

ASET MILIK BADAN USAHA MILIK DAERAH (BUMD) SEBAGAI JAMINAN PEMBIAYAAN DI BANK MENURUT HUKUM POSITIF INDONESIA

Oleh :

Lalu Annas Zullaifi¹⁾, Zainal Asikin²⁾, Muhaimin³⁾

^{1,2,3} Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram
email: Annaszullaifilalu041@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 25 Desember 2024

Revisi, 5 Januari 2025

Diterima, 13 Januari 2025

Publish, 15 Januari 2025

Kata Kunci :

Aset BUMD,
Jaminan Pembiayaan,
Keuangan Negara.



ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di bank menurut hukum positif Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif, dengan menggunakan Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*). Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertama, aset milik BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank menurut hukum positif Indonesia bukanlah merupakan aset milik Negara melainkan milik BUMD karena modal yang disterokan pemerintah Daerah pada BUMD merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan. Kedua, dikarenakan modal yang disterokan pemerintah Daerah pada BUMD merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan maka eksekusi Hak Tanggungan aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di bank menurut hukum positif Indonesia dapat dilakukan lelang eksekusi Hak Tanggungan sebagaimana pelaksanaan lelang pada umumnya.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license



Corresponding Author:

Nama: Lalu Annas Zullaifi

Afiliasi: Universitas Mataram

Email: Annaszullaifilalu041@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Dalam dunia perbankan pembiayaan macet merupakan penyakit yang sangat kronis yang berdampak pada kesehatan bank itu sendiri, dan harus dilakukan penanganan secara serius oleh semua pihak terlebih bank merupakan lembaga pembiayaan yang berperan penting dalam perekonomian suatu Negara. Dalam pemberian pembiayaan oleh bank kepada debiturnya, biasanya bank mempersyaratkan sebuah jaminan untuk mengurangi resiko kerugian apabila terjadi pembiayaan macet, jaminan yang sering di persyaratkan oleh Bank berupa tanah dan bangunan yang dipandang lebih menguntungkan karena selain mudah dijual harganya juga terus meningkat dan memiliki bukti kepemilikan atas tanahnya serta dapat dibebankan Hak Tanggungan

Dalam pemberian Hak Tanggungan kepada badan hukum baik itu badan hukum Swasta maupun badan hukum milik pemerintah dalam hal ini Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diatur dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah yang dimana Badan Usaha Milik Daerah dapat mengajukan pembiayaan di Bank sebagai pemenuhan sumber modal BUMD itu sendiri untuk menjalankan bisnisnya yang tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) dapat bersumber dari:

- Daerah;
- BUMD lainnya; dan/atau
- Sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemenuhan modal oleh BUMD dengan melakukan pengajuan pembiayaan pada bank tentunya juga dipersyaratkan sebuah jaminan berupa pembebanan Hak Tanggungan, biasanya modal yang disertakan oleh Pemerintah Daerah berupa tanah dan/atau bangunan.

Sebagaimana yang pernah dilakukan oleh beberapa BUMD yang pernah menjaminkan asetnya sebagai pembiayaan di bank, diantaranya dalam kasus sertifikat lahan yang diperuntukan sebagai

pembangunan pusat perbelanjaan *Lombok City Center* (LCC) yang masih diagunkan di bank oleh PT Tripat yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah melalui PT Bliss Pembangunan, selain itu dalam pemberian pembiayaan kepada PT Gerbang NTB Emas (GNE) yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Pemberian pembiayaan kepada BUMD tidak menutup kemungkinan juga akan mengalami pembiayaan macet atau terjadi *wanprestasi* yang menyebabkan kerugian pada Bank yang dapat berakibat terjadinya eksekusi hak tanggungan obyek yang di jaminkan sebagai pembiayaan di bank.

Akan tetapi dalam hal terjadinya *wanprestasi* pada pembiayaan yang diberikan oleh bank kepada BUMD sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 50, bahwa pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. *uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga,*
- b. *uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah,*
- c. *barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga,*
- d. *barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah,*
- e. *barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.*

Modal BUMD terdiri dari penyertaan modal yang bersumber dari satu pemerintah daerah atau lebih dari satu pemerintah daerah untuk di kelola oleh BUMD itu sendiri, dan modal yang disertakan pun dapat berupa uang dan barang milik pemerintah. Begitu juga yang terdapat dalam pengertian mengenai keuangan negara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 huruf g : *“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”*.

Di sisi lain, BUMD merupakan perusahaan berbadan hukum yang berbentuk Perusahaan Terbatas (PT) yang di atur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dimana modal yang terdapat disetor oleh pemegang saham di pisahkan dari uang milik negara, dalam Pasal 3 ayat (1) Undang- dinyatakan *“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 dimilikinya”*.

Untuk menjawab pertentangan norma dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara Pasal 2 poin g dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 50 dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 3 ayat (1), oleh karena itu penulis akan melakukan penelitian terkait permasalahan mengenai regulasi aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di Bank menurut hukum positif Indonesia dan bagaimana prosedur eksekusi Hak Tanggungan aset milik Badan usaha Milik Daerah yang dijamin sebagai pembiayaan di Bank menurut hukum positif Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Adapun jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif, Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang hanya menggunakan sumber bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan atau ketetapan pengadilan, kontrak atau akad, teori hukum, dan pendapat para sarjana. Sehingga penelitian ini dilakukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum. Pada penelitian hukum normatif ini mengkaji terkait pertentangan norma antara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 poin g dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 50 dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas Pasal 3 ayat (1) yang berimplikasi terhadap pelaksanaan lelang Hak Tanggungan aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai agunan di bank.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Aset Milik Bumd Sebagai Jaminan Pembiayaan Di Bank Menurut Hukum Positif Indonesia

a. Aset Milik BUMD Sebagai Jaminan Pembiayaan di Bank

Aset milik BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank merupakan salah satu kasus yang jarang kita temui di dunia perbankan, dikarenakan BUMD terdiri dari saham pemerintah secara otomatis dari segi kemampuan dipandang tidak membutuhkan pembiayaan di bank untuk menjalankan sebuah bisnisnya. Akan tetapi pada praktiknya ada terdapat BUMD yang menggunakan fasilitas bank dalam melaksanakan bisnisnya, hal ini terjadi karena ada ekspansi bisnis yang besar untuk mengakomodir permintaan.

Jenis jaminan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu :

- 1) Jaminan materiil (kebendaan), yaitu jaminan kebendaan
- 2) Jaminan imateriil (perorangan), yaitu jaminan perorangan.

Jaminan kebendaan mempunyai ciri-ciri “kebendaan” dalam arti memberikan hak mendahului di atas

benda-benda tertentu dan mempunyai sifat melekat dan mengikuti benda yang bersangkutan. Sedangkan jaminan perseorangan tidak memberikan hak mendahului atas benda-benda tertentu, tetapi hanya dijamin oleh harta kekayaan seseorang lewat orang yang menjamin pemenuhan perikatan yang bersangkutan.

Klasifikasi jaminan menurut tingkat marketabilitasnya (kemudahan dijual) ada 3 jenis, yaitu:

1) Jaminan utama

Merupakan jaminan yang paling marketable atau sale lable(mudah diperjualbelikan). Misal secara umum tanah dan bangunan, tanah kosong di pusat kota, emas batangan. Deposito termasuk dalam kategori ini.

2) Jaminan Tambahan

Merupakan jaminan yang relatif lebih sulit untuk diperjual-belikan, yaitu mobil, tanah kosong yang kurang marketable, mesin industri, mesin lainnya.

3) Jaminan Pelengkap

Merupakan jaminan yang paling tidak marketable seperti stok barang, tagihan piutang dagang. Selain itu, *personal guarantee* dan *corporate guarantee* masuk kedalam kategori jaminan pelengkap.

Sebagaimana pemberitaan yang santer terdengar mengenai Aset BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank, contohnya yakni kasus pengelolaan aset Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Barat untuk pembangunan pusat perbelanjaan Lombok City Center (LCC) yang dikelola oleh PT Tripat yang merupakan Badan Usaha Milik Daerah Kabupaten Lombok Barat, sebagaimana dikutip dalam berita *online* :

Kali ini, jaksa penyidik Pidana Khusus memeriksa pejabat Bank Sinarmas, Rabu (19/6/2019).

Ada dua orang yang dimintai keterangan di lantai dua gedung Pidana Khusus. Yakni Corporate Credit Analyst Bank Sinarmas Anula Putra dan seorang perempuan, yang diketahui Head of Legal Officer Bank Sinarmas.

Pejabat Sinarmas itu menjalani pemeriksaan dari pukul 09.00 Wita hingga pukul 12.56 Wita. Lima jam diperiksa, mereka turun dari lantai dua dan beranjak ke mobilnya.

Saat ditanya seputar pemeriksaan, Anula Putra menghemat komentar. Tetapi ia membenarkan jika dirinya diperiksa terkait pengelolaan aset LCC.

“Iya benar, saya tidak bisa berikan keterangan,” katanya sambil meninggalkan wartawan.

Sementara, Asisten Pidana Khusus (Aspidus) Kejati NTB Ery Ariansyah Harahap menjelaskan, pemeriksaan terhadap pihak bank Sinarmas ini dilakukan sesuai agenda yang telah dibuat penyidik

jaksa. “Semua yang ada kaitannya ini dipanggil,” katanya.

Lahan seluas 8,4 hektare yang dikelola sebagai pusat perbelanjaan itu diduga diagunkan ke Bank Sinarmas oleh salah satu Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) PT Tripat, yang mendapat hak kelola aset Pemda Lombok Barat tersebut. PT Tripat diketahui memberi kuasa kepada PT Bliss untuk mengagunkan aset. Proses tersebut disertai dengan perjanjian. Salah satu poinnya adalah, jika tidak bisa menebus maka aset bisa berpindah tangan. Nilai agunannya diketahui mencapai Rp 95 miliar.

Agunan sejumlah Rp 95 miliar bernilai hampir empat kali lipat dari perkiraan harga aset tersebut. Ada dua jenis modal yang diserahkan pemkab ke PT Tripat. Yakni, berupa tanah seluas 8,4 hektare senilai Rp 22,33 miliar dan uang sebesar Rp 1,7 miliar lebih”.

Tidak hanya PT Tripat saja yang pernah menjaminkan aset BUMD sebagai jaminan pembiayaan di Bank, Selait itu PT Gerbang NTB Emas (PT GNE) juga pernah menjaminkan agunan sebagai persyaratan pemberian pembiayaan di Bank.

Diketahui PT GNE merupakan Badan Usaha Milik Daerah Pemerintah provinsi Nusa Tenggara Barat sebagaimana jaminan berupa *Collateral* adalah aset yang dijaminkan untuk suatu pembiayaan. Kolateral atau aset yang dapat dijadikan jaminan dalam pinjaman perusahaan adalah satu aspek penting dalam analisis 5C. PT GNE memiliki sejumlah aset, yaitu berupa tanah, bangunan, kendaraan, mesin, peralatan, dan inventaris kantor. Sertifikat tanah adalah aset perusahaan yang paling sering digunakan sebagai jaminan ketika mengajukan pinjaman/pembiayaan. PT GNE memiliki sertifikat tanah yang berupa Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB). PT GNE termasuk perusahaan besar milik pemerintah dan memiliki sejumlah aset yang dapat dijadikan sebagai jaminan/agunan.

Sebagaimana pemberitaan di atas, guna menciptakan kepastian hukum dalam pelaksanaannya sebagaimana teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch yang dikutip oleh Satjipto Rahardjo yang menerangkan bahwa kepastian hukum merupakan nilai yang dinilai dari perspektif hukum, yang menekankan pentingnya hukum sebagai suatu kerangka yang jelas, dapat diprediksi, dan konsisten. Sehingga dalam pemberian pembiayaan dengan menjaminkan aset milik BUMD harus dilakukan dengan kerangka dan aturan yang jelas dalam pelaksanaannya karena akan berdampak kepada Perbuatan Melawan Hukum (PMH), mengingat BUMD merupakan perusahaan milik daerah yang selalu diawasi dalam kegiataannya sehingga perlu dilakukan analisa untuk pemberian pembiayaan oleh bank kepada BUMD untuk menjamin kepastian hukum dalam pelaksanaannya.

b. Pemisahan Kekayaan dalam Penyertaan Modal Pemerintah Daerah pada BUMD

Pentingnya suatu daerah untuk Keberadaan BUMD di yakini dapat memberikan *multiplier effect* yang sangat besar bagi perekonomian masyarakat. Dengan adanya pendirian BUMD, hal itu akan membuka lapangan kerja baru, menggerakkan sektor-sektor ekonomi produktif, serta menjadi stimulan bagi pertumbuhan ekonomi di daerah.

Penyertaan modal Pemerintah Daerah yang berasal dari APBD dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah, dan barang milik daerah. Konsekuensi dari penyertaan modal Pemerintah Daerah yang dilakukan dalam bentuk uang dan barang milik daerah merupakan bentuk investasi Pemerintah Daerah dengan mendapatkan hak kepemilikan, sehingga terjadi pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada badan usaha milik Negara, badan usaha milik daerah atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara. Terdapat berbagai pengaturan yang perlu diperhatikan mengenai penyertaan modal Pemerintah Daerah ini, seluruh peraturan tersebut perlu diperhatikan agar penyertaan modal memenuhi asas-asas fungsional, kepastian hukum, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai.

Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah Pasal 4 berbunyi :

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD.
- (2) Pendirian BUMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- (3) Bentuk dari BUMD itu sendiri terdiri atas Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Persero).

Penyertaan modal menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 333 ayat (3) "*Penyertaan modal Daerah dapat berupa barang dan uang milik Daerah*" barang yang dimaksud merupakan barang bergerak dan tidak bergerak.

Penyertaan modal adalah bentuk investasi pemerintah pada badan usaha dengan mendapat hak kepemilikan. Adapun Badan usaha adalah badan usaha swasta berbentuk perseroan terbatas, Badan usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dan Koperasi

Penyertaan modal Pemerintah Daerah atas barang milik daerah adalah pengalihan kepemilikan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham daerah pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara

Sebagaimana dapat kita persamakan antara BUMD dengan BUMN, Menurut Erman Rajaguguk, kekayaan yang dipisahkan tersebut dalam BUMN dalam lahirnya adalah berbentuk saham yang dimiliki oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN tersebut.

Akan tetapi, ada yang mengartikan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tetap milik negara, bukan milik BUMN sebagai Badan Hukum. Pendapat ini keliru, sebagai contoh, andaikata kita memasukkan tanah Hak Milik sendiri sebagai modal PT, Hak Milik tadi berubah menjadi HGB atau HGU atas nama PT, bukan atas nama kita lagi. Kekayaan kita hanyalah saham sebagai bukti modal yang kita setor dan sebagai pemilik perusahaan.

Sebagaimana Teori badan hukum dalam bukunya Brinz menyatakan bahwa. Badan hukum menurut teori kekayaan bertujuan bukanlah terdiri dari anggota-anggota yang merupakan subjek hukum, namun badan hukum ini terdiri atas harta kekayaan tertentu yang terlepas dari yang memegangnya atau *onpersoonlijke*. Sehingga, dapat dijelaskan teori harta kekayaan bertujuan ini melihat bahwa pemisahan kekayaan BUMD dengan kekayaan Negara dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam hal terjadi kerugian yang disebabkan dengan tujuan pengelolaan bisnis BUMD maka pertanggungjawabannya hanya sebatas kekayaan yang di sertakan pada BUMD

Dalam pengikatan Hak Tanggungan sebuah aset berupa tanah dan/atau bangunan milik BUMD perlu juga diperhatikan jenis kepemilikannya, sebagaimana dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, *Hak atas tanah yang dapat dibebankan Hak Tanggungan adalah :*

- a. Hak Milik
- b. Hak Guna Usaha
- c. Hak Guna Bangunan

Adapun hak lainnya seperti Hak Pengelolaan atas tanah (HPL), akan tetapi hak ini berbeda dengan hak atas tanah seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai. Pengertian hak pengelolaan adalah sebagian dari tanah negara yang kewenangan pelaksanaan Hak Menguasai Negara (HMN) yang dilimpahkan kepada pemegang HPL. Undang-Undang Pokok Agraria (UU PA) tak eksplisit mengatur tentang HPL. Namun ketentuan HPL secara tersirat dapat ditemukan pada Pasal 2 Ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria yang berbunyi: "*HMN tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut peraturan pemerintah.*"

Salah satu penentu boleh atau tidaknya aset milik BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank harus melihat dari ruang lingkup keuangan Negara yang ada pada BUMD, karena aset milik Negara yang ada pada BUMD masih banyak dipertanyakan mengenai status kepemilikannya.

Menurut Pasal 1 angka (40) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) "*BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.*" Lebih lanjut, Pasal 409 huruf (a) menyatakan bahwa ketika Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 mulai berlaku, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Tetapi peraturan perundang-undangan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

kedudukan dari BUMD sendiri disebutkan dalam Pasal 4 Ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah “*Kedudukan perusahaan perseroan Daerah sebagai badan hukum diperoleh sesuai dengan ketentuan Undang-Undang yang mengatur mengenai perseroan terbatas*”. Sehingga pengaturan mengenai kedudukan dari BUMD diatur secara khusus oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang dimana modal yang disetor oleh pemegang saham di pisahkan dari uang milik negara, sebagaimana dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dinyatakan “*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 dimilikinya*”.

Kuangan Negara yang dikelola dalam bentuk saham milik Negara di atur dan dijelaskan juga dalam pasal 7 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan dalam penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “persero” adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara. Esensinya penyertaan modal negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat, sehingga pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Meski UUD 1945 baik pra maupun pasca perubahan, istilah “Kuangan Negara” resmi digunakan dalam konstitusi, namun istilah tersebut masih menimbulkan masalah penafsiran, karena dalam realitasnya disamping keuangan negara masih terdapat keuangan daerah maupun keuangan badan hukum lainnya yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) masih dikategorikan sebagai keuangan negara.

Terminologi Keuangan Negara menurut Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta

segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengatur ruang lingkup keuangan Negara yang salah satunya meliputi: *Kekayaan Negara/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/daerah*.

Begitu juga di sebutkan dalam Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara dalam hal terjadinya wanprestasi pada pembiayaan yang diberikan oleh bank kepada BUMD sebagaimana tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 50, bahwa pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. *uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga,*
- b. *uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/daerah,*
- c. *barang bergerak milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga,*
- d. *barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah, barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.*

Sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, akan timbul pertanyaan-pertanyaan dalam persoalan aset BUMD sebagai jaminan pembiayaan di Bank. Pertanyaan seperti itulah yang akan menjadi sebuah ambiguitas regulasi sebagai payung hukum ketika aset BUMD sebagai jaminan pembiayaan di Bank.

Dalam hal Kerugian keuangan negara yang di timbulkan oleh BUMD dikarenakan menjamin aset di Bank yang merupakan modal yang disetorkan oleh Pemerintah Daerah akan menjadi problematik tersendiri. Jika kerugian BUMD yang dianggap sebagai bagian dari kerugian negara maka akan menyebabkan banyaknya pengurus BUMD menjadi terdakwa perbuatan melawan hukum bahkan korupsi. Padahal tidak semua kerugian BUMD disebabkan oleh perilaku korupsi, namun bisa juga disebabkan oleh *miss management* ataupun murni *business loss*. Jika demikian maka BUMD akan sulit untuk mencapai tujuan dari di bentuknya BUMD tersebut yakni menjadi pendorong ekonomi nasional.

Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah telah diakui sebagai Keuangan Negara. Berdasarkan buku Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja

Kuangan Pemerintah oleh Dian Puji N. Simatupang, UU Nomor 17 Tahun 2003 tidak membedakan status hukum uang dan kepemilikan kekayaan dalam suatu badan, apakah itu milik negara, milik daerah, milik badan usaha milik daerah, atau milik swasta atau perseorangan. Pada dasarnya pengaturan demikian justru menyalahi konsep hukum yang secara tegas membedakan antara kepunyaan publik dan kepunyaan privat dalam kekayaan dan keuangan negara. Sedangkan berdasarkan tujuan BUMN ataupun BUMD yang salah satunya mengejar keuntungan sebagaimana sesuai dengan tujuan perusahaan lainnya, menunjukkan bahwa BUMD adalah kepunyaan privat karena memiliki otonomi dalam rangka menyelenggarakan kepentingannya sendiri, yang ketentuannya tidak berbeda dari hukum yang mengatur kepunyaan perdata lainnya. Negara merupakan badan hukum publik yang tujuannya adalah bernegara karena mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik baik yang mengikat umum dan yang tidak mengikat umum, sedangkan BUMN merupakan badan hukum perdata yang tujuannya untuk mencari keuntungan dan tidak mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum, yang kegiatan dan tindakannya berdasarkan tindakan hukum perdata.

Bagaimana jadinya jika aset yang dijaminan BUMD di sita dan di lelang Hak Tanggungan oleh Bank ketika terjadi pembiayaan macet, pastinya dapat berimplikasi pada kerugian negara, dikarenakan cakupan yang luas mengenai definisi keuangan negara tersebut. Oleh karena itu Bank sebagai pemberi pembiayaan dan pemegang Hak Tanggungan aset yang dijaminan oleh BUMD perlu menelaah secara detail asal usul dari penyerataan modal dan jenis pemberian hak pemerintah daerah kepada BUMD sebagai penyertaan modal yang di pisahkan. Dikarenakan akan berimplikasi terhadap perbuatan melawan hukum bahkan tindak pidana korupsi.

Untuk menjamin kepastian hukum dalam hal aset milik BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank, sebagaimana menurut teori hukum dari Gustav Radbruch asas kepastian hukum (*rechmatigheid*) merupakan nilai yang dinilai dari perspektif hukum, yang menekankan pentingnya hukum sebagai suatu kerangka yang jelas, dapat diprediksi, dan konsisten. Asas ini mencerminkan bahwa hukum harus memberikan panduan yang tegas dan dapat diandalkan. Sehingga dalam pemberian pembiayaan kepada BUMD dengan dipersyaratkan sebuah jaminan tidak lagi menjadi sebuah pertanyaan besar, mengingat akan kebutuhan untuk menunjang jalannya bisnis BUMD.

Seharusnya definisi mengenai keuangan negara berupa aset yang dijaminan oleh BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank bukan merupakan ruang lingkup dari keuangan negara, ketika modal yang sudah disetorkan oleh Pemerintah

Daerah kepada BUMD sebagai penyertaan modal maka tidak di anggap lagi sebagai keuangan negara, tepatnya sebagai modal BUMD untuk melakukan kegiatan usahanya, karena akan berdampak pada resiko yang ditimbulkan. Maka harus dipilah antara kekayaan pemerintah secara publik dan secara privat guna memastikan regulasi yang digunakan. Hukum yang mengatur kekayaan publik diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, sedangkan terhadap kekayaan yang telah menjadi kekayaan privat tunduk pada hukum perdata.

Selain itu, untuk memastikan ruang lingkup pengaturan mengenai keuangan negara yang ada pada BUMD dengan menggunakan asas posterior derogate legi priori (undang-undang yang lebih baru mengalahkan yang lebih lama pembuatannya). Secara kronologis, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diundangkan pada tanggal 5 April 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara diundangkan pada tanggal 14 Januari 2004, sedangkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas diundangkan pada tanggal 16 Agustus 2007 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2014 yang mengatur mengenai BUMD .Dari kronologi pengundangan jelas bahwa Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas (*lex posteriori*) diundangkan setelah adanya Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara (*lex priori*). Dengan menggunakan asas *lex posteriori derogat legi apriori*, aturan hukum yang seharusnya digunakan adalah Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas. Tidak perlu ada keraguan lagi bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan dan disertakan sebagai modal Persero merupakan kekayaan Persero.

2. Eksekusi Hak Tanggungan Aset Milik Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Jaminan Pembiayaan Di Bank Menurut Hukum Positif Indonesia

a. Prosedur Eksekusi Hak Tanggungan Aset Milik Badan Usaha Milik Daerah

Pemegang Hak Tanggungan memiliki legalitas yang kuat untuk melakukan eksekusi melalui pelelangan aset milik BUMD apabila BUMD mengalami *wanprestasi* atau tidak dapat menyelesaikan kewajibannya atas pembiayaan yang diberikan oleh bank, sebagaimana teori *Economic Analysis Of Law* oleh Richard Posner menguraikan dengan pertimbangan-pertimbangan ekonomi dengan tidak menghilangkan unsur keadilan nilai (*value*), kegunaan (*utility*), dan efisiensi (*efficiency*) yang didasari oleh rasionalitas manusia. sebagaimana tujuan dari Bank adalah untuk untuk memperoleh sebuah *value* atau keuntungan dan tentunya menghindari atau meminimalisir resiko-resiko yang menyebabkan kerugian bank. Sehingga ketika

pemberian pembiayaan kepada BUMD mengalami macet atau *wanprestasi*, tentunya bank akan mengambil langkah-langkah strategis yaitu *second way out* untuk mengembalikan atau meminimalisir kerugian atas pemberian pembiayaan kepada BUMD dengan menjual aset yang dijaminan oleh BUMD di bank. Lelang dilakukan oleh bank biasanya ketika dogolongkan dalam kualitas pembiayaan kolektibilitas 5-macet yaitu kualitas pembiayaan yang paling buruk sehingga langkah terakhir yang dilakukan adalah pengembalian melalui agunan yang dijaminan di bank.

Adapun kuadran penyelesaian pembiayaan bermasalah sebagai berikut:



Gambar 1 *Account Management & Mapping*
Sumber : Pelatihan *Strategic Learning Consulting* pada bulan Maret 2024

Ketika aset BUMD dijadikan sebagai jaminan pembiayaan di bank tentunya harus melalui tahapan-tahapan yang melibatkan persetujuan dari organ tertinggi dari BUMD dan melalui mekanisme pertimbangan yang tinggi mengingat aset yang dijaminan adalah modal yang disetorkan Pemerintah Daerah kepada BUMD sebagai penyertaan modal.

Prosedur eksekusi Hak Tanggungan aset milik BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank, terlebih dahulu tentunya harus melalui beberapa tahapan yakni :

1. Dipastikan terhadap kualitas pembiayaan BUMD dalam posisi *wanprestasi* atau kolektibilitas 5-Macet
2. Telah dilakukan upaya-upaya lain seperti penagihan dan musyawarah dengan pengurus BUMD, akan tetapi tidak adanya solusi yang didapatkan
3. Pemberian Surat Peringatan SP 1, SP 2 dan SP3
4. Apabila poin 1, 2 dan 3 telah dilakukan, maka bank dapat melakukan permohonan lelang melalui KPKNL setempat

b. Proses Lelang Aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di Bank

Eksekusi Hak Tanggungan aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di Bank merupakan langkah terakhir yang dilakukan bank untuk mengembalikannya kepada BUMD. Sebelum proses lelang dilakukan, terlebih dahulu bank memberikan surat peringatan pertama, kedua dan ketiga kepada BUMD. Apabila setelah dilayangkan surat peringatan oleh bank kepada BUMD, akan tetapi belum ada

pembayaran kewajiban maka langkah selanjutnya pelaksanaan musyawarah penyelesaian pembiayaan bermasalah antara Bank dengan Nasabah yakni BUMD. Dalam musyawarah penyelesaian pembiayaan bermasalah biasanya akan dilakukan pembahasan mengenai langkah-langkah terakhir yang dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban di bank, apabila tidak menemui solusi dalam pelaksanaan musyawarah maka akan dilanjutkan ke proses lelang Hak Tanggungan atas aset yang dijaminan BUMD di bank.

Sebagaimana tahapannya, gambaran dari proses lelang sebagai berikut:



Gambar 2 Tahapan Proses Bisnis Lelang
Sumber : Persentase DJKN bersama KPKNL dan Bank Umum Se-Indonesia pada bulan Juli 2024

Sebagaimana gambar 2 di atas, tahapan proses lelang mengacu pada PMK Nomor 122 Tahun 2023 Tentang Prosedur Pelaksanaan Lelang sebagai berikut :

1. Permohonan lelang diajukan oleh Penjual kepada Kepala KPKNL di sertai dokumen persyaratan Lelang.
2. Pengajuan permohonan lelang dapat dilakukan menggunakan aplikasi lelang dengan mengunggah surat permohonan Lelang berikut dokumen persyaratan Lelang
3. Setelah dokumen dilakukan verifikasi online oleh pejabat lelang, akan terbit tiket lelang dan Konfirmasi Status Wajib Pajak (KSWP)
4. Penetapan jadwal lelang yang diterbitkan oleh KPKNL
5. Pengumuman lelang, dalam hal lelang berupa tanah dan/atau bangunan dilakukan sebanyak 2 (dua) kali pengumuman lelang, yang pertama melalui selebaran/surat kabar harian dan pengumuman kedua melalui surat kabar harian
6. Pembatalan sebelum lelang dapat dilakukan atas permohonan dari pejabat penjual, biasanya pembatal lelang dilakukan karena nasabah menyelesaikan kewajibannya di bank sebelum pelaksanaan lelang selesai
7. Penyetoran jaminan lelang dilakukan oleh calon pembeli dengan rentanan 10% sampai dengan 50% dari harga limit
8. Pejabat penjual wajib hadir saat pelaksanaan lelang, apabila berhalangan hadir dapat melalui media elektronik dengan terlebih dahulu melakukan konfirmasi kehadiran ke KPKNL setempat

9. Pelaksanaan lelang adalah tahapan untuk menentukan pemenang lelang, pemenang lelang merupakan penawar tertinggi
10. Pemenang lelang melakukan setoran limit lelang setelah dikurangkan dengan uang jaminan yang telah di setorkan

Setelah seluruh tahapan terlaksana, KPKNL dan Bank menyerahkan Risalah lelang beserta Sertifikat kepada pemenang lelang yang selanjutnya dilakukan proses balik nama.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis tentang Aset Milik Badan Usaha Milik Daerah Sebagai Jaminan Pembiayaan di Bank Menurut Hukum Positif Indonesia, dapat disimpulkan bahwa :

1. Regulasi aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di bank menurut hukum positif Indonesia belum ada yang mengaturnya secara khusus. Jika aset milik BUMD yang dijaminan di Bank termasuk dalam ruang lingkup Keuangan Negara maka akad/perjanjian pembiayaan dapat batal demi hukum karena aset yang dijaminan oleh BUMD bertentangan dengan syarat obyektif dalam suatu perjanjian. Berdasarkan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas (UU PT) bahwa aset yang dijaminan oleh BUMD di bank bukanlah merupakan aset milik Negara melainkan milik BUMD karena modal yang disterokan pemerintah Daerah pada BUMD merupakan kekayaan Negara yang dipisahkan. Jika mengkaji lebih dalam diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, sedangkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sehingga isu hukum mengenai aset milik BUMD sebagai jaminan pembiayaan di bank menurut hukum positif di Indonesia dapat terbantahkan. Dari kronologi pengundangan jelas bahwa Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas (*lex posteriori*) diundangkan setelah adanya Undang-Undang tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan Negara (*lex priori*).
2. Eksekusi Hak Tanggungan aset milik Badan Usaha Milik Daerah sebagai jaminan pembiayaan di bank menurut hukum positif Indonesia. Sebagaimana permasalahan pertama, ketika pembiayaan BUMD dikategorikan sebagai pembiayaan macet, dalam teori *Economic Analysis Of Law* oleh Richard Posner bahwa salah satu tujuan hukum itu untuk memperoleh sebuah *value*, tentunya bank akan mengambil langkah-langkah strategis atau *second way out* untuk mengembalikan atau meminimalisir kerugian atas pemberian pembiayaan kepada BUMD dengan

menjual aset yang dijaminan oleh BUMD di bank. Biasanya bank melakukan penjualan dengan lelang melalui perantara Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) yang dipandang lebih mudah dan tidak perlu atas persetujuan dari nasabah. Adapun dalam pelaksanaan lelang Hak Tanggungan aset BUMD sama seperti lelang Hak Tanggungan lainnya dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Keuangan Nomor PMK 122 Tahun 2023 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang hanya saja yang membedakan aset yang di lelang merupakan modal yang disetorkan Pemerintah Daerah pada BUMD sebagai penyertaan modal. Dari hasil lelang aset BUMD tersebut akan digunakan untuk pelunasan seluruh kewajiban BUMD pada Bank dan jika terdapat kelebihan dari hasil lelang maka akan dikembalikan kepada BUMD.

5. REFERENSI

- Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, Bandung: Mujahid Press, 2014
- J.J H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum Diterjemahkan Rechtreflecties*, Bandung: Citra Aditya, 1993
- Katada, Kasus LCC Kejati NTB Periksa Pejabat Bank Sinarmas Lima Jam, <https://katada.id>, di akses pada tanggal 20 agustus 2024
- Maryanto Supriyono, *Buku Pintar Perbankan*, Yogyakarta: Penerbit Andi, 2011
- Miro Bastian, *Barang Milik Daerah Pada Penyertaan Modal Sebagai Investasi Daerah*, <https://jdih.babelprov.go.id>, diakses pada tanggal 10 Oktober 2024
- Miyanti Rahman, Panduan Properti HPL Tanah, <https://www.rumah123.com>, di akses pada tanggal 14 Agustus 2024
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, UPT.Mataram Univeristy Press, Mataram, 2020
- Peraturan Pemerintah Nomor 54 tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah Hukrim, Di Agunkan Di Bank Sinarmas Oleh PT Bliss Seritifikat Lahan Lombok City Center Belum Kembali, <https://lombokpost.jawapos.com>, di akses tanggal 4 Agustus 2024
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2011 Tentang Investasi Pemerintah
- Rahmansyah Abdul Shomad dan Guruh Sugiharto, *Analisis 5C terhadap Keputusan Pembiayaan Musyarakah PT. Gerbang NTB Emas melalui Bank NTB Syariah pada Program JPS Gemilang Pemerintah Provinsi NTB*, tahun 2022, Voll 11
- Rahmansyah Abdul Shomad dan Guruh Sugiharto, *Analisis 5C terhadap Keputusan Pembiayaan Musyarakah PT. Gerbang NTB Emas melalui Bank NTB Syariah pada Program JPS Gemilang Pemerintah Provinsi NTB*, tahun 2022, Voll 11,

- Salim HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2008
- Simatupang, Dian Puji N. *"Paradoks rasionalitas perluasan ruang lingkup keuangan negara dan implikasinya terhadap kinerja keuangan pemerintah."* Jakarta: Badan Penerbit FHUI (2011)
- Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (UJDIH) BPK Perwakilan Provinsi Kalimantan Barat, *Penyertaan Modal Daerah Pada Badan Usaha Milik Swasta Berbentuk Perseroan Terbatas*
- Tri Ananta Ginting, *Perusahaan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi dan Keuangan Negara*, Jurnal Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Vol 2
- Zaina Asikin dkk, *Aspek Hukum Pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam BUMN*, *Jurnal Kompilasi Hukum*, Vol.4
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.