

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di era otonomi daerah saat ini, Pemerintah pusat telah memberikan kesempatan yang luas bagi Pemerintah Daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya melalui kewenangan untuk mengatur sendiri beberapa aspek kehidupan di daerah, baik aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan, sosial maupun budaya.¹ Dalam aspek ekonomi, Pemerintah Daerah mendapatkan kewenangan untuk membentuk suatu badan usaha yang diistilahkan dengan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai salah satu sumber penerimaan daerah (PAD).

Keberadaan BUMD telah diakui sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Perkembangan sosial, politik dan ekonomi yang begitu pesat membuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 dicabut pada tahun 2014, sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan pasal-pasal yang menjadi dasar pembentukan BUMD, diatur dalam Pasal 335 ayat (2), Pasal 336 ayat (5), Pasal 337 ayat (2), Pasal 338 ayat (4), Pasal 340 ayat (2), Pasal 342 ayat (3) dan

¹ Secara umum, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia dibedakan berdasarkan kategori bidang usaha, dimana terdapat 15 (lima belas) kategori bidang usaha, mulai dari usaha pertanian, penggalan tambang, hiburan, penyedia jasa ilmiah, keuangan dan jasa hiburan, rekreasi. Data BPS tahun 2014 menunjukkan terdapat 777 Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia yang terdiri atas 115 perusahaan milik Pemerintah Provinsi dan 662 perusahaan milik Pemerintah kabupaten/ kota. Lihat: Maskun Suwardi dan P. Eko Prasetyo, "Efisiensi Teknis Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Bidang Jasa Produksi Provinsi Jawa Tengah", *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan*, Volume 19, Nomor 1, April 2018, h. 11.

Pasal 343 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan mengenai BUMD, diatur tersendiri dalam Bab XII khususnya Pasal 331, Pasal 322, Pasal 333, dan Pasal 334 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Pasal 331 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyatakan:

- (1) Daerah dapat mendirikan BUMD
- (2) Pendirian BUMD, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Perda
- (3) BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas perusahaan umum Daerah dan perusahaan Pemerintah Daerah
- (4) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan: a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya; b. menyelenggarakan kemanfaatan jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai dengan kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik, dan c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.
- (5) Pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada: a. kebutuhan Daerah; dan b. kelayakan bidang usaha BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur Peraturan Pemerintah.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian BUMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Merujuk pada ketentuan di atas, keberadaan BUMD sebagai lembaga yang diharapkan mampu memberi manfaat dalam perkembangan perekonomian di daerah masing-masing. Ketiga tujuan pendirian BUMD membuat Pemerintah menerbitkan peraturan pelaksanaan berupa PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD. Terbitnya PP Nomor 54 Tahun 2017 membuat kepastian hukum terhadap BUMD juga menimbulkan persoalan dalam teknis pelaksanaannya terkait peraturan lain yang juga mengatur mengenai BUMD. Disharmoni hukum antar peraturan yang mengatur tentang BUMD dapat mengakibatkan disfungsi hukum karena hukum tidak dapat berfungsi memberi pedoman perilaku kepada

masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial yang tertib dan teratur².

Dalam pelaksanaan kegiatan usahanya, tidak jarang BUMD, mengalami kekurangan modal yang tidak selalu dapat disediakan oleh Pemerintah Daerah selaku salah satu pemegang saham pada BUMD yang berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda) maupun Pemerintah Daerah selaku Pemilik modal pada Perusahaan Umum Daerah (Perumda).

Ketidaksehatan BUMD sebagaimana yang dikemukakan di atas, sebagai penanda bahwa BUMD masih sangat tergantung sepenuhnya terhadap permodalan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD sebagai salah satu sumber modal pada BUMD tersebut dalam ketentuan Pasal 19 PP Nomor 54 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa :

- (1) Sumber modal BUMD terdiri atas: a. penyertaan modal daerah; b. pinjaman; c. hibah; dan d. sumber modal lainnya.
- (2) Penyertaan modal Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat bersumber dari: a. APBD; dan/atau b. konversi dari pinjaman.
- (3) Pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat bersumber dari: a. Daerah; b. BUMD lainnya; dan/atau c. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undang.
- (4) Hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat bersumber dari: a. Pemerintah Daerah; b. Daerah; c. BUMD lainnya, dan/atau d. sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan.
- (5) Sumber modal lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d meliputi: a, kapitalisasi cadangan; b. keuntungan revaluasi aset; dan d. agio saham.

BUMD sebagai lembaga usaha yang bersifat pelayanan umum, harus mencari solusi untuk menggerakkan berbagai bidang usahanya yang memerlukan

² <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-pUndang-Undang/421-harmonisasi-peraturan-perUndang-Undang.html> diakses pada tanggal 7 November 2019.

modal, dengan cara melakukan pinjaman ke lembaga keuangan lainnya. **Hermansyah**³ mengatakan bahwa: Selain lembaga keuangan bank, terdapat pula lembaga-lembaga keuangan lainnya yang juga memberikan pembiayaan atau pinjaman kepada pihak ketiga, di antaranya koperasi simpan pinjam, dimana terhadap pemberian pembiayaan atau pinjaman tersebut juga tetap berpedoman dan memperhatikan prinsip pembiayaan yang baik, termasuk resiko yang harus dihadapi atas pengembalian pinjaman.

Merujuk pada penjabaran di atas, dapat diketahui bahwa permasalahan mengenai jaminan dalam pemberian fasilitas kredit merupakan salah satu unsur yang penting, mengingat kreditur memiliki kepentingan agar debitur dapat memenuhi kewajibannya, dimana jaminan atas utang memberikan perlindungan bagi kreditur yang telah melepaskan sejumlah uang untuk dipergunakan sebagai modal debitur dan sekaligus memberikan kepastian hukum akan kembalinya uang yang telah dipergunakan oleh debitur tersebut.⁴ BUMD sekalipun, dalam hal hendak mengajukan pemberian fasilitas kredit pada lembaga keuangan, baik lembaga perbankan maupun lembaga keuangan non-bank, umumnya pihak pemberi kredit atau pinjaman akan meminta adanya jaminan kebendaan⁵ atas aset yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh BUMD.

³ Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 68.

⁴ Oey Hoey Tiong, *Fidusia sebagai Jaminan Unsur-Unsur*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, h.15.

⁵ dalam memberikan kreditnya, bank akan menggunakan prinsip kehati-hatian serta untuk memperoleh keyakinan akan kemampuan debitur dalam melunasi utangnya, pihak bank akan meminta jaminan berupa jaminan kebendaan yang mana diharapkan jaminan tersebut akan mampu melunasi pinjaman debitur dikala debitur kreditnya macet baik pokok maupun bunganya. Jaminan kebendaan itulah yang memberikan kedudukan hukum kuat karena kreditur dapat melakukan eksekusi atas jaminan melalui pelelangan umum atau penjualan umum. Lihat: **Djuhaendah**

Sebelum terbit PP Nomor 54 Tahun 2017, Mendagri mengeluarkan Peraturan Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum Badan Usaha Milik Daerah. Ketentuan Pasal 3 Permendagri Nomor 3 Tahun 1998 menyatakan bahwa:

- (1) BUMD yang bentuk hukumnya Perusahaan Daerah, tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur Perusahaan Daerah.
- (2) BUMD yang bentuk hukumnya berupa Perseroan Terbatas, tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya.

Selain tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah, pelaksanaan penjaminan aset BUMD baik yang berbentuk Perseroan Terbatas maupun Perusahaan Daerah juga diatur dalam PP Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Daerah. Ketentuan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 27 tahun 2014 tersebut disebutkan bahwa ruang lingkup Barang Milik Daerah meliputi “*Semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah*”.

Merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 2 PP Nomor 27 Tahun 2014 di atas, menggambarkan bahwa seluruh aset yang diperoleh dari APBD dan yang berasal dari perolehan lainnya telah menjadi milik sepenuhnya BUMD. Salah satu bentuk barang yang dijadikan aset BUMD adalah benda tidak bergerak berupa tanah. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 55 ayat (2) PP Nomor 27 tahun 2014

Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah Dalam Konsep Penerapan Asas Pemisahan Korizontal*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 23.

dinyatakan bahwa: “*Pemindahtanganan Barang Milik Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 untuk: a. Tanah dan/atau bangunan; atau b. Selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.

dan ketentuan Pasal 59 yaitu:

- (1) Pemindahtanganan Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai sampai dengan Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dilakukan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Gubernur/ Bupati/ Walikota.
- (2) Pemindahtanganan Barang Milik Daerah selain tanah dan/atau bangunan yang bernilai lebih dari Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2) huruf b dilakukan oleh Pengelola Barang setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Usul untuk memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan oleh Gubernur/ Bupati/ Walikota sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Ketentuan tersebut secara tidak langsung menunjukkan bahwa pengelolaan atas Barang Milik Daerah yang telah dipisahkan melalui penyertaan modal Pemerintah Daerah pada BUMD masih tetap mengikuti ketentuan yang tercantum dalam PP Nomor 27 Tahun 2014 tersebut, sehingga dalam hal BUMD hendak melakukan penjaminan atas asetnya memerlukan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terlebih dahulu.⁶ Sekalipun dalam

⁶ Hal ini sehubungan dengan konsekuensi dari tindakan penjaminan aset yang berisiko pada terjadi pemindahtanganan aset tersebut, apabila Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang bersangkutan tidak dapat memenuhi kewajiban yang melekat pada pelaksanaan penjaminan tersebut, misalnya memenuhi pembayaran pelunasan fasilitas kredit. Lihat: Emanurl Sudjadmoko, *Penelitian Hukum tentang TanggungJawab Pemerintah Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pemegang Saham BUMD*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2013, h. 87.

pelaksanaannya, masih terdapat pro dan kontra terkait ketertundukan pengelolaan aset BUMD apakah wajib tunduk pada PP Nomor 27 Tahun 2014 ataukah tidak.⁷

Setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *jo*. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 yang kemudian diikuti dengan terbitnya PP Nomor 54 Tahun 2017, terdapat pengaturan mengenai syarat pelaksanaan penjaminan aset BUMD, dimana dalam Pasal 95 PP Nomor 54 Tahun 2017 diatur bahwa,

- (1) BUMD dapat melakukan pinjaman dari lembaga keuangan, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan sumber dana lainnya dari dalam negeri untuk pengembangan usaha dan investasi.
- (2) Dalam hal pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempersyaratkan jaminan, aset BUMD yang berasal **dari hasil usaha** BUMD dapat dijadikan jaminan untuk mendapatkan pinjaman.
- (3) Dalam hal BUMD melakukan pinjaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Pemerintah Daerah, tidak dipersyaratkan jaminan.

⁷ Beberapa sarjana mengemukakan bahwa aset Pemerintah Daerah yang telah disetorkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) bukan lagi tercatat sebagai aset Pemerintah Daerah, karena dengan disetorkannya aset tersebut pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai *legal entity*, maka demi hukum aset tersebut menjadi milik Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sehingga pelaksanaan pengelolaannya sepenuhnya menjadi kewenangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 21 PP No. 27/2014 yang mengatur bahwa "*Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/ Daerah adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki Negara*". Lihat: Henny Juliani, "Pertanggungjawaban Direksi BUMD terhadap Perbuatan yang Mengakibatkan Kerugian Keuangan Negara", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45 Nomor 4, Oktober 2016, h. 303.

Namun demikian, beberapa praktisi hukum tetap menyatakan bahwa sekalipun aset Pemerintah Daerah telah disetorkan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), namun pelaksanaannya tetap harus tunduk pada ketentuan peraturan perUndang-Undangan mengenai pengelolaan barang milik daerah, mengingat sesuai dengan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara (Undang-Undang No. 17/2003) yang mengatur bahwa "*Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: 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*." Lihat: Rizal Widiya Priangga dan Yodho Taruno Muryanto, "Analisis Yuridis Sita Umum Aset Badan Usaha Milik Negara Terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara", *Privat Law*, Volume V, Nomor 1, Januari-Juni 2017, h. 129.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pinjaman BUMD diatur dalam Peraturan Menteri.

Merujuk pada ketentuan Pasal 95 ayat (2) PP Nomor 54 Tahun 2017 tersebut, secara implisit dapat ditafsirkan terdapat klasifikasi jenis aset yang dimiliki oleh BUMD, yakni aset yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah dan aset yang berasal dari hasil usaha BUMD. Terhadap aset BUMD yang dapat dijamin hanya aset yang berasal dari hasil usaha BUMD, atau secara *a contrario*, maka aset BUMD yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, dilarang untuk dijadikan jaminan terhadap utang atau kredit BUMD. Namun demikian, secara faktual sampai dengan saat ini Peraturan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 ayat (4) PP Nomor 54 Tahun 2017 tersebut belum diterbitkan, sehingga pelaksanaan penjaminan aset BUMD tersebut masih memerlukan pengaturan lebih lanjut.

Salah satunya PT Panca Wira Usaha Jawa Timur sebagai salah satu BUMD yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, yang sampai dengan saat ini masih mengikatkan beberapa aset tanahnya yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur kepada lembaga perbankan sebagai jaminan pelunasan kredit, salah satunya aset yang terletak di kawasan Ngagel Surabaya yang sampai dengan saat ini masih menjadi jaminan pada PT Bank Woori Saudara.

Oleh karena itu, tesis ini berusaha mengelaborasi pelaksanaan pembebanan jaminan atas aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah dan eksistensi jaminan aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal

Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017.

1.2 Rumusan masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa *Ratio Legis* Pemerintah Menerbitkan PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)?
2. Apa Eksistensi atas Jaminan Aset Berupa Tanah/Bangunan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Bagi Pemerintah Daerah Setelah Berlakunya PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis *ratio legis* Pemerintah menerbitkan PP Nomor 54 Tahun 2017 Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
2. Untuk menganalisis eksistensi jaminan aset Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan dan pengembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan Hukum Jaminan pada khususnya, terkait pembebanan jaminan atas aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah dan eksistensi jaminan aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat:

- a. Memberikan informasi kepada masyarakat pelaku usaha dalam bentuk BUMD baik yang berbentuk perusahaan Perseroan daerah (Perseroda) maupun perusahaan umum daerah (Perumda) terkait pembebanan jaminan atas aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah dan eksistensi jaminan aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
- b. Memberikan gambaran dan manfaat yang dapat disumbangkan kepada masyarakat luas pada umumnya dan diterapkan pada para penegak hukum khususnya, dalam rangka pelaksanaan pembebanan jaminan atas aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah dan menentukan eksistensi

jaminan aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;

- c. Memberikan masukan kepada Pemerintah dalam perumusan kebijakan dan/atau regulasi yang memberikan perlindungan hukum, keadilan dan kepastian hukum serta kemanfaatan terkait pembebanan jaminan atas aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah dan eksistensi jaminan aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah;
- d. Memberikan gambaran dan masukan yang dapat disumbangkan bagi pengembangan hukum⁸ serta praktik hukum di Indonesia.

1.5 Kajian Pustaka

Kajian pustaka merupakan sarana yang digunakan untuk memecahkan persoalan yang terkandung dalam tesis ini, sehingga dengan konsep ini, akan memberikan solusi pemecahan yang terbaik. Dua konsep yang akan dijadikan alat pada analisis ini, sebagai berikut:

1.5.1 Teori *Law as a Tool of Social Engering*

Persoalan-persoalan hukum yang terjadi di masyarakat, merupakan bentuk dari suatu dinamika masyarakat manusia yang selalu ingin berubah, dan

⁸Meuwissen menyatakan bahwa pengembangan hukum adalah kegiatan manusia yang berkenaan dengan adanya dan berlakunya hukum di dalam masyarakat, yang meliputi kegiatan membentuk, melaksanakan, menerapkan, menemukan, menafsirkan, mempelajari dan mengajarkan hukum. Lihat: Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Civic Education: Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, h. 22.

perubahan itulah yang kekal di dunia. Salah satu bentuk perubahan yang terjadi di masyarakat, yaitu berupa hubungan yang terkait dengan aktivitas ekonomi sebagai bagian yang terpenting dalam proses kehidupan ini. Oleh karena itu, untuk menjamin agar tidak terjadi benturan dalam pergerakan yang bersangkutan di tengah masyarakat, maka diperlukan kaidah atau norma atau hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

Kehadiran hukum sebagai pengatur ketertiban, kenyamanan masyarakat agar tidak terjadi kekacauan, maka **Roscoe Pound**⁹ mengatakan bahwa *Law as a tool social engineering* merupakan suatu hukum harus dilihat atau dipandang sebagai suatu lembaga kemasyarakatan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan sosial, dan tugas hukum adalah untuk mengembangkan suatu kerangka dengan kebutuhan-kebutuhan social dapat terpenuhi secara maksimal.¹⁰

Hukum sebagai pengarah terhadap perubahan sosial di masyarakat, maka hukum dapat menjadi mendorong perubahan yang merupakan suatu yang pasti, dan perubahan yang terjadi harus dibentuk dalam bentuk hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. **R. Otje Salman** mengatakan bahwa, supaya dalam pelaksanaan untuk pembaharuan itu dapat berjalan dengan baik, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran *Sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang baik adalah hukum yang hidup dalam masyarakat, sebab jika ternyata tidak, maka akibatnya tidak secara efektif akan mendapat tantangan¹¹.

9

¹⁰Roscoe Pound, dalam **Saifullah**, *Refleksi Sosologi Hukum*, Aditama, Bandung, 2010, h. 51

¹¹R. Otje Salman, *Ikhtisar Filsafat Hukum – Cetakan Ketiga*, Amrico, Bandung, 1999, h. 52

Pandangan mengenai teori hukum sebagai *Law as a tool social engenering* dan *Sociological Jurisprudence* di atas, keduanya merupakan teori hukum yang menyelesaikan konflik di masyarakat dengan pandangan hubungan antara masyarakat dengan hukum, karena keberadaan suatu hukum di masyarakat merupakan cerminan dari bagaimana masyarakat membutuhkan norma atau kaidah sebagai sarana untuk mentertibkan masyarakat. **Roscou Pound**¹² mengatakan bahwa: “tiga kategori kelompok kepentingan, yaitu kepentingan umum, social dan kepentingan pribadi. Kepentingan umum terdiri atas dua, yaitu (i) kepentingan-kepentingan Negara sebagai badan hukum dalam mempertahankan kepribadian dan hakekatnya, (ii) kepentingan-kepentingan Negara sebagai penjaga kepentingan sosial”.

Kehadiran Negara untuk menjaga kepentingan-kepentingan sosial menjadikan Negara/Pemerintah dan Pemerintah Daerah membuat peraturan perundang-undangan sebagai instrumen untuk melakukan ketertiban dalam masyarakat tersebut. Oleh karena itu, **Roscou Pound** mengatakan bahwa¹³:

“dalam konteks keperluan menghindari pragmatis dan benturan kepentingan-kepentingan atau nilai-nilai yang saling bertentangan tersebut, maka perlu langkah progresif yaitu memungsuikan hukum sebagai *law as a too; social engineering*. Mengkaji hukum bukan hanya merupakan kumpulan norma-norma abstrak atau suatu tertib hukum, tetapi juga merupakan suatu proses untuk mengadakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan. Proses itu akhirnya melahirkan keseimbangan-keseimbangan baru, yang membuat masyarakat terekayasa menuju keadilan yang lebih dengan keseimbangan-keseimbangan baru”.

¹²Roscou Pound, dalam **Baren Sipayung**, Penyesuaian Bentuk Hukum BUMD Pasca Pemberlakuan PP Nomor 54 Tahun 2017 Tentang BUMD, lihat <http://www.academia.id/37722921/Penyusunan-Bentuk-Hukum-BUMD-Pasca-Pemberlakuan-PP-Nomor-54-Tahun-2017-Tentang-BUMD>, diunduh 22 Juli 2019

¹³Roscou Pound dalam **Donald Albert Rumokoy**, *Pengantar Ilmu Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, h. 36-37

Merujuk pada pandangan di atas, menjadikan hukum sebagai sarana pengatur masyarakat, dengan harapan agar tidak terjadi benturan-benturan kepentingan atau nilai sebagai suatu kaidah yang mempunyai nilai moral. Nilai moral ini yang menjadi penentu terjadinya ketertiban dalam masyarakat, selain norma atau kaidah yang tertulis berupa peraturan perundang-undangan karena keterbatasan keberlakuan peraturan perundang-undangan sebagai kaidah tertulis yang dibatasi oleh ruang, waktu dan tempat.

1.5.2 Teori Badan Hukum (*Rechts Person*)

Badan hukum merupakan dua panggilan kata yang memiliki makna kata yang berbeda, sehingga kedua panggilan kata dalam masyarakat, khususnya yang terkait dengan hukum, digabungkan menjadi “Badan Hukum”. Merujuk pada penggabungan kata badan hukum tersebut, maka secara konsepsi hukum, badan hukum merupakan pendukung hak dan kewajiban. Namun, sebelumnya yang diketahui sebagai pendukung hak dan kewajiban adalah manusia, menurut **Chaidir Ali** bahwa¹⁴: “dalam hukum positif Indonesia sekarang mengenai kedudukan sebagai badan pribadi tidak ada pembedaan berdasarkan apapun juga. Istilah badan pribadi ini dapat dipakai baik terhadap orang, maupun terhadap wujud-wujud lain yang bukan orang, tetapi juga memiliki hak dan kewajiban disebut badan hukum.

Badan hukum merupakan suatu lembaga yang di dalamnya terdapat organisasi dengan manusia sebagai penggeraknya, dan memiliki tujuan yang jelas.

¹⁴Chaidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991, h. 4

Oleh karena itu, **J.J. Dormeier**¹⁵ mengatakan bahwa istilah badan hukum dapat diartikan sebagai berikut: a. persekutuan orang-orang, yang di dalam pergaulan hukum bertindak selaku seorang saja; b. yayasan, yaitu suatu harta atau kekayaan yang dipergunakan untuk suatu maksud yang tertentu: yayasan itu diperlukan sebagai oknum.

Mengacu pada pandangan mengenai pengertian badan hukum di atas, oleh **Chaidir Ali**¹⁶ mengatakan bahwa, dari pendapat-pendapat di atas, dapatlah disimpulkan tentang pengertian badan hukum sebagai subyek hukum itu mencakup hal berikut, yaitu: (i) perkumpulan orang; (ii) dapat melakukan perbuatan hukum (*rechthandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*); (iii) mempunyai harta kekayaan tersendiri; (iv) mempunyai pengurus; dan (v) dapat di gugat atau menggugat di depan Pengadilan.

Beranjak dari pengertian badan hukum di atas, maka dalam teori mengenai badan hukum, secara teori terdiri atas empat, yaitu¹⁷:

1. Teori Fiksi. Teori ini dipelopori oleh sarjana Jerman, **Friedrich Carl von Savigny** (1779-1861), tokoh utama aliran/mazhab sejarah pada permulaan abad ke 19. Menurut **Savigny** bahwa hanya manusia saja yang mempunyai kehendak. Sementara badan hukum adalah suatu abstraksi, bukan merupakan suatu hal yang konkrit. Jadi karena hanya suatu abstraksi, maka tidak mungkin menjadi suatu subyek dari hubungan hukum, sebab

¹⁵J.J. Dormeier, dalam **Chaidir Ali**, *Ibid.*, h. 21

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Wibowo Tunardy, *Badan Hukum Sebagai Subyek Hukum*, diunduh dari <http://www.jurnal.hukum.com/badan-hukum-sebagai-subyek-hukum>, diakses pada tanggal 12 Agustus 2019

hukum member hak-hak kepada yang bersangkutan sesuatu kekuasaan dan menimbulkan kehendak berkuasa (*wilsmacht*).

2. Teori Organ.

Badan hukum adalah suatu sungguh-sungguh ada dalam pergaulan hukum yang mewujudkan kehendaknya dengan perantaraan alat-alat (organ-organ) yang ada padanya (pengurusnya). Teori ini menyatakan bahwa peraturan hukum yang menurut teori fiksi tidak diberlakukan bagi badan hukum, berlaku juga untuk badan hukum ini. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa keadaan jiwa organ badan hukum, seperti seorang ketua, sekretaris atau anggota lain pengurus dianggap juga sebagai keadaan jiwa badan hukum sendiri.

3. Teori Kekayaan Bertujuan.

Bahwa badan hukum itu bukan kekayaan seseorang, tetapi kekayaan itu terikat pada tujuannya. Setiap hak tidak ditentukan oleh suatu subyek tetapi oleh suatu tujuan. Teori ini hanya dapat menerangkan dasar yuridis dan yayasan.

4. Teori Milik Kolektif.

Bahwa hak dan kewajiban hukum itu pada hakekatnya hak dan kewajiban anggota bersama-sama. Oleh karena itu badan hukum adalah konstitusi yuridis saja, jadi pada hakekatnya abstrak.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum, yakni teknik atau prosedur telaah dengan berpedoman pada beberapa asas hukum, kaidah-kaidah hukum, maupun prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dan khusus.¹⁸ Sehingga dapat menjawab isu hukum yang diajukan. Lebih lanjut, dikatakan dalam melakukan penelitian hukum, langkah-langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
3. Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
5. Memberikan pretesis berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹⁹

1.6.2 Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perUndang-Undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diperlukan guna mengkaji lebih lanjut mengenai dasar hukum. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum.²⁰ Pendekatan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengkaji dan menganalisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan

¹⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 171.

¹⁹*Ibid.*

²⁰*Ibid.*

isu hukum terkait, antara lain *Burgerlijk Wetboek* (BW); Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah; Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Erseroan Terbatas; Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam Ilmu Hukum.²¹ Pendekatan konseptual ini dimaksudkan untuk mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut dengan penafsiran sistematis terhadap bahan hukum tertulis. Konsep yang diangkat dalam penelitian ini antara lain, konsep BUMD, konsep aset BUMD dan konsep jaminan aset BUMD.

1.6.3 Sumber bahan hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki, sebagai berikut:

²¹*Ibid*, h. 7.

- a. *Burgelijk Wetboek* (BW);
- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (Undang-Undang No. 4/1996);
- c. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia (Undang-Undang No. 42/1999);
- d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Undang-Undang No. 1/2004);
- e. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Undang-Undang No. 40/2007);
- f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang No. 23/2014);
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara Daerah (PP No. 27/2014)
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (PP No. 54/2017).

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang berupa: buku, jurnal, majalah, artikel-artikel media dan berbagai sumber lain yang menunjang penulisan ini yang diperoleh melalui internet.

1.6.4 Prosedur pengumpulan bahan hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui penelusuran kepastakaan baik berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang relevan dengan topik permasalahan yang telah dirumuskan menjadi satu kesatuan dan diklasifikasi menurut sumber dan hierarkinya untuk dikaji secara komprehensif.

Selanjutnya dilakukan langkah seleksi terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder untuk diklasifikasikan berdasarkan permasalahan yang ada dalam bahasan. Data-data yang diperoleh melalui bahan hukum sekunder digabungkan, sehingga diperoleh gambaran yang spesifik mengenai permasalahan yang relevan dengan bahasan dalam tesis ini.

1.6.5 Pengolahan dan analisa bahan hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan dengan mengaitkan kedua bahan hukum tersebut dan dilakukan penelaahan untuk mendapatkan penjabaran yang sistematis dan selanjutnya materi-materi yang diperlukan dalam pembahasan dipisah-pisahkan agar memudahkan dalam mendapatkan pemahaman terhadap bahasan yang nantinya akan menghasilkan suatu kesimpulan yang dipergunakan untuk menyelesaikan permasalahan dalam tesis ini.

Bahan hukum yang diolah dari penelitian ini dianalisis dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksi pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perUndang-Undangan dengan metode deduktif, yakni menganalisis hal-hal yang sifatnya umum kemudian disimpulkan menjadi khusus untuk menjawab permasalahan yang dibahas.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dengan sistematika pembahasan yang terbagi dalam 4 (empat) bab, dan masing-masing bab dibagi lagi dalam beberapa sub bab, yaitu:

Bab I adalah pendahuluan yang mengemukakan latar belakang dan rumusan masalah yang akan dibahas, yakni menguraikan secara singkat isi dari tesis yang diangkat oleh penulis guna memberikan gambaran lebih jelas dan dapat dimengerti oleh pembaca tentang topik apa yang akan dibahas secara detail dalam tesis ini. Dalam bab pendahuluan terdiri dari beberapa sub bab, yaitu latar belakang dan permasalahan yang akan dibahas dalam bab-bab selanjutnya, kemudian dijabarkan mengenai tujuan penulisan, manfaat penulisan, kajian pustaka, metode penelitian yang menguraikan mengenai tipe penelitian, pendekatan masalah, bahan hukum, prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum dan pertanggungjawaban sistematika.

Bab II adalah pembahasan mengenai permasalahan pertama dalam rumusan masalah, yaitu tentang *ratio legis* Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Bab II ini akan dijabarkan kembali ke dalam beberapa sub bab yang berisi penjelasan mengenai kedudukan BUMD, modal BUMD dan aset BUMD.

Bab III adalah pembahasan mengenai rumusan masalah kedua, yakni tentang eksistensi jaminan aset BUMD berupa tanah dan/atau bangunan yang berasal dari penyertaan modal Pemerintah Daerah, sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Bab III ini

akan dijabarkan kembali ke dalam beberapa sub bab yang berisi penjelasan mengenai hapusnya perikatan dan perjanjian jaminan dalam pelaksanaan jaminan aset BUMD.

Bab IV adalah penutup, merupakan bagian akhir dari penulisan tesis ini yang berisi kesimpulan dari hasil pembahasan secara keseluruhan dan jawaban dari rumusan masalah. Dalam bab ini juga akan diberikan saran-saran yang kiranya dapat bermanfaat dalam menjawab inti permasalahan dari tulisan ini.