

December 2022

PERUSAHAAN DERAH SEBAGAI PELAKSANAAN DESENTRALISASI DAN KEUANGAN NEGARA

Tri Ananta Ginting

Triananta.ginting@yahoo.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Banking and Finance Law Commons](#), [Bankruptcy Law Commons](#), [Business Organizations Law Commons](#), [Civil Law Commons](#), [Civil Procedure Commons](#), [Computer Law Commons](#), [Conflict of Laws Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Construction Law Commons](#), [Contracts Commons](#), [Courts Commons](#), [Criminal Law Commons](#), [Criminal Procedure Commons](#), [Family Law Commons](#), [Government Contracts Commons](#), [Health Law and Policy Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [Insurance Law Commons](#), [International Law Commons](#), [International Trade Law Commons](#), [Internet Law Commons](#), [Jurisprudence Commons](#), [Law and Economics Commons](#), [Law and Philosophy Commons](#), [Law and Politics Commons](#), [Law of the Sea Commons](#), [Legal History Commons](#), [Legislation Commons](#), [Marketing Law Commons](#), [Military, War, and Peace Commons](#), [Oil, Gas, and Mineral Law Commons](#), [Organizations Law Commons](#), [Other Law Commons](#), [Privacy Law Commons](#), [Public Law and Legal Theory Commons](#), [Religion Law Commons](#), [Rule of Law Commons](#), [Social Welfare Law Commons](#), [State and Local Government Law Commons](#), [Supreme Court of the United States Commons](#), [Taxation-Federal Commons](#), [Taxation-Federal Estate and Gift Commons](#), [Taxation-Transnational Commons](#), [Tax Law Commons](#), [Torts Commons](#), [Transnational Law Commons](#), [Transportation Law Commons](#), [Water Law Commons](#), and the [Workers' Compensation Law Commons](#)

Recommended Citation

Ginting, Tri Ananta (2022) "PERUSAHAAN DERAH SEBAGAI PELAKSANAAN DESENTRALISASI DAN KEUANGAN NEGARA," *"Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 2, Article 5. Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PERUSAHAAN DAERAH SEBAGAI PELAKSANAAN DESENTRALISASI DAN KEUANGAN NEGARA

Cover Page Footnote

Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, jilid 2 Juanda, Hukum Pemerintah Daerah, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 128-129. Racmadi Usman, Hukum Ekonomi dalam Dinamika, (Jakarta: Djambatan, 2000), hal. 26. Safri Nugraha, Hukum Administrasi Negara, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hal.129. Aries Djaenuri dan enceng, sistem pemerintahan daerah, (Banten: penerbit universitas terbuka, edisi 2, 2017), hal. 5.29. Pandu Cahya Nugraha, Jurnal Perilaku Dan Strategi Bisnis, Analisa Index Ratio Apbd Kabupaten Kulonprogo Yogyakarta Periode 2007 Sampai Dengan 2011, Yogyakarta, 2017, Hal 97. Harsanto Nursadi, Jurnal Hukum Dan Pembangunan, Keuangan Daerah : Berdasarkan Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Vol 35, No 4, 2005. hal. 458. M. Yusuf, Langkah Pengelolaan Aset Daerah, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm. 136. Sentosa Sembiring, Hukum Perusahaan dalam perundang-undangan, (Bandung: Nuansa Aulia, 2006), hlm. 1. W. Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, (Jakarta: Grasindo, 2013), hlm 6. Artikel Hukum Administrasi Negara, Keuangan Negara dan Keuangan Publik, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2970-keuangan-negara-dan-keuangan-publik.html>. Di Akses pada 22 Desember 2019. Arifin P. Soeria Atmadja, Aktualisasi Hukum Keuangan Publik, (Bandung: Mujahid Press, 2014), hlm.10. Dian Puji N. Simatupang. Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah. (Jakarta: badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011). hlm.34. Ibid, Hal. 9 Joko Santoso., Pengaruh Ruang Lingkup Negara berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Risiko Fiskal, Tesis . Artikel Hukum Administrasi Negara, Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2943-kewenangan-kepala-daerah-terhadap-badan-usaha-milik-daerah.html>, Di Akses Pada 22 Desember 2019. Artikel Hukum Administrasi Negara, Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2943-kewenangan-kepala-daerah-terhadap-badan-usaha-milik-daerah.html>, Di Akses Pada 22 Desember 2019.. Leonard J. Theberge, "Law and Economic Development". Journal of International Law and Policy. Vol. 9 (1980). hlm. 232, dalam Erman Rajagukguk, Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara., hlm. 15-16, disampaikan pada Diskusi Publik "Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi" Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.

PERUSAHAAN DAERAH SEBAGAI PELAKSANAAN DESENTRALISASI DAN KEUANGAN NEGARA

Tri Ananta Ginting

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia
Korespondensi: Triananta.ginting@yahoo.com

Abstrak

Penulisan ini mendiskusikan mengenai Keuangan Negara, termasuk didalamnya Perusahaan daerah. Keuangan merupakan faktor yang penting dalam kehidupan suatu Negara, karena keuangan memberikan pengaruh terhadap kelangsungan hidup bernegara. Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Dengan munculnya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat dengan maksimal menggali Pendapatan Asli Daerah, termasuk dengan cara mendirikan Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kata Kunci : Keuangan Negara, Keuangan Daerah, Perusahaan Daerah

Abstract

This writing discusses State Finance, including regional companies. Finance is an important factor in the life of a country, because finance provides an influence on the survival of the state. State finance in question is all state assets in any form, separated or not separated. Regional Finance is all the rights and obligations of the region in the context of the administration of regional government which can be valued in money including all forms of wealth related to rights and obligations. With the emergence of Law No.32 of 2004 on Regional Government, Regional Governments can maximally explore Regional Original Revenues, including by establishing Regional Enterprises whose capital is wholly or partly a separated regional wealth.

Keywords : State Finance, Regional Finance, Regional Companies

I. PENDAHULUAN

Sebagai Negara hukum, pelaksanaan dan penyelenggaraan Negara harus dilakukan berdasarkan undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi negara Indonesia berada di posisi tertinggi dalam tata urutan perundang-undangan. Semua hukum yang berlaku di Indonesia haruslah sesuai dan berintisari dari UUD 1945. Salah satu ciri negara hukum, yang dalam bahasa Inggris disebut *the rule of law* atau dalam bahasa Belanda dan Jerman disebut *rechtsstaat*, adalah adanya ciri pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.¹ Pada perspektif administrasi pemerintahan, fokusnya adalah pada kuatnya keinginan untuk lebih memproporsionalkan kewenangan daerah atas wilayahnya sendiri. Menurut Bagir manan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfsatndigheid*) satuan pemerintah lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.²

Keuangan merupakan faktor yang penting dalam kehidupan suatu Negara, karena keuangan memberikan pengaruh yang demikian menentukan kompleksitas kelangsungan hidup negara dan masyarakatnya. Apabila sumber pendanaan dari keuangan negara yang dimiliki suatu Negara semakin baik, maka kedudukan Pemerintah di dalam menjalankan kewajiban negara, baik dalam rangka menjalankan urusan-urusan pemerintah dan pembangunan daerah maupun pelayanan terhadap warganya akan bertambah stabil dan semakin baik serta mendapatkan pandangan positif dimata rakyatnya. Pendapatan pemerintah pusat untuk memenuhi kebutuhan pemerintahannya didapatkan dari pemasukan potensi-potensi daerah yang dikelola dengan baik.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, jilid 2

² Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 2004), hal. 128-129.

Badan Usaha Milik Daerah atau yang sering di sebut dengan BUMD, merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD didirikan dengan tujuan untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah pada umumnya, 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 dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa laba merupakan tujuan utama dari setiap perusahaan, jika tidak demikian, itu bukanlah perusahaan.³ Karena orientasi dari pendirian suatu perusahaan adalah untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya tak terkecuali terhadap BUMD.

Saat ini sering sekali ditemui permasalahan yang menimpa BUMD bahkan BUMN juga masih sering bermasalah terutama dalam pengelolaannya, Padahal untuk mendorong pembangunan daerah, peran BUMD dirasakan semakin penting sebagai perintis dalam sektor usaha yang belum diminati usaha swasta, sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan pasar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil dan menengah. BUMD tertentu juga dapat berfungsi sebagai salah satu penyumbang bagi penerimaan Daerah, baik dalam bentuk pajak, dividen, maupun hasil Privatisasi.

Metode penelitian yang akan digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu ditekankan pada penggunaan data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier baik berupa peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, dan penelitian hukum. Penelitian ini juga menggunakan metode deskriptif analitis. Analisis data dilakukan secara normatif kualitatif terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul.

Berangkat dari latar belakang di atas, maka penulis akan membahas dalam Artikel ini, mengenai pengaturan mengenai Alokasi APBD kepada Perusahaan Daerah sebagai bagian pelaksanaan desentralisasi dan Kedudukan Perusahaan daerah dalam keuangan Negara.

II. PEMBAHASAN

Untuk memenuhi kewajibannya dalam melaksanakan fungsi desentralisasi pemerintah pusat selaku pengelola keuangan secara nasional, pemerintah melaksanakan perimbangan keuangan antara Pusat dan daerah. Perimbangan keuangan yang dilaksanakan pada saat ini oleh Pemerintah merupakan kebijakan yang diambil dalam rangka peningkatan kapasitas, daerah dalam pelayanan masyarakat. Dengan memberikan hak dan kewajiban pengelolaan keuangan daerah, pemerintah memberikan hak dan kewajiban pengelolaannya kepada daerah.

A. APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)

Peraturan daerah dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi dan kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Khusus peraturan daerah mengenai APBD rancangannya disiapkan oleh pemerintah daerah yang telah mencakup keuangan DPRD untuk dibahas bersama dengan DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. APBD dan perubahan APBD berlaku setelah melalui tahap evaluasi oleh pemerintah.⁴ Anggaran daerah atau yang lebih dikenal dengan Anggaran pendapatan dan belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan di setujui bersama oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang ditetapkan dengan

³ Racmadi Usman, *Hukum Ekonomi dalam Dinamika*, (Jakarta: Djambatan, 2000), hal. 26.

⁴ Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005) hal.129.

peraturan daerah.⁵ APBD adalah rencana pelaksanaan semua Pendapatan Daerah dan semua Belanja Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. APBD ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah, APBD disusun dengan pendekatan kinerja yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Jumlah pendapatan yang dianggarkan dalam APBD merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat tercapai untuk setiap sumber pendapatan. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBD apabila tidak tersedia atau tidak cukup tersedia anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut.

Menurut Mamesah APBD sebagai sarana atau alat utama dalam menjalankan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, karena fungsi APBD adalah sebagai berikut:⁶

- a. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat dari daerah yang bersangkutan.
- b. Merupakan suatu sarana untuk mewujudkan otonomi.
- c. Memberikan isi dan arti tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dan kepala daerah khususnya, karena APBD itu menggambarkan seluruh kebijaksanaan pemerintah daerah.
- d. Merupakan suatu sarana untuk melaksanakan pengawasan terhadap daerah dengan cara yang lebih mudah dan berhasil guna.
- e. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada kepala daerah dalam batas-batas tertentu.

Kuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai baik buruknya dengan uang termasuk dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban. Pengelolaan keuangan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi diatur secara mendetail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri bahwa pelaksanaan desentralisasi daerah, pemerintah daerah berhak menyelenggarakan pengelolaan keuangan daerah, keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun barang yang dapat di jadikan milik daerah berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.⁷

Dalam mengelola keuangan daerah, pemerintah daerah tentunya menentukan kebijakan, melakukan perencanaan kebutuhan, dan pemanfaatan.⁸ Dalam perjalanannya, pembentukan perusahaan daerah adalah suatu hal yang tepat untuk dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membantu Pemerintah Daerah dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah.

Sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan kemudian diganti dengan UU No.32 Tahun 2004, euforia daerah terus berkembang gemilang. Diberikannya wewenang khusus untuk mengatur daerah sendiri kepada Pemerintah Daerah Kota (Pemkot) dan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) berarti bahwa Pemkot dan Pemkab dapat mengatur tentang ketentuan menyangkut aktivitas bisnis di daerah yang bersangkutan. Dengan adanya Kewenangan ini, Pemerintah Daerah dapat dengan

⁵ Ariès Djaenuri dan enceng, *sistem pemerintahan daerah*, (Banten: penerbit universitas terbuka, edisi 2, 2017), hal. 5.29.

⁶ Pandu Cahya Nugraha, Jurnal Perilaku Dan Strategi Bisnis, *Analisa Index Ratio Apbd Kabupaten Kulonprogo Yogyakarta Periode 2007 Sampai Dengan 2011*, Yogyakarta, 2017, Hal 97.

⁷ Harsanto Nursadi, Jurnal Hukum Dan Pembangunan, *Kuangan Daerah : Berdasarkan Undang-Undang Nomor.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, Vol 35, No 4, 2005. hal. 458.

⁸ M. Yusuf, *Langkah Pengelolaan Aset Daerah*, (Jakarta: Salemba Empat, 2010), hlm. 136.

maksimal menggali Pendapatan Asli Daerah, termasuk dengan cara mendirikan Perusahaan Daerah.⁹

B. Perusahaan daerah dalam Keuangan Negara

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, 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 berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian tersebut secara historis konseptual sebenarnya mengikuti rumusan pengertian keuangan negara yang pernah dihasilkan dalam seminar Indonesische Comptabiliteit Wet (ICW) tanggal 30 Agustus – 5 September 1970 di Jakarta yang sebelumnya dalam teori hukum keuangan negara pernah pula dikemukakan oleh van der Kemp.¹⁰

Mengacu pada penjelasan dalam Undang-undang ini tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang menyatakan:¹¹

“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 berhubungan 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. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.”

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, yang tergolong badan hukum publik adalah “Negara” dan “Daerah”, atau badan-badan hukum lain yang ditetapkan “dengan” undang-undang atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, suatu badan hukum publik mempunyai “tugas dan kewenangan” dalam menetapkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang dapat mengikat semua anggota masyarakat. Negara dan daerah atau badan hukum lain yang ditetapkan sebagai badan hukum publik mempunyai imunitas publik yang tidak dimiliki oleh badan hukum perdata, dimana hubungan hukumnya dibangun bersifat “vertikal”.¹²

⁹ Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan dalam perundang-undangan*, (Bandung: Nuansa Aulia, 2006), hlm. 1.

¹⁰ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Grasindo, 2013), hlm 6.

¹¹ Artikel Hukum Administrasi Negara, *Keuangan Negara dan Keuangan Publik*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2970-keuangan-negara-dan-keuangan-publik.html>. Di Akses pada 22 Desember 2019.

¹² Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, (Bandung: Mujahid Press, 2014), hlm.10.

Defenisi Undang-Undang Keuangan Negara tersebut di atas, menjelaskan arti yang luas. Sehingga dapat dipahami adanya nafas teori neo konservatisme dalam penjelasan tersebut. Dimana, Teori neo konservatisme memahami keuangan negara dalam tiga hal:¹³

1. Negara sebagai faktor kekuasaan tertinggi dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.
2. Campur tangan organ negara terhadap mekanisme pemeriksaan keuangan publik.
3. Menguatnya pengaruh birokrasi negara dalam pengelolaan dan pengawasan sektor privat.

Neo Konservatisme melacak keuangan negara sebagai seluruh kekayaan negara dimanapun, sehingga menumbuhkan kesadaran yang bersifat kongkret dan substantif bahwa keuangan negara ada dimana-mana. Hal ini berarti keuangan negara bersumber, berasal dan berkembang dari negara, yang akhirnya berujung pada kepemilikan negara.

Definisi dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya *loopholes* dalam regulasi yang bisa berimplikasi terhadap terjadinya kerugian negara dalam hal pengelolaan keuangan negara. Jika dikaitkan dengan upaya pemberantasan korupsi, penjelasan Undang-Undang nomor 31 Tahun 1999 juga terlihat menganut sistem definisi yang luas/komprehensif terhadap pemaknaan keuangan negara dengan menyatakan bahwa¹⁴ 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 :

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;
2. 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.

Mengacu pada Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “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,” yang mengandung makna keuangan negara adalah APBN. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja¹⁵ konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Sehingga makna tata kelola keuangan negara itu adalah APBN, yang memiliki kekhususan pengaturan dan memiliki sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban yang berbeda dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban sektor keuangan lain. Dengan demikian, keuangan lain yang tidak termasuk dalam tata kelola APBN bukanlah keuangan negara. Selanjutnya ada beberapa peraturan terkait keuangan negara yang mengatur mengenai ruang lingkup keuangan negara, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun

¹³ Dian Puji N. Simatupang. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. (Jakarta: badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011). hlm.34.

¹⁴ *Ibid*, Hal. 9

¹⁵ Joko Santoso., *Pengaruh Ruang Lingkup Negara berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terhadap Risiko Fiskal*, Tesis .

2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Keuangan negara harus memiliki ruang lingkup yang jelas agar terdapat kepastian hukum yang menjadi pegangan bagi pihak-pihak yang melakukan pengelolaan keuangan negara. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 2 mengatur tentang ruang lingkup keuangan negara. Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga
- c. Penerimaan Negara
- d. Pengeluaran Negara
- e. Penerimaan Daerah
- f. Pengeluaran Daerah
- 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**
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

C. Kedudukan Perusahaan Daerah

Badan Usaha Milik Negara yang dikelola oleh Pemerintah Daerah disebut Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Perusahaan daerah adalah perusahaan yang didirikan oleh pemerintah daerah yang modalnya sebagian besar atau seluruhnya milik pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah untuk pengembangan dan pembangunan potensi ekonomi di daerah yang bersangkutan.¹⁶ Dasar hukum pembentukan BUMD adalah UU No.5 tahun 1962 tentang perusahaan daerah. Undang-Undang ini telah memberikan pengertian tentang perusahaan daerah, dimana dititikberatkan kepada faktor permodalan yang dinyatakan untuk seluruhnya atau sebagiannya merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.¹⁷ dalam Pasal 2 bahwa perusahaan daerah ialah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan undang-undang ini yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.

Gubernur/bupati/walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah tersebut dan dalam hal pengelolaan Pemerintah Daerah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD. Gubernur/Bupati/Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Dalam Pasal 31 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 Tentang

¹⁶Artikel Hukum Administrasi Negara, *Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2943-kewenangan-kepala-daerah-terhadap-badan-usaha-milik-daerah.html>, Di Akses Pada 22 Desember 2019.

¹⁷ *Artikel Hukum Administrasi Negara, Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2943-kewenangan-kepala-daerah-terhadap-badan-usaha-milik-daerah.html>, Di Akses Pada 22 Desember 2019..

Kuangan Negara, yang dimaksudkan sebagai Laporan keuangan setidak-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah.

Dalam UU No. 5 Tahun 1962 Pasal 5 ayat (2) secara eksplisit menyatakan bahwa “Tujuan Perusahaan Daerah ialah turut serta melaksanakan Pembangunan Daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya dalam rangka ekonomi terpimpin untuk memenuhi kebutuhan rakyat dengan mengutamakan industrialisasi dan ketentraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat yang adil dan makmur”. Secara umum tujuan pendiriannya adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kemudian dalam perkembangan Pengaturan Perusahaan Daerah, Dalam UU Pemerintah Daerah dalam Pasal 331 menyebutkan bahwa tujuan BUMD didirikan adalah untuk memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya, 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, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan. Sebagai sesama badan yang bermodalkan dari pemerintah, tujuan BUMN hampir sama dengan BUMD, hanya saja tujuan BUMN berorientasi kepada pembangunan ekonomi nasional, sedangkan BUMD berorientasi kepada pembangunan ekonomi regional (daerah).

D. Kerugian Perusahaan

Dalam hal Kerugian keuangan negara yang di timbulkan oleh BUMD menjadi problematik tersendiri. Jika kerugian BUMD yang dianggap sebagai bagian dari kerugian negara maka akan menyebabkan banyaknya pengurus BUMD menjadi terdakwa 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. Setidaknya ada tiga syarat, agar hukum dapat berperan mendorong jalannya perekonomian bangsa, yaitu hukum harus dapat menciptakan “predictability”, “stability” dan “fairness”.¹⁸ *Pertama*, undang-undang dan pelaksanaannya harus bisa menciptakan “predictability” atau kepastian. Beberapa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya ditafsirkan menurut siapa yang membacanya telah mendatangkan ketidakpastian bahkan kekhawatiran bagi pelaku ekonomi. *Kedua*, undang-undang sebagai salah satu sumber hukum harus bisa menciptakan “stability” (stabilitas), yaitu dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan yang saling bersaing di masyarakat, antara lain, yaitu kepentingan untuk memberantas korupsi dan kepentingan untuk mendapat kepastian hukum. *Ketiga*, undang-undang sebagai salah satu sumber hukum harus bisa menciptakan “fairness” (keadilan). Namun dari ketentuan peraturan tersebut, ada beberapa perbedaan mengenai ruang lingkup keuangan negara. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara bahwa 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. Kekayaan negara yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) tersebut 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.

¹⁸ Leonard J. Theberge, “*Law and Economic Development*”. *Journal of International Law and Policy*. Vol. 9 (1980). hlm. 232, dalam Erman Rajagukguk, *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara*, hlm. 15-16, disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.

Sehingga ruang lingkup keuangan negara tidak hanya APBN, tetapi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah telah diakui sebagai keuangan negara.

Berdasarkan buku Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan 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. Berdasarkan teori badan hukum dalam menurut Joko Santoso (pengemban hak dan kewajiban), 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.

Sehingga menurut saya, konsep ruang lingkup keuangan negara yang baik adalah dengan tidak menyertakan BUMN sebagai ruang lingkup keuangan negara. Sesuai dengan penjelasan Dian Puji Simatupang yang menjelaskan dan menyatakan uang negara ketika sudah diberikan (disetor) kepada BUMN atau PT dalam bentuk penyertaan modal negara, maka tidak dihitung (dianggap) lagi sebagai uang negara, tetapi modal badan usaha di BUMN/Perseroan. Ketika negara melakukan penyertaan modal ke BUMN, maka menjadi kekayaan BUMN bukan lagi kekayaan negara, Karena akan berdampak pada resiko yang ditimbulkan. Dengan adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas mempunyai konsekuensi bahwa negara (pemerintah) ikut menanggung resiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayai. Selain itu luasnya definisi dan ruang lingkup keuangan negara, justru telah mempersulit ruang gerak bagi para pihak BUMN sebagai pengelola kekayaan negara yang dipisahkan menjadi tidak mandiri, karena selalu ada campur tangan dari negara.

Dalam melakukan kewenangannya, negara diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara sebagai badan hukum "*sui generis*" dapat bertindak sebagai badan hukum publik maupun sebagai badan hukum privat. Dengan peran tersebut, maka harus diadakan pembedaan peran yang jelas dan tegas antara peran dalam kuasa hukum publik dan peran dalam kuasa hukum privat. Berdasarkan kondisi tersebut, kedudukan hukum atas kekayaan negara harus diadakan pembedaan yang jelas dan tegas, mana yang sebenarnya merupakan kekayaan publik dan mana yang sebenarnya telah menjadi kekayaan privat. Hukum yang mengatur kekayaan publik diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, sedangkan terhadap kekayaan yang telah menjadi kekayaan privat tunduk pada hukum perdata. Berlandaskan pada teori tersebut, ketika negara masuk dalam kuasa hukum privat maka secara otomatis negara harus tunduk pada hukum yang berlaku pada kuasa hukum privat. Masuknya negara dalam lingkungan kuasa hukum privat akan menjadikan negara yang diwakili oleh pemerintah akan diperlakukan sama seperti subyek hukum lain dan tidak mempunyai kekebalan apapun. Tidak adanya pemisahan yang jelas kedudukan negara dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik dan kedudukan negara yang sedang memainkan peran sebagai badan hukum privat, akan menyebabkan terjadinya hubungan yang tidak setara dengan

subyek-subyek hukum lain. Pemerintah tidak bisa menggunakan kedudukannya sebagai badan hukum publik ketika memutuskan masuk dalam lingkup kuasa hukum privat.”

III. KESIMPULAN

Dengan munculnya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat dengan maksimal menggali Pendapatan Asli Daerah, termasuk dengan cara mendirikan Badan Usaha Milik Daerah yang berbentuk Perusahaan Daerah yang dibentuk melalui Peraturan Daerah yang didasarkan pada Undang Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Pemerintah Daerah merupakan pemegang saham dalam Badan Usaha Milik Daerah tersebut. Segala kewenangan yang dimiliki kepala daerah terbatas dalam ruang lingkup kewenangan sebagai pemegang saham. Dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, perusahaan daerah merupa masuk dalam objek keuangan negara, karena penyertaan modal pemerintah daerah kepada Perusahaan Daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan. Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban.

Dalam melakukan kewenangannya, negara diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara sebagai badan hukum “*sui generis*” dapat bertindak sebagai badan hukum publik maupun sebagai badan hukum privat. Akan tetapi ketika negara melakukan penyertaan modal ke BUMN, maka menjadi kekayaan BUMN bukan lagi kekayaan negara, Karena akan berdampak pada resiko yang ditimbulkan. Pemerintah tidak bisa menggunakan kedudukannya sebagai badan hukum publik ketika memutuskan masuk dalam lingkup kuasa hukum privat. Dengan adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas mempunyai konsekuensi bahwa Negara (pemerintah) ikut menanggung resiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayai. Selain itu luasnya definisi dan ruang lingkup keuangan negara, justru telah mempersulit ruang gerak bagi para pihak BUMN sebagai pengelola kekayaan negara yang dipisahkan menjadi tidak mandiri, karena selalu ada campur tangan dari negara.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid 2.
Atmadja Arifin P. Soeria. *Aktualisasi Hukum Keuangan Publi.*, (Bandung: Mujahid Press, 2014)
- Djaenuri Aries Dan Enceng. *Sistem Pemerintahan Daerah*. (Banten: Penerbit Universitas Terbuka. Edisi 2. 2017).
- Juanda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Alumni, 2000).
- M. Yusuf. *Langkah Pengelolaan Aset Daerah*. (Jakarta: Salemba Empat. 2010)
- Nugraha Safri. *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2005).
- Sentosa Sembiring. *Hukum Perusahaan Dalam Perundang-Undangan*. (Bandung: Nuansa Aulia, 2006).

Simatupang Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011).

Usman Racmadi. *Hukum Ekonomi Dalam Dinamika*. (Jakarta: Djambatan, 2000)

W. Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan Negara*. (Jakarta: Grasindo 2013).

Artikel

Artikel Hukum Administrasi Negara. *Keuangan Negara dan Keuangan Publik*.
<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2970-keuangan-negara-dan-keuangan-publik.html> Di Akses pada 22 Desember 2019.

Artikel Hukum Administrasi Negara. *Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Badan Usaha Milik Daerah*.
<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/hukum-adm-negara/2943-kewenangan-kepala-daerah-terhadap-badan-usaha-milik-daerah.html>, Di Akses Pada 22 Desember 2019.

Nugraha Pandu Cahya. *Jurnal Perilaku Dan Strategi Bisnis. Analisa Index Ratio APBD Kabupaten Kulonprogo Yogyakarta Periode 2007 Sampai Dengan 2011*. Yogyakarta. 2017. Hal 97.

Nursadi Harsanto. *jurnal hukum dan pembangunan. keuangan daerah :berdasarkan UU no.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah*. vol 35. No 4. 2005.

Theberge Leonard J. *Law and Economic Development*. Journal of International Law and Policy. Vol. 9 (1980). hlm. 232, dalam Erman Rajagukguk, Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara,, hlm. 15-16, disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.

Peraturan Perundang Undangan

Indonesia. Undang – Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

_____, Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.

_____, Undang – Undang Nomor 39 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Uang Negara/Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 83.

_____, Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2017 Tentang Keuangan Negara. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286.

_____, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

_____, Peraturan Pemerintah Nomor. 54 Tahun 2017 Tentang Bumd. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305.