

Volume :18, Nomor : 1

ISSN Online : 2613-9340

ISSN Offline : 1412-1255

## **Analisis Yuridis Terhadap Kedudukan Keuangan Negara Dalam Penyertaan Modal Daerah Pada BUMD Berbadan Hukum Perseroan Terbatas**

Oleh:

**Muhammad Ridwan Lubis<sup>1</sup>**

### **Abstract**

*The position of the State Finance as a separated asset which is included as regional capital in BUMD (Regional Owned Enterprises) incorporated as a limited liability company becomes the property of BUMD Persero and disconnected from the State / Regional Finance so that if the BUMD loses in carrying out its activities. If the loss is caused by an error or negligence of the Directors / management through examination and determination by a Public Accountant Consultant; consequently, the Directors / management can be prosecuted in civil but not criminal cases. BUMN (State-Owned Enterprises) /BUMD must submit to the State Finance Law because management and supervision are subject to the laws of a limited company, not following the APBN (Budget for State Revenues and Expenditures) or APBD (Budget for Regional Revenues and Expenditures) system.*

**Keywords:** *BUMD, Public Money, Private Money*

### **Abstrak**

kedudukan Keuangan Negara sebagai kekayaan yang dipisahkan yang disertakan sebagai modal Daerah pada BUMD berbadan hukum perseroan terbatas adalah menjadi milik BUMD persero tersebut dan terputus dari Keuangan Negara/Daerah, sehingga dengan demikian jika BUMD persero mengalami kerugian dalam menjalankan aktivitasnya. Jika kerugian itu diakibatkan kesalahan atau kelalaian para Direksi/pengurus melalui pemeriksaan dan penetapan oleh Konsultan Akuntan Publik, maka para Direksi/pengurus dapat dituntut dalam kasus perdata bukan pidana. BUMN/BUMD persero tindak tunduk kepada

Hukum Keuangan Negara karena pengelolaan dan pengawasannya tunduk perundang-undangan perseroan terbatas, bukan mengikuti sistem APBN maupun APBD.

**Kata Kunci :** *BUMD, Uang Publik, Uang Privat*

### **A. Pendahuluan**

#### **1. Latar Belakang**

Dalam penjelasan UUD 1945 Pasal 33 disebutkan bahwa perekonomian negara berdasarkan demokrasi ekonomi. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama seluruh masyarakat berdasarkan asas kekeluargaan demi kemakmuran semua orang. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang.

Otonomi daerah adalah babak baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Berlakunya otonomi daerah bermakna era baru dalam pembiayaan dan pembangunan daerah oleh pemerintah daerah masing-masing. Daerah dituntut untuk lebih mandiri. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD<sup>2</sup>.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dirancang untuk mempercepat pembangunan di daerah secara efektif dan efisien dengan cara memberdayakan segala potensi dan sumber daya yang ada di daerah. Kebijakan ini diharapkan lebih mampu mendorong pemerintahan daerah agar bisa menciptakan

<sup>1</sup> Dosen tetap UMN Medan

<sup>2</sup> Republik Indonesia, Undang-undang Nomor: 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 282.

kebijakan- kebijakan di tingkat lokal yang sesuai potensi dan kapasitas daerahnya masing- masing. Pada akhirnya upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik bisa segera tercapai.

Dalam Undang-Undang Nomor: 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah salah satunya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD) yaitu diantaranya berasal dari hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan itu antara lain bagian laba dari BUMD dan hasil kerjasama dengan pihak ketiga<sup>3</sup>.

BUMD atau Badan Usaha Milik Daerah adalah nama lain dari Perusahaan Daerah (Perusda) yang populer setelah terbit Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor: 5 Tahun 1990 tentang Perubahan Bentuk BUMD kedalam dua bentuk Perumda dan Perseroda. BUMD berdiri berdasarkan UU No. 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan Undang-Undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan Undang-Undang<sup>4</sup>.

Keberadaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu pilar perekonomian daerah didasarkan atas

amanat Undang-Undang Dasar 1945 di samping keberadaan usaha swasta dan koperasi. Keterlibatan negara dalam kegiatan tersebut pada dasarnya merupakan pencerminan dari substansi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan:

“cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Pendirian BUMD dimaksudkan adalah sebagai pelaksanaan pemberian isi otonomi yang riil dan luas kepada Daerah serta perlu adanya keseragaman dalam cara mengurus, menguasai dan bentuk hukumnya<sup>5</sup>. BUMD sebagai pelaku ekonomi diharapkan menjadi penggerak ekonomi di daerah, antara lain melalui kegiatan usaha dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat berupa barang maupun jasa. BUMD idealnya merupakan salah satu sumber penerimaan pemerintahan daerah. BUMD adalah sebuah perwujudan dari peran pemerintah daerah dalam pembangunan ekonomi daerah.

Harapan peranan ideal yang dimiliki BUMD tersebut terhambat dengan kondisi BUMD saat ini. Terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi BUMD baik masalah internal berkaitan dengan manajemen perusahaan ataupun masalah eksternal berkaitan dengan tingkat persaingan yang sangat tinggi dan perubahan iklim usaha yang menimbulkan acaman bagi kelangsungan hidup BUMD, ditambah lagi dengan persoalan peraturan

---

<sup>3</sup> Ibid, Penjelasan Pasal 285 ayat (1) huruf a angka 3.

<sup>4</sup> Republik Indonesia, UU Nomor: 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, Pasal 2.

---

<sup>5</sup> Ibid, konsideran b dan c



perundang-undangan yang mengatur bentuk badan hukum BUMD.

Selain berfungsi sebagai pelayanan umum, BUMD juga diharapkan dapat menjadi pilar perekonomian di Indonesia. Namun dari yang tercatat sampai dengan tahun 2014 dari 1.700 BUMD yang ada di Indonesia, 1.360 diantaranya dinyatakan tidak sehat. Menurut Ahmad Zaidin Ketua Penyelenggara BUMD Business Summit 2014, hanya 20 persen perusahaan atau 340 Badan Usaha Milik Daerah saja yang sudah mandiri dan tidak membebani APBD masing-masing daerah.<sup>6</sup>

Banyak BUMD yang tidak sehat dalam pengelolaannya dan tidak mampu berkontribusi bagi sumber pendapatan daerah. Para Direktur BUMD dalam pengelolaannya banyak yang diduga ataupun terlibat dalam tindak pidana korupsi. Contohnya, Dahlan Iskan mantan Menteri BUMN Republik Indonesia sebagai mantan Direktur PT. Panca Wira Usaha BUMD Provinsi Jawa Timur didakwa dalam perkara korupsi pelepasan aset<sup>7</sup>. Selaku Direktur Utama PT. Panca Wira Usaha pada periode 2000-2010, Dahlan dinyatakan bersalah dalam perkara pelepasan aset BUMD. Proses pelepasan aset PT. Panca Wira Usaha di Kediri dan Tulungagung pada 2003 dinilai banyak melanggar prosedur sehingga menyebabkan kerugian negara Rp11 miliar<sup>8</sup>. Namun setelah melalui banding, Pengadilan

Tinggi Surabaya membatalkan putusan Pengadilan Negeri Tipikor Surabaya terhadap Dahlan Iskan yang didakwa Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dan Pasal 3 ayat (18), juncto Pasal 55 ayat (1), yang menyebutkan secara sah terbukti melakukan korupsi secara bersama-sama dan dituntut hukuman 2 tahun penjara<sup>8</sup>.

Dahlan Iskan mengatakan dahulu ia mengira jika BUMD sudah dalam bentuk perseroan terbatas maka akan mengikuti hukum PT dan tunduk pada undang-undang Perseroan Terbatas, tapi kenyataannya adalah tidak.<sup>9</sup>

Menurut Dr. Rusdianto Sesung, seorang akademisi serta ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Unair Surabaya bahwa hukum itu memiliki dualisme. Ada aturan hukum yang bertentangan dengan aturan hukum yang lain, sehingga bila orang menggunakan salah satu dasar hukum, maka dia bisa dianggap bersalah menurut hukum itu, tapi tidak bersalah dari sudut aturan hukum yang lain. Menurutnya empat puluh persen kasus korupsi sesungguhnya bukanlah kasus pidana korupsi, melainkan masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara<sup>10</sup>.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara yuridis mengatur BUMD di Indonesia. Pada Bab XII Pasal 331 ayat (3) disebutkan BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

<sup>6</sup> <http://www.encycity.co/Bumd-Se-Indonesia-Tidak-Sehat/>, diakses tgl. 15-11-2017

<sup>7</sup> <http://www.viva.co.id/berita/nasional/Dahlan-Iskan-Mulai-Diadili-Kasus-Korupsi-Aset-Bumd-Jatim>, diakses tgl. 16-11-2017

<sup>8</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/Kasus-Aset-Bumd-Dahlan-Ishkan-Dituntut-Enam-Tahun-Penjara/>, diakses tgl. 16-11-2017

<sup>9</sup> [www.tribunenews.com/amp/regional/Belajar-Dari-Kasus-Dahlan-Iskan-Terkait-Kasus-Penjualan-Ase-Bumd](http://www.tribunenews.com/amp/regional/Belajar-Dari-Kasus-Dahlan-Iskan-Terkait-Kasus-Penjualan-Ase-Bumd), diakses tgl. 18-11-2017

<sup>10</sup> [www.kompasiana.com/rahmaayu/Kasus-Korupsi-Dahlan-Iskan-Di-Mata-Hukum-Tata-Usaha-Negara](http://www.kompasiana.com/rahmaayu/Kasus-Korupsi-Dahlan-Iskan-Di-Mata-Hukum-Tata-Usaha-Negara), diakses tgl. 16-11-2017

Perusahaan umum Daerah adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu Daerah dan tidak terbagi atas saham, Perusahaan Perseroan Daerah adalah BUMD yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (limapuluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu Daerah.

Disamping itu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 2 huruf g menegaskan bahwa Keuangan Negara meliputi:

“Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Dan Pasal 2 huruf i menegaskan, Keuangan Negara juga meliputi:

“Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”

Dari rumusan ketentuan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 di atas menunjukkan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara.

Dalam penjelasan UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah Pasal 2 menjelaskan :

Kekayaan Daerah yang dipisahkan berarti kekayaan Daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggung-jawabkan melalui anggaran Belanja Daerah

dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggung-jawabkan tersendiri.

Pasal 7 menjelaskan:

Modal Perusahaan Daerah untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan Daerah yang dipisahkan; hal ini adalah sesuai dengan kedudukannya sebagai badan hukum, yang harus mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari pada kekayaan umum Daerah dan dengan demikian dapat dipelihara terlepas dari pengaruh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pengaturan status hukum keuangan negara di BUMD, memperhatikan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 7 UU No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah terjadi perbedaan pandangan, disatu pihak kekayaan BUMD sebagai kekayaan BUMD sendiri sedangkan di lain pihak kekayaan BUMD sebagai kekayaan negara yang termasuk dalam Keuangan Negara, sehingga berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini tentu membingungkan bagi para pengurus Perusahaan Daerah maupun aparat penegak hukum.

Akibat adanya perbedaan persepsi atau kerancuan terhadap kekayaan harta yang dipisahkan sebagai modal BUMD, menimbulkan adanya penafsiran yang menyatakan bahwa keuangan Perusahaan Daerah adalah Keuangan Negara. Hal ini tentu dapat membuat kekhawatiran para pengurus BUMD saat hendak mengambil keputusan bisnis. Jika keputusan yang diambil menyebabkan kerugian keuangan

perusahaan dan dalam hal ini dianggap sebagai keuangan negara tentunya dapat berakibat pada hukum publik.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka objek permasalahan dalam penelitian yang menjadi acuan dalam pembahasan pada bab-bab selanjutnya adalah:

1. Bagaimana kedudukan keuangan daerah yang disertakan sebagai modal pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas dalam implementasinya?
2. Apa yang dimaksud dengan kerugian negara terhadap kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas yang mengalami kerugian?
3. Apa yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam upaya mengatasi adanya perbedaan penerapan aturan tersebut?

## 3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Muslim Nusantara Al Washliyah.
2. Untuk mengetahui kedudukan keuangan daerah yang disertakan sebagai modal pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas

Untuk mengetahui apa yang dimaksud dengan kerugian negara terhadap kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas yang mengalami kerugian.

Untuk mengetahui upaya-upaya apa yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mengatasi adanya perbedaan penerapan kedudukan keuangan daerah tersebut.

## B. PEMBAHASAN

Kedudukan Keuangan Daerah yang disertakan sebagai modal pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas. Penyertaan Modal Negara adalah pengalihan kepemilikan barang milik negara yang semula merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara pada BUMN, BUMD atau Badan Hukum lainnya.

Modal pemerintah daerah sebagian atau seluruhnya yang disetor kepada BUMD bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dijadikan sebagai penyertaan modal pemerintah daerah dan dalam penyebutannya disebut sebagai kekayaan yang dipisahkan.

Guna mengetahui kedudukan keuangan daerah yang disertakan sebagai modal pada BUMD berbadan hukum persero secara lebih komprehensif, penulis membaginya menjadi atas konsep-konsep sebagai berikut:

### a. Konsep Keuangan Negara

Konsep keuangan negara diatur dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

#### Pasal 23

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh

Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Pasal 1 ayat (1)

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Pasal 1 ayat (6)

Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah.

Pasal 2

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;

kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;

Penerimaan Negara;

Pengeluaran Negara;

Penerimaan Daerah;

Pengeluaran Daerah;

kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;

kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;

kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah

c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004

tentang Perbendaharaan Negara Pasal 1 ayat (1)

Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

b. Konsep BUMD

Salah satu tujuan didirikannya suatu perusahaan adalah untuk mencari keuntungan atau laba. Kondisi demikian berlaku juga ketentuannya bagi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), terlebih lagi bagi BUMD yang berbentuk perseroan.

Tujuan didirikannya BUMD sesuai dengan ketentuan Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah :

- a. Memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik;
- c. Memperoleh laba dan/atau keuntungan

Ketentuan Pasal 331 tersebut di atas menjelaskan bahwa tujuan utama BUMD adalah untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang baik dan bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat luas sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik serta memperoleh laba.

Pada dasarnya tujuan didirikannya BUMD adalah memberikan manfaat atau keuntungan bagi daerah yang bersangkutan. Sehingga manfaat ekonomi yang diharapkan bagi daerah adalah untuk memberikan keuntungan secara finansial bagi peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan peningkatan perekonomian secara luas bagi masyarakat daerah dimana BUMD itu berada.

Ketentuan Pasal 331 ayat (5) yang menyatakan bahwa pendirian BUMD didasarkan atas :

kebutuhan daerah dan kelayakan bidang usaha.

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada BUMD sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 1 ayat (40):

“Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah”.

Ketentuan selanjutnya disebutkan pada pasal 304 UU No. 23 Tahun 2014, yaitu:

Daerah dapat melakukan penyertaan modal pada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.

Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik negara dan/atau BUMD.

Penyertaan modal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah pada BUMD adalah merupakan kekayaan daerah yang bersumber

dari APBD sebagai harta kekayaan yang dipisahkan, hal ini disebutkan dalam Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD pasal 1 ayat (6) di bawah ini:

“Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan adalah kekayaan Daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal Daerah pada BUMD”.

Prihal modal daerah pada BUMD sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan semakin diperjelas lagi didalam pasal 6 ayat (1) huruf a hingga e UU No. 23 Tahun 2014 yang memuat tentang karekteristik BUMD. Karakteristik BUMD meliputi:

badan usaha didirikan oleh Pemerintah Daerah;

badan usaha dimiliki oleh:

1 (satu) Pemerintah Daerah;

lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah;

1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah; atau lebih dari 1 (satu) Pemerintah Daerah dengan bukan Daerah. seluruh atau sebagian besar modalnya merupakan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan; bukan merupakan organisasi perangkat Daerah; dan dikelola dengan menggunakan kelaziman dalam dunia usaha.

#### c. Konsep Modal Perseroan

Perseroan sebagai bentuk usaha yang menjalankan perusahaan pastilah membutuhkan modal. Ada dua skema pendanaan untuk memenuhi kebutuhan modal bagi perseroan, pertama adalah melalui utang (*debt financing*) dan kedua melalui penyertaan modal (*equity financing*)<sup>11</sup>. Undang-Undang No.: 40 Tahun 2007 Tentang

<sup>11</sup> Tri Budiyo, SH., M.Hum., Hukum Perusahaan, Griya Media: Salatiga, 2011, hal.75

Perseroan Terbatas mengatur struktur permodalan perseroan menjadi 3 (tiga) macam<sup>12</sup>:

Modal dasar (*authorized capital/statute capital*).

adalah modal yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar perseroan. Jumlah modal ini harus habis terbagi dalam nominal saham yang dikeluarkan oleh perseroan.

Modal ditempatkan (*subscribed capital/issued capital*). Adalah saham terjual yang telah diambil baik oleh pendiri maupun orang lain, namun harga nominal saham tersebut belum dibayar penuh. Pendiri dan orang lain tersebut mempunyai kewajiban untuk menyetor sejumlah kekurangan dari harga saham yang telah mereka ambil.

Modal disetor (*paid in capital*)

Adalah modal yang telah disetorkan ke kas perseroan atas saham yang terjual Konsep Badan Hukum. Menurut H.M.N Purwosutjipto suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Adanya harta kekayaan (hak-hak) dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri badan itu;
- b. Kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama yang bersifat stabil;
- c. Adanya beberapa orang sebagai pengurus badan tersebut.

Ketiga unsur di atas merupakan unsur material (substansif) bagi suatu badan hukum. Kemudian persyaratan lainnya adalah

persyaratan yang bersifat formal, yakni adanya pengakuan dari negara yang mengakui suatu badan adalah badan hukum.

Suatu badan usaha berstatus badan hukum jika memenuhi syarat materiil dan formil yaitu<sup>13</sup>:

#### **Syarat materiil :**

Harta kekayaan yang dipisahkan;  
terpisah dari harta kekayaan anggotanya  
Tujuan tertentu (bisa idiiil/komersial)  
Punya hak dan kewajiban sendiri sebagai subjek hukum (dapat menuntut atau dituntut)  
Punya organisasi teratur; tercermin dari AD/ART

#### **Syarat formal**

Syarat-syarat yang harus dipenuhi dengan permohonan untuk mendapatkan statusnya sebagai badan hukum, biasanya diatur dalam peraturan yang mengatur tentang badan hukum yang bersangkutan.

Dalam ilmu hukum dikenal berbagai teori tentang suatu badan hukum yang menyebabkan eksistensinya terpisah dari para anggota/pemegang sahamnya dengan berbagai konsekuensi yuridis dari keterpisahan tersebut<sup>14</sup>. Pengakuan prinsip keterpisahan tanggung jawab antara perusahaan selaku badan hukum dan pemegang saham sebagai pribadi sudah merupakan hal yang berlaku secara umum dalam sistem hukum manapun di dunia ini. Dalam sistem hukum Indonesia hal tersebut

<sup>12</sup> Ibid, hal. 78.

<sup>13</sup> Handri Raharjo, Hukum Perusahaan, Pustaka Yustisia:Yogyakarta, 2009, Cetakan Pertama, hal. 25,

<sup>14</sup> Munir Fuadi, Doktrin-doktrin modern dalam corporate law dan eksistensinya dalam hukum Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2014, Cetakan ke III, hal. 3



diakui secara tegas oleh Undang-Undang Perseroan Terbatas lewat pasal 3 ayat (1)<sup>15</sup>, bahwa Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

BUMD yang berbentuk perusahaan perseroan Daerah adalah badan hukum. Pasal 4 ayat (5) PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD menyatakan bahwa kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan undang-undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Berdasarkan Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, perseroan memperoleh status badan hukum setelah akte pendiriannya disahkan oleh menteri (menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang hukum dan hak asasi manusia), sehingga dengan demikian BUMD yang berbentuk perseroan memperoleh status hukumnya sebagai badan hukum yaitu setelah akte pendiriannya ditandatangani oleh Menteri Hukum dan HAM.

Bagi perusahaan yang berbentuk badan hukum perseroan, seperti perseroan terbatas, perseroan daerah, koperasi dan lain sebagainya, secara hukum pada prinsipnya harta bendanya terpisah dari harta benda pendiri/pemilikinya. Oleh karena itu tanggungjawab perusahaan berbadan hukum secara hukum dipisahkan dari harta benda pribadi pendiri/pemilik maupun pengurus perusahaan tersebut.

Berdasarkan uraian ke-empat konsep

tersebut di atas jelas bahwa BUMD memenuhi syarat sebagai badan hukum. Diantara syarat sebagai badan hukum adalah adanya harta kekayaan (modal/asset) yang terpisah dari kekayaan pribadi atau pendiri badan itu sendiri, serta adanya pengurus badan tersebut. Sebagaimana uraian di atas, maka BUMD dikategorikan sebagai suatu unit usaha berbadan hukum yang harus dikelola sebagaimana kelaziman dalam dunia usaha yang mana modalnya merupakan harta kekayaan daerah yang dipisahkan dan BUMD bukanlah merupakan bagian dari perangkat daerah (PP No. 54/2017 Pasal 6 ayat huruf c,d dan e).

Modal BUMD bersumber dari penyertaan modal Daerah yang ditetapkan dengan Perda (Pasal 332 ayat (1) dan 333 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Seluruh atau sebagian modalnya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan (Pasal 6 ayat (1) huruf c PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD).

Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan barang milik negara/daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara/daerah pada BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara (PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah Pasal 1 angka 19).

Dari peraturan perundangan-undangan tersebut tidak dijelaskan secara rinci dan detail apa definisi dan yang dimaksud dengan kekayaan daerah yang dipisahkan sebagai penyertaan modal daerah pada BUMD.

<sup>15</sup> Ibid, hal. 6



Arti kekayaan daerah yang dipisahkan hanya dijelaskan pada UU No. 5 Tahun 1962 Pasal 2 bahwa yang dimaksud dengan harta kekayaan daerah yang dipisahkan adalah kekayaan Daerah yang dilepaskan dari penguasaan umum yang dipertanggungjawabkan melalui anggaran Belanja Daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan tersendiri, sehingga pengelolaan BUMD tidak terikat sistem APBD maupun sistem keuangan negara (disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1962), serta pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Jika ketentuan dan syarat modal/kekayaan/asset suatu badan hukum harus terpisah dari pendiri ataupun sekutunya, maka dengan dipisahkannya kekayaan daerah sebagai penyertaan modal pada BUMD sebagai kekayaan yang dipisahkan pengelolaannya dari sistem APBD, maka secara otomatis modal/kekayaan daerah tersebut menjadi "lepas/tidak terikat/putus" dengan APBD. Sehingga dengan demikian, ketika harta kekayaan daerah itu dimasukkan ataupun disetor kedalam BUMD mengakibatkan beralihnya hak kepemilikan daerah atas kekayaan yang telah dipisahkan tersebut menjadi hak BUMD persero. Dan oleh karena pengelolaan harta kekayaan yang dipisahkan tersebut sudah tidak lagi mengikuti sistem APBD, maka dengan jelas dan tegas dapat dikatakan bahwa, harta kekayaan yang dipisahkan tersebut bukanlah milik pemerintah Daerah lagi. Maka hak pemerintah daerah pada BUMD berbadan

hukum persero terbatas hanya sebatas kepemilikan atas sero/saham saja. Hal ini sejalan dengan teori badan hukum di atas, bahwa salah satu karakteristik badan hukum adalah memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya.

Pendapat penulis atas penelitian ini diperkuat pula oleh pendapat para ahli hukum Indonesia pada sidang perkara Nomor 62/PUU-XI/2013 di Mahkamah Konstitusi antara lain:

Raja Erman mengatakan pada hal 62 salinan putusan perkara tersebut di atas bahwa: keuangan BUMN bukanlah keuangan negara melainkan keuangan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum. Subjek hukum yaitu yang mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri adalah manusia (*nutuurlijk person*) dan badan hukum (*rechtsperson* atau *legal personality*). Badan hukum sebagai subjek hukum mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri sebagaimana manusia. Harta kekayaan terpisah dari pendiri badan hukum itu, terpisah dari harta kekayaan pemilik, pengawas dan pengurusnya. Ini karena doktrin badan hukum baik sistem *common law* maupun *civil law*. Juga menurut Erman, agar adanya kepastian hukum sebagaimana amanat UUD 1945 Pasal 28D sudah tepat kiranya Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 2 huruf g dan i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena keuangan BUMN bukanlah keuangan negara.

Hikmahanto Juwana pada halaman 68



salinan putusan perkara tersebut di atas berpendapat:

Pertama, uang negara yang telah disetorkan kepada BUMN, maka tidak lagi menjadi uang negara karena negara telah mendapat "bukti" dari modal yang disetorkan itu dalam bentuk saham.

Kedua, secara alamiah, mengelola keuangan negara tidak sama dengan mengelola keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca laba-rugi sedangkan negara tidak. Dalam konteks negara, negara menganggarkan dan yang terpenting adalah bagaimana penyerapan dari yang dianggarkan.

Ketiga, secara doktrin mengategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara bertentangan dengan konsep uang publik dan uang privat. Uang publik ada akhirnya. Uang publik berakhir ketika uang privat dimulai. Dalam konteks BUMN, uang publik ketika masuk menjadi modal BUMN maka menjadi uang privat. Menurutnya pula bahwa adalah janggal ketika Undang-Undang Keuangan Negara memasukkan uang BUMN menjadi uang negara.

Nindyo Pramono memberikan kesaksian ahlinya dan berpendapat bahwa: Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang PT, memang seharusnya dipahami sebagai hukum khusus, jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan undang-undang terkait lainnya. Demi adanya kepastian hukum bagi BUMN dalam mengemban amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) jo Pasal 28D ayat 91) UUD 1945. Untuk Undang-Undang BUMN dan Undang-undang PT, jika dihadapkan dengan Undang-Undang Keuangan Negara seharusnya berlaku asas

lex posteriori derogat legi priori, demi tercapainya kepastian hukum. Lalu selanjutnya ia mengatakan bahwa akibat hukum dari penyertaan modal tersebut adalah negara akan berstatus sebagai pemegang saham dalam persero dan pemilik modal dalam perum. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut akan menjadi kekayaan persero dan perum.

2. Kerugian negara terhadap kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD berbadan hukum Perseroan Terbatas yang mengalami kerugian. Masalah penerapan unsur kerugian negara atau kerugian keuangan negara pada BUMD berbadan hukum persero seringkali menimbulkan permasalahan. Hal ini terjadi akibat ketidaksepahaman persepsi mengenai keuangan negara. Akibat ketidaksepahaman tersebut, menimbulkan perbedaan persepsi atas ruang lingkup kerugian negara ataupun kerugian keuangan negara.

Akibat ketidaksepahaman atau perbedaan persepsi terhadap status keuangan negara menyebabkan terjadi kontroversi atas kerugian negara, dalam hal ini kontroversi kerugian negara pada penyertaan modal daerah sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD persero yang mengalami kerugian.

BUMD persero dalam melakukan aktivitas bisnis tentunya mengharapkan keuntungan sebesar-sebesarnya dan mengabaikan kemungkinan kerugian. Namun dalam setiap aktivitas bisnisnya suatu BUMD berbadan hukum persero tentu suatu saat akan mengalami untung dan rugi. Kerugian yang



dialami BUMD berbadan hukum persero apakah diklasifikasikan sebagai resiko bisnis ataukah sebagai resiko akibat perbuatan melawan hukum secara disengaja atau kelalaian yang menyebabkan adanya indikasi tindak pidana?

Dalam pengelolaan keuangan negara dapat saja terjadi penyimpangan, baik dalam bentuk penyalahgunaan wewenang, atau perbuatan melanggar hukum yang mengakibatkan timbulnya kerugian keuangan negara. Problematikanya adalah ketidakpastian hukum dalam menafsirkan mengenai apa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara sesuai dengan prinsip hukum pidana? Secara yuridis tidak mudah menentukan batasan arti kerugian keuangan negara<sup>16</sup>

Unsur kerugian negara selalu diidentikkan dengan keuangan negara. Definisi keuangan negara sangat erat kaitannya dengan aspek hukum kerugian negara. Dengan mengetahui definisi keuangan negara hakikatnya secara langsung membantu membatasi ruang lingkup kerugian negara<sup>17</sup>

Kerugian negara menjadi unsur dari delik korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang

Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK).

Pasal 2 UU PTPK berbunyi:

*"Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana*

*penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit RP.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".*  
Pasal 3 UU PTPK berbunyi:

*"Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit RP.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)".*

Kedua Pasal UU PTPK tersebut memberikan indikasi bahwa setiap subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajiban baik orang ataupun badan hukum yang melakukan perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, maka dalam rumusan formilnya merupakan tindak pidana korupsi.

Satu-satunya UU yang memuat arti dan batasan pengertian yuridis<sup>18</sup> tentang kerugian keuangan negara adalah UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, termuat dalam Pasal 1 angka 22 bahwa:

*kerugian negara/daerah, adalah kekurangan uang/surat berharga dan barang nyata, serta pasti jumlahnya sebagai akibat dari perbuatan melawan hukum, baik disengaja maupun karena kelalaian.*

<sup>16</sup> Abdul Latif, Hukum Administrasi Dalam Praktik tindak Pidana Korupsi, Prenada Media Group:Jakarta, Edisi Pertama, 2014, hal. 217.

<sup>17</sup> *Ibid*, hal 249.

<sup>18</sup> *Ibid*, hal. 218

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur kerugian negara adalah:

Kekurangan uang, surat berharga, dan barang, Nyata dan pasti jumlahnya Akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai.

Selain itu, undang-undang yang berkaitan dengan keuangan negara masih terdapat penafsiran yang berbeda dalam mendefinisikan apa yang dimaksud dengan keuangan negara.<sup>19</sup> Dalam penjelasan UU PTPK disebutkan bahwa keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah;

berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

Dalam UUD 1945 semula (sebelum amandemen) Keuangan Negara diatur pada Bab VIII Pasal 23 yang terdiri dari lima ayat lalu diamandemen pada tahun 2001 menjadi 2 bab dan hanya pada Bab VIII Pasal 23 ayat (1) Keuangan Negara didefinisikan sebagai

“Anggaran Pendapatan dan Belanja sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam Pasal 23C disebutkan pula bahwa: “hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”.

Pengertian keuangan negara dalam UUD 1945 ini menimbulkan multitafsir sebagai berikut:<sup>20</sup>

Interpretasi pertama, keuangan negara diartikan secara sempit hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN. Rumusan ini berarti, bahwa keuangan negara adalah semua aspek yang dalam APBN yang diajukan pemerintah kepada DPR setiap tahunnya.

Interpretasi kedua, keuangan negara berkaitan dengan metode sistematik dan historis. Keuangan negara meliputi yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD merupakan kekayaan negara sebagai suatu sistem keuangan negara. Interpretasi ini mengandung pemahaman keuangan negara dalam arti luas.

Interpretasi ketiga, pemahaman keuangan negara dilakukan melalui pendekatan sistematik dan teleologis/sosiologis. Jika menafsirkan keuangan negara itu dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian tersebut adalah sempit yaitu hanya terkait dengan APBN saja. Namun jika dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan

---

<sup>19</sup> *Loc. cit*

---

<sup>20</sup> Abdul latif, *op.cit*, hal 219

pertanggungjawaban, maka pemahaman tersebut adalah dalam arti luas.

Dari ketiga interpretasi atas pemahaman keuangan negara tersebut, maka jika keuangan negara yang ditempatkan sebagai penyertaan modal daerah pada BUMD dianggap sebagai kekayaan yang dipisahkan maka interpretasi keuangan negara dimasukkan kedalam interpretasi ketiga (dalam arti luas) yaitu keuangan negara dipahami melalui sistem pengawasan dan pertanggungjawabannya.

Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, undang-undang yang mengatur keuangan negara-pun telah dibuat dan disahkan yaitu Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang pemeriksaan Pengelolaan dan tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga paket undang-undang keuangan negara tersebut menjabarkan aturan pokok yang ditetapkan UUD 1945 kedalam asas-asas pengelolaan keuangan negara.

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara: Pasal 2 huruf g:  
*“Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.*

Pasal 2 huruf i:

*“Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.*

Dalam penjelasan UU No. 17 Tahun 2003 menjelaskan secara luas tentang pengertian

dan ruang lingkup keuangan negara dan menegaskan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Rumusan pasal-pasal pada peraturan perundang-undangan di atas menunjukkan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara. Jika pengertian keuangan

negara dilakukan dengan cara penafsiran yang luas yaitu pendekatan sistematik dan teleologis yaitu didasarkan pada pengawasan atau pemeriksaan, maka yang berhak melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap BUMD hanyalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) saja (Pasal 6 ayat (1) UU No. 15/2006 tentang BPK), namun pada PP No. 54 Tahun 2017 Pasal 99 disebutkan bahwa laporan tahunan bagi perusahaan perseroan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Sehingga jika mengacu pada UU Perseroan Terbatas No.40 Tahun 2007 *jis* Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1999 Pasal 59 dengan tegas mengatakan bahwa perhitungan perseroan wajib diserahkan kepada akuntan publik untuk diperiksa. Selain akuntan publik tidak ada yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap persero. Hal ini membuktikan bahwa status hukum uang maupun status yuridis badan hukum (*rechtspersonenrecht*) persero murni dalam lingkungan kuasa hukum keperdataan. Hal ini berakibat kepada bahwa kerugian yang dialami oleh BUMD persero merupakan kerugian BUMD itu sendiri dan bukan menjadi kerugian negara.

Sesuai Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 Pasal 22 ayat (4) perihal penyertaan modal, Pasal 68 ayat (4) perihal gugatan pemegang saham, Pasal 73 perihal kewenangan Direksi, Pasal 99 perihal laporan tahunan dan Pasal 105 perihal penggunaan laba, kesemuanya dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Hal ini menunjukkan bahwa aktivitas BUMD persero mengacu kepada ketentuan

perseroan terbatas yang merupakan salah bentuk badan hukum privat.

Dengan demikian jika BUMD persero mengalami kerugian, maka kerugian tersebut masuk dalam lingkungan hukum privat bukan lingkungan hukum publik.

Alasan lainnya mengapa penulis berpendapat bahwa kerugian BUMD berbadan hukum persero merupakan kerugian BUMD itu sendiri, hal ini dapat dibuktikan sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN pada penjelasan Pasal 4 ayat (1) menyatakan:

*“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”*

Pada Penjelasan pasal tersebut di atas dapat digarisbawahi bahwa yang dimaksud dengan frase “dipisahkan” adalah terlepas dari sistem pembinaan dan pengelolaan APBN, sehingga pembinaan dan pengelolaannya mengikuti prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD menyebutkan modal BUMD yang bersumber dari penyertaan modal Daerah merupakan batas pertanggungjawaban Daerah atas kerugian BUMD. Kedua pasal dari kedua undang-undang tersebut di atas menerangkan bahwa penyertaan modal negara/daerah sebagai kekayaan negara/daerah yang dipisahkan pada BUMN/BUMD dengan tegas disebutkan bahwa pengelolaan dan pertanggungjawabannya mengikuti prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.



Demikian pula pada Pasal 136 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 disebutkan bahwa pengurusan perusahaan perseroan Daerah dilakukan sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perseroan terbatas. Hal ini menunjukkan secara yuridis bahwa pengelolaan dan pertanggungjawaban maupun pemeriksaan BUMD persero diatur tersendiri dan secara terpisah.

Oleh karena keuangan negara telah berubah status hukumnya menjadi keuangan daerah (dana perimbangan), yang akan dikelola dan dipertanggungjawabkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam formula hukum ini, jelas secara yuridis pengertian keuangan daerah tidak sama dengan keuangan negara karena pengelolaan dan pertanggungjawaban, maupun pemeriksaannya diatur tersendiri dan secara terpisah.<sup>21</sup>

Upaya-upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah dalam mengatasi adanya perbedaan-perbedaan penerapan aturan tersebut Mengingat fakta (*das sein*) bahwa kedudukan keuangan daerah yang disertakan sebagai modal pada BUMD Persero berada dalam dua ranah hukum yaitu hukum publik dan hukum privat, maka kewenangan dan tanggung jawab berkaitan dengan BUMD dapat dibagi menjadi: Ranah hukum publik: Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab terhadap segala kegiatan, penguasaan dan pengurusan BUMD, sepanjang berkaitan dengan pembentukan, kepemilikan modal, dan pengawasan BUMD.

Ranah hukum privat: Direksi selaku organ perusahaan memiliki kewenangan dan tanggung jawab penuh dalam menjalankan kegiatan operasional perusahaan daerah dalam hal melakukan hubungan dengan pihak ketiga seperti mengadakan perjanjian, mewakili perusahaan baik di dalam maupun di luar pengadilan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagaimana dalam penjelasan umum mengenai Bab XI Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah, menegaskan bahwa setiap Kerugian Negara atau Daerah yang disebabkan oleh tindakan perbuatan melawan hukum atau kelalaian yang dilakukan oleh siapapun harus mengganti kerugian akibat melakukan perbuatan melawan hukum yang telah merugikan Keuangan Negara/Daerah. Sehingga dengan demikian, setiap pimpinan kementerian negara atau lembaga atau kepala satuan kerja perangkat daerah wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara atau lembaga atau satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian yang disebabkan oleh tindak pidana korupsi dan/atau kelalaian yang dapat merugikan keuangan negara.

Keberadaan Peraturan Perundang-undangan sebagai instrumen hukum dalam menegakkan hukum terkait dengan Keuangan Negara dan kerugian negara yang bermuara pada tindak pidana korupsi, melahirkan berbagai macam persepsi dalam memahami kedudukan Keuangan Negara dan kerugian keuangan negara pada BUMD.

<sup>21</sup> Abdul latif, *op.cit.*,hal 261

Untuk mengatasi perbedaan penafsiran terhadap kedudukan keuangan negara pada BUMD Persero yang mengalami kerugian, menurut penulis Pemerintah Daerah hanya dapat melakukan langkah-langkah strategis dalam upaya untuk meminimalisir penyalahgunaan pengelolaan keuangan negara sebagai penyertaan modal daerah pada BUMD sebagai berikut:

#### 1. Upaya Preventif

Upaya preventif difokuskan untuk mencegah terjadinya korupsi dengan cara menghilangkan atau meminimalkan faktor-faktor penyebab atau peluang terjadinya korupsi. Upaya preventif dapat dilakukan dengan:

Meneliti sebab-sebab perbuatan korupsi secara berkelanjutan;

- a. Penyempurnaan manajemen sumber daya manusia (SDM) dan peningkatan kesejahteraan Pegawai BUMD;
- b. Peningkatan kualitas penerapan sistem pengendalian manajemen;
- c. Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat;
- d. Sosialisasi untuk menciptakan nilai (value) anti korupsi ;

#### 2. Upaya Detektif

Upaya detektif diarahkan untuk mengidentifikasi terjadinya perbuatan korupsi. Strategi detektif dapat dilakukan dengan :

- a. Perbaikan sistem dan tindak lanjut atas pengaduan dari masyarakat;
- b. Pemberlakuan kewajiban pelaporan transaksi keuangan tertentu;
- c. Pelaporan kekayaan pribadi pemegang jabatan dan fungsi publik;
- d. Peningkatan kemampuan Satuan

Pengawas Internal BUMD dalam mendeteksi tindak pidana korupsi;

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah tersebut hanyalah sebatas sampai kepada pencegahan dan mengidentifikasi perbuatan tindak pidana korupsi pada BUMD.

### C. Kesimpulan Dan Saran

#### 1. Kesimpulan

Hak Pemerintah Daerah pada BUMD berbadan hukum persero terbatas hanya sebatas kepemilikan atas sero/saham saja. Hal ini sejalan dengan teori badan hukum, bahwa salah satu karakteristik badan hukum adalah memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya. Di dalam konsep Perseroan Terbatas modal dasar merupakan harta kekayaan perseroan sebagai badan hukum, yang terpisah dari harta kekayaan pribadi pendiri dalam hal ini Negara Republik Indonesia (diwakili Pemerintah Daerah), organ perseroan, dan pemegang saham. Kekayaan daerah sebelum dipisahkan masuk kedalam ranah keuangan publik, sedangkan jika dipisahkan sebagai penyertaan modal daerah pada BUMD persero maka masuk kedalam ranah hukum keuangan privat.

Yang dimaksud dengan kerugian negara terhadap kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD yang mengalami kerugian menunjukkan telah terjadi pemahaman yang salah pada konsep hukum perseroan, konsep hukum keuangan negara, dan konsep hukum tindak pidana korupsi. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtzekerheid*) bagi para pengurus BUMD persero jika dalam melakukan aktivitas bisnis BUMD persero itu mengalami kerugian. Kerugian persero bukanlah kerugian negara, karena kerugian

persero belum tentu merugikan pemegang saham (termasuk pemerintah daerah sebagai pemegang saham). Kerugian yang dialami oleh pemerintah daerah sebagai pemegang saham hanya sebatas jumlah sahamnya saja bukan merupakan kerugian negara. Kerugian negara dapat terjadi jika saham pemerintah daerah pada BUMD persero tersebut dijual tanpa izin atau dicuri dari pemerintah daerah sebagai pemiliknya.

## 2. Saran

Perlu adanya sinkronisasi sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan BUMD khususnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta sejumlah peraturan perundangan lain yang terkait pengelolaan keuangan negara/daerah dan pemeriksaan keuangan negara agar tidak salah dalam mengatur tentang status keuangan negara/daerah sebagai kekayaan daerah yang dipisahkan dalam BUMD persero dan kerugian negara.

Hendaknya ada pasal-pasal pada peraturan perundang-undangan yang menjelaskan dan menyatakan secara jelas dan tegas bahwa kekayaan daerah yang dipisahkan sebagai penyertaan modal pada BUMD adalah menjadi milik BUMD tersebut dan status keuangannya masuk kedalam ranah keuangan privat.

## Daftar Bacaan

### A. Buku

- Abdul kadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, 2010, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, 2014, Jakarta: Prenada Media Group
- Adrian Sutedi, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*, 2015, Jakarta: Raih Asa Sukses
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, 2000, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Arkadun, *Administrasi Perusahaan Negara*, 2009, Bandung: CV. Alfabeta Bernard L. Tanya, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, 2013, Yogyakarta: Genta Publishing.
- C. S. T. Kansil, *Kitab Undang-Undang Pemerintahan Daerah (KUPD)*, 1985, Jakarta: PT. Bina Aksara
- Edi Siswadi, *Reengineering BUMD*, 2012, Bandung : Mutiara Press.
- Gerson W. Bawengan, *Hukum Pidana Didalam Teori dan Praktek*, 1983, Jakarta: P.T. Pradnya Paramita.
- Gunawan Widjaja, *Risiko Hukum Pemilik, Direksi & Komisaris PT*, 2008, Jakarta: Forum Sahabat
- H.M.N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia 2*, 2007, Jakarta: Djambatan
- I.G. Rai Widjaya, *Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, 2000, Jakarta: Mega Poin
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, 2008, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mustafa A. Siregar, *Kapita Selekta Pengetahuan Hukum Dagang*, 1990, Jakarta: Ind-Hill-Co



### Daftar Bacaan

- Nurul Qamar, *Negara Hukum Atau Negara Undang-Undang*, 2010, Makassar: Pustaka Refleksi.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, 1982, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, 2017, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Saidi Muhammad Djafar, *Hukum Keuangan Negara*, 2013, Jakarta: Rajawali Pers.
- Samsul Hadi, *Jakarta Incorporation (Paradigma Baru BUMD)*, 2007, Surabaya: ACC Grafika Jaya
- Soemitro Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum*, 1983, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suharsini Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, 2006, Jakarta: PT. Asdi Mahasatya
- Tri Budiono, *Hukum Perusahaan*, 2011, Salatiga: Griya Media
- Wawan Zulmawan, *Kenapa Harus BUMD?*, 2015, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- B. Peraturan Perundang-Undangan.**
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah
- Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN
- Undang-Undang No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Otonom
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 49 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor: 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 153 Tahun 2004 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Daerah Yang Dipisahkan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 96/Pmk.06/2007 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan,



Pemanfaatan, Penghapusan, Dan Pemindahtanganan Barang Milik Negara

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor: 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah

Jurnal.

Dipenogoro Law Journal, Kajian Yuridis Penerapan Unsur Merugikan Keuangan Negara Dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi, Volume 6 Nomor 1 Tahun 2017.

Privat Law, Strategi Pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Persero Untuk Mewujudkan Prinsip Tata Kelola Perusahaan Yang Baik, Volume III No. 2 Juli-Desember 2015

Badamai Law Journal, Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Pada BUMN/Persero, Volume I, Issues 1, April 2016

Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara, Penyelesaian Kerugian Daerah Melalui Penyetoran Ke Kas Negara: Suatu Kajian Hukum Doktrinal, Volume 3 Nmor 2 Juli-Desember 2017

### C. Internet.

Achmad Faizal, "Dahlan Iskan Bebas, Partai Hendropriyono Gelar Syukuran" Kamis, 7 September 2017 <http://regional.kompas.com/read/dahlan-iskan-bebas-partai-hendropriyono-gelar-syukuran>, diakses Kamis, 16-11-2017

Avit Hidayat, "1360 BUMD Se-Indonesia Tidak Sehat" Senin, 1 Desember 2014 <http://www.encycity.co/1360-bumd-se-indonesia-tidak-sehat/>, diakses Rabu, 15-11-2017

Aqwamit Torik, "Belajar dari Kasus Dahlan Iskan Terkait Kasus Penjualan Aset BUMD" Jumat, 21 April 2017 [www.tribunnews.com/regional/belajar-dari-kasus-dahlan-iskan-terkait-kasus-penjualan-aset-bumd](http://www.tribunnews.com/regional/belajar-dari-kasus-dahlan-iskan-terkait-kasus-penjualan-aset-bumd) diakses Sabtu, 18-11-2017

Ayu Rahma, "Kasus Korupsi Dahlan Iskan di Mata Hukum Tata Usaha Negara" Senin, 20 Pebruari 2017

[www.kompasiana.com/rahmaayu/kasus-korupsi-dahlan-iskan-di-mata-hukum-tata-usaha-negara](http://www.kompasiana.com/rahmaayu/kasus-korupsi-dahlan-iskan-di-mata-hukum-tata-usaha-negara), diakses Kamis, 16-11-2017

BPK RI, [www.bpk.go.id/page/dasar-hukum](http://www.bpk.go.id/page/dasar-hukum), diakses Senin, 13-11-2017  
BPKP, [www.bpkp.go.id/public/upload/unit/investigasi/files/uppk\\_layan\\_masyarakat.pdf](http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/investigasi/files/uppk_layan_masyarakat.pdf), diakses Selasa, 17-07-2018

BPKP, [http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/investigasi/files/uppk\\_apbn\\_apb\\_d\(1\).pdf](http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/investigasi/files/uppk_apbn_apb_d(1).pdf), diakses Selasa, 17-07-2018

Javacreativity 2014, "Pengertian Tindak Pidana Korupsi", 2016 <http://telingasemut.blogspot.co.id/pengetian-tindak-pidana-korupsi.html>, diakses Rabu, 23-11-2017

Kamus Besar Bahasa Indonesia versi online, <https://www.kbbi.web.id/korupsi>, diakses Rabu, 23-11-2017

Prima Gumilang, "Kasus Aset BUMD, Dahlan Ishkan Dituntut Enam Tahun Penjara" Sabtu, 08 April 2017. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/kasus-aset-bumd-dahlan-ishkan-dituntut-enam-tahun-penjara/>, diakses Kamis, 16-11-2017

Ren, "Dahlan Iskan Mulai Diadili Kasus Korupsi Aset BUMD Jatim" Selasa, 29 Nopember 2016" <http://www.viva.co.id/berita/nasional/dahlan-iskan-mulai-diadili-kasus-korupsi-aset-bumd-jatim>, diakses Kamis, 16-11-2017

Universitas Brawijaya, <https://prasetya.ub.ac.id/berita/Disertasi-I-Ketut-Westra-Kedudukan-Hukum-Perusahaan-Daerah-Sebagai-BUMD-untuk-Meningkatkan-Pendapatan-Asli-Daerah-11109-id.html>, diakses Senin 16-07-2018