekatan Informal*, Yogyakarta: Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Volume 6 Nomor 1 Juli 2002.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013.

Redaksi ICBS NISP, *Pahami Cut Loss, Strategi Menghindari Kerugian Dalam Saham*, 2021,

- <https://www.ocbcnisp.com/id/article/2021/12/09/cut-loss-adalah>
Ronald Yusuf, et al, *Tata Kelola Investasi Program Jaminan Hari Tua (JHT) Dan Jaminan Pensiun (JP) Pada Bpjs Ketenagakerjaan*, (Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020), diakses dari <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2020/01/07/101351531740146-tata-kelola-investasi-program-jaminan-hari-tua-jht-dan-jaminan-pensiun-jp-pada-bpjs-ketenagakerjaan>
Roy Sembel, *Kasus Saham BPJS-TK: Unrealized Loss, Bagian Risiko Investasi Wajar*, *detiknews*, <https://news.detik.com/kolom/d-5490496/kasus-saham-bpjs-tk-unrealized-loss-bagian-risiko-investasi-wajar>.
Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Normatif*, Jakarta: Rajawali Press, 1995.
Suratman, Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum, cet.4*, Bandung: Alfabeta, 2020.
www.bps.go.id
www.jdih.kemenkeu.go.id.
Zaeni Asyhadie, *Aspek-Aspek Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Perkasa, 2008).

Competing interests

No conflict interest.

Funding.

None.

Acknowledgements.

Thank you to all those who have supported and helped this research.

About the Authors

The author is a lecture at Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia