

Subjek Pajak dan Tanggung Jawab Pengelola BUPDA dalam Perda Bali Nomor 4 Tahun 2022

I Wayan Suarjana^{1a}, Natalia Sri Endah Kurniawati^{1b}

^{1a,b}Program Studi Akuntansi, Fakultas Bisnis dan Pariwisata, Universitas Dhyana Pura
e-mail: suarjana66.acc@undhirabali.ac.id , nataliasri@undhirabali.ac.id

ABSTRACT

Baga Usaha Padruwen Desa Adat (BUPDA) is a business unit owned by customary villages (Desa Adat) in Bali, established under Bali Provincial Regulation No. 4 of 2019, with Desa Adat holding legal-subject status under Article 5 of that regulation. BUPDA's institutional framework is further elaborated by Regulation No. 4 of 2022, comprising 66 articles. Although this framework is comprehensive, the article identifies two unresolved legal gaps. First, neither regulation explicitly addresses BUPDA's status as a tax subject, although Article 58(2) of Regulation No. 4 of 2019 implicitly suggests, a contrario, that commercially-utilized Desa Adat assets, including those managed by BUPDA, fall outside the tax exemption granted to non-commercial assets. Second, Article 39(2) of Regulation No. 4 of 2022 states that BUPDA Managers bear full responsibility for the legal consequences of the separated financial governance, without clarifying whether this liability is personal or an office-holder liability shielded by the parent Desa Adat's legal-subject status. The article also finds a regulatory asymmetry with Regulation No. 3 of 2017 on Village Credit Institutions (LPD): the LPD Regulation contains an explicit criminal chapter and a clear dissolution mechanism, whereas BUPDA's regulation offers only administrative sanctions and a general reference to prevailing laws, with no mechanism to dissolve BUPDA itself. Using a normative-statutory legal method, the article recommends a Governor Regulation or technical circular clarifying BUPDA's tax-subject status, the meaning of Article 39(2), and alignment of BUPDA's sanction regime with that of the LPD.

Keywords: Bali Regional Regulation No. 4 of 2022, BUPDA, customary village, manager liability, tax subject

1. PENDAHULUAN

Kegelisahan ilmiah yang mendasari artikel ini bermula dari pengalaman penulis sebagai praktisi akuntan publik di Bali dan pengampu mata kuliah Hukum Bisnis dan Regulasi. Dalam praktik audit dan pendampingan usaha, penulis kerap menjumpai berbagai bentuk usaha masyarakat yang beroperasi berdampingan dan bersaing dalam pasar sejenis di Bali, yaitu koperasi, Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), toko modern berjejaring, dan BUPDA.

Keempatnya sama-sama menjalankan kegiatan ekonomi di bidang riil dan jasa, namun masing-masing tunduk pada kerangka hukum yang berbeda: koperasi dan BUMDes diatur melalui undang-undang nasional dengan kepastian status badan hukum, toko modern beroperasi di bawah rezim hukum perusahaan konvensional, sedangkan BUPDA, sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut, beroperasi sebagai unit usaha adat di bawah payung subjek hukum Desa Adat. Kesenjangan kerangka hukum inilah yang menimbulkan pertanyaan mendasar bagi penulis: bagaimana BUPDA dapat bersaing secara setara dengan bentuk-bentuk usaha lain yang tunduk pada rezim hukum yang lebih terstandarisasi, khususnya pada aspek kewajiban perpajakan dan pertanggungjawaban hukum pengelolanya? Pertanyaan itulah yang mendorong penulis menelusuri lebih jauh teks lengkap kedua Peraturan Daerah yang mengatur BUPDA.

Desa Adat di Bali berstatus sebagai subjek hukum dalam sistem pemerintahan Provinsi Bali, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (selanjutnya Perda Desa Adat). Penjelasan resmi atas pasal tersebut menyatakan bahwa status subjek hukum ini memberi Desa Adat “hak dan kewajiban yang sama seperti halnya subyek hukum lainnya” serta kemampuan “bertindak sendiri baik di dalam maupun di luar pengadilan.” Salah satu instrumen ekonomi yang dimiliki Desa Adat adalah Baga Utsaha Padruwen Desa Adat (BUPDA), yang menurut Pasal 1 angka 35 Perda Desa Adat didefinisikan sebagai “unit usaha milik Desa Adat yang melaksanakan kegiatan usaha di bidang ekonomi riil, jasa, dan/atau pelayanan umum, kecuali usaha di bidang keuangan.” Pengecualian bidang keuangan ini penting: sektor keuangan/simpan-pinjam adat di Bali menjadi domain Lembaga Perkreditan Desa (LPD), diatur terpisah melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa (selanjutnya Perda LPD).

Pasal 62 ayat (3) Perda Desa Adat mengamanatkan agar pedoman, mekanisme, dan pendirian BUPDA diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah tersendiri. Amanat ini telah dipenuhi melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pedoman, Mekanisme, dan Pendirian Baga Utsaha Padruwen Desa Adat (selanjutnya Perda BUPDA), yang berlaku sejak 26 Maret 2022. Perda BUPDA mengatur secara rinci dalam 66 pasal: penamaan dan kedudukan, pendirian dan kepemilikan, pembubaran dan pembekuan unit usaha, bidang usaha dan modal, tata kelola kelembagaan (Panureksa sebagai pengawas internal dan Pangoreg sebagai pengurus), lembaga otoritas pengawas bernama Sabha Perekonomian Adat Bali (SAKA Bali) yang mengawasi baik sektor keuangan (LPD) maupun sektor riil (BUPDA), kedudukan Krama Desa Adat sebagai pemilik kolektif, pembagian hasil usaha (Labda), pendapatan dan dana punia, pembinaan dan pengawasan, serta ketentuan sanksi.

Dengan demikian, kerangka kelembagaan BUPDA sesungguhnya jauh lebih lengkap daripada yang tampak dari penelusuran awal penulis atas literatur akademik mengenai BUPDA: sejauh penelusuran yang dilakukan, belum ditemukan kajian yang merujuk secara langsung dan rinci kepada teks kedua Perda ini, meskipun penulis tidak mengklaim penelusuran tersebut bersifat menyeluruh. Status BUPDA sebagai unit usaha milik Desa Adat yang sudah berstatus subjek hukum, bukan sebagai badan hukum yang berdiri sendiri, merupakan pilihan desain kelembagaan yang koheren, bukan kekosongan hukum: unit usaha di dalam entitas yang telah memiliki status subjek hukum umumnya memang tidak memerlukan personalitas hukum terpisah, sebagaimana lazim pada struktur unit usaha di dalam badan hukum manapun.

Namun demikian, pembacaan cermat terhadap kedua Perda tersebut menunjukkan dua celah spesifik yang belum terselesaikan. Pertama, tidak satu pasal pun, baik dalam Perda

Desa Adat maupun Perda BUPDA, yang secara eksplisit membahas status BUPDA sebagai subjek pajak; satu-satunya singgungan tidak langsung adalah Pasal 58 ayat (2) Perda Desa Adat, yang membebaskan Padruwen Desa Adat nonkomersial dari beban pajak. Secara a contrario, ketentuan ini menyiratkan bahwa Padruwen yang berfungsi komersial, termasuk aset yang dikelola BUPDA, tidak otomatis memperoleh pembebasan tersebut, tanpa pernah dielaborasi menjadi mekanisme perpajakan yang konkret. Kedua, Pasal 39 ayat (2) Perda BUPDA menyatakan bahwa “Pengelola BUPDA bertanggung jawab penuh atas akibat hukum dari tata kelola keuangan yang dipisahkan,” sebuah rumusan yang terbuka terhadap lebih dari satu tafsir mengenai sifat tanggung jawab tersebut. Artikel ini juga mengidentifikasi asimetri regulatif dengan Perda LPD, yang memiliki bab pidana eksplisit dan mekanisme pembubaran lembaga yang jelas, sementara Perda BUPDA tidak memilikinya pada tingkat kerincian yang sama.

Tujuan artikel ini adalah menganalisis: (a) kekosongan pengaturan status BUPDA sebagai subjek pajak; (b) ambiguitas tanggung jawab hukum Pengelola BUPDA menurut Pasal 39 ayat (2) Perda BUPDA; dan (c) asimetri rezim sanksi dan mekanisme pembubaran antara Perda BUPDA dan Perda LPD. Kontribusi artikel ini terletak pada penyediaan analisis yuridis-normatif pertama, sejauh penelusuran yang dilakukan, yang membaca teks lengkap Perda Desa Adat dan Perda BUPDA secara langsung untuk memetakan dua celah hukum spesifik pada BUPDA: kekosongan status subjek pajak dan ambiguitas tanggung jawab Pengelola menurut Pasal 39 ayat (2) sekaligus mengaitkannya dengan literatur standar akuntansi BUMDes sebagai entitas pembanding terdekat, sebuah kombinasi perspektif hukum dan akuntansi yang belum ditemukan pada kajian BUPDA sebelumnya.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Kedudukan Hukum Desa Adat dan BUPDA.

Pasal 5 Perda Desa Adat menegaskan Desa Adat sebagai subjek hukum. Pasal 60 Perda Desa Adat menyatakan Desa Adat memiliki Usaha Desa Adat yang terdiri atas LPD dan BUPDA. Pasal 62 menegaskan BUPDA “dibentuk, diatur, dan dikelola berdasarkan hukum adat.” Pasal 11 ayat (1) Perda BUPDA mempertegas: “BUPDA hanya dimiliki oleh Desa Adat,” dengan penjelasan resmi bahwa ini berarti “kepemilikan BUPDA tidak dapat dialihkan kepada siapa pun.” Struktur ini menempatkan BUPDA sebagai instrumentalitas Desa Adat, bukan sebagai subjek hukum yang berdiri sendiri secara terpisah dari Desa Adat pembentuknya. Pasal 12 ayat (3) Perda BUPDA membuka kemungkinan BUPDA membentuk unit-unit usaha yang “dapat berbentuk badan hukum sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau menurut hukum adat.” Pasal 15 ayat (4) bahkan mengatur secara spesifik bahwa unit usaha BUPDA “dapat berbentuk Perseroan Terbatas yang sahamnya paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh BUPDA.” Artinya, ketika BUPDA menjalankan usaha melalui anak usaha berbentuk PT, anak usaha tersebutlah yang tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bukan BUPDA itu sendiri, yang tetap berstatus unit usaha adat di bawah Desa Adat. Fenomena unit usaha berbasis hukum adat yang tidak diberi personalitas hukum terpisah bukan hal baru dalam literatur Indonesia. Yamin dan Dewi (2022) mendokumentasikan pendirian Badan Usaha Milik Masyarakat Adat (BUMMA) di Kabupaten Sumbawa sebagai badan usaha yang beroperasi sekaligus sebagai *natuurlijke persoon* dan *rechtspersoon* dalam kerangka hukum adat, sebanding secara struktural dengan kedudukan

BUPDA di bawah Desa Adat. Secara lebih spesifik di Bali, Yuliartini dkk. (2021) menemukan bahwa pengakuan masyarakat hukum adat dalam regulasi pariwisata Bali sudah mengatur pembagian dana operasional dengan pola persentase berjenjang, pola yang secara struktural mirip dengan formula pembagian Labda BUPDA.

Tata Kelola dan Tanggung Jawab Pengelola menurut Perda BUPDA. Pasal 23-29 Perda BUPDA mengatur struktur Pengelola BUPDA yang terdiri atas Panureksa (pengawas internal, dengan Manggala/Ketua dan Angga/Anggota) dan Pangoreg (pengurus, dengan Manggala/Kepala, Patajuh Usaha/Wakil Kepala Bidang Bisnis, dan Patajuh Pangraksa/Wakil Kepala Bidang Umum). Pasal 26 ayat (2) melarang Panureksa dan Pangoreg “menyalahgunakan wewenang yang mengakibatkan kerugian BUPDA,” dengan penjelasan resmi bahwa penyalahgunaan wewenang berarti “perbuatan yang menggunakan kewenangan untuk kepentingan pribadi atau kepentingan pihak lain yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, sehingga merugikan BUPDA.” Pasal 39 mengatur tata kelola keuangan: ayat (1) menyatakan “tata kelola keuangan BUPDA dan unit-unit usaha dipisahkan dari pengelolaan keuangan Desa Adat,” dan ayat (2) menyatakan “Pengelola BUPDA bertanggung jawab penuh atas akibat hukum dari tata kelola keuangan yang dipisahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).” Penjelasan resmi Perda BUPDA untuk Pasal 39 hanya mencantumkan “Cukup jelas”, artinya pembentuk peraturan tidak memberikan elaborasi lebih lanjut mengenai batas dan sifat tanggung jawab ini, meninggalkan celah interpretatif yang signifikan.

Perbandingan dengan Rezim Sanksi dan Pembubaran LPD. Perda LPD (Perda Nomor 3 Tahun 2017) memuat BAB XVII Ketentuan Pidana yang eksplisit: Pasal 27 ayat (1) mengancam pelanggaran Pasal 2 ayat (2) (penggunaan nama LPD tanpa hak) dengan pidana kurungan paling lama 3 bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000, dan ayat (2) mengenakan ancaman yang sama kepada Prajuru LPD yang melanggar larangan menanamkan modal LPD pada perusahaan lain (Pasal 8) atau merangkap jabatan (Pasal 10 ayat 4). Perda LPD juga memiliki BAB XIV Pembubaran dan Pengurusan Harta Kekayaan yang eksplisit mengatur pembubaran LPD sebagai lembaga (Pasal 24): Gubernur dapat membubarkan LPD atas usulan Desa, dengan harta kekayaan diurus oleh Panitia Khusus yang dibentuk Desa. Sebagai perbandingan, Perda BUPDA hanya memuat BAB XIII Ketentuan Sanksi (Pasal 61-64) yang membedakan pelanggaran yang dikenakan sanksi menurut Awig-Awig/Pararem (Pasal 61 ayat 1) dan pelanggaran yang dikenakan sanksi administratif (Pasal 61 ayat 2: peringatan lisan, peringatan tertulis, pemberhentian dari jabatan, penghentian sementara kegiatan usaha, dan/atau pembekuan usaha, Pasal 63). Pasal 64 menambahkan rujukan umum: “setiap orang yang melanggar ketentuan dalam pengelolaan BUPDA dapat dikenakan sanksi sesuai hukum adat dan/atau sanksi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan,” tanpa merujuk pasal atau ancaman pidana spesifik sebagaimana Pasal 27 Perda LPD. Selain itu, BAB IV Perda BUPDA (Pasal 17-18) hanya mengatur pembubaran/pembekuan unit-unit usaha di bawah BUPDA (anak usaha), bukan mekanisme pembubaran BUPDA itu sendiri sebagai lembaga. Hal ini berbeda dengan Perda LPD yang eksplisit mengatur pembubaran LPD sebagai institusi.

Teori Kesenjangan Akuntansi-Pajak sebagai Kerangka Analisis.

Ketidaksesuaian antara pengaturan kelembagaan suatu entitas usaha dan kewajiban perpajakannya merupakan persoalan yang telah dikaji pada entitas usaha konvensional. Saptono & Khozen (2022) menunjukkan bagaimana penerapan PSAK 72 menimbulkan

ketidaksesuaian dengan konsep “time of supply” dalam UU PPN, mengharuskan entitas merevisi klausul kontrak untuk memastikan kepastian hukum kewajiban pajaknya. Vučurević dkk. (2025) menguraikan bagaimana perubahan status suatu badan usaha memiliki implikasi akuntansi dan pajak yang harus dikelola bersamaan. Pada skala usaha kecil, Omirbaevna (2025) dan Rudenko & Pohrishchuk (2024) menekankan pentingnya manajemen risiko pajak yang terintegrasi dengan tata kelola dan pencatatan yang jelas. Kerangka ini relevan untuk BUPDA: Perda BUPDA telah mengodifikasi struktur modal (modal disetor, modal organik, modal sumbangan, Pasal 20-21) dan formula pembagian Labda (70% BUPDA : 30% Desa Adat, dengan rincian lanjutan 80% modal organik, 15% jasa produksi/bonus, 5% iuran SAKA Bali, Pasal 55) secara rinci dan mengikat, namun tidak satu pun ketentuan ini dikaitkan dengan kewajiban perpajakan atau standar akuntansi keuangan yang berlaku di Indonesia. Sejauh penelusuran yang dilakukan, belum ditemukan literatur akademik yang secara spesifik membahas standar akuntansi yang tepat bagi BUPDA. Namun, analogi struktural dapat ditarik dari literatur mengenai Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), entitas usaha berbasis komunitas yang secara konseptual serupa. Persoalan administratif pada entitas yang status pajaknya sudah jelas pun tidak sederhana: Amiliyah & Prihastiwi (2025) mendokumentasikan bagaimana transisi ke sistem Coretax menimbulkan kendala pelaporan bukti potong PPh Pasal 23 pada Kantor Konsultan Pajak akibat downtime sistem dan validasi NIK yang belum aktif, sebuah pengingat bahwa kepatuhan administratif tetap menantang bahkan bagi wajib pajak yang status subjek pajaknya tidak diperdebatkan, sehingga persoalan BUPDA yang bahkan belum memiliki kejelasan status subjek pajak berada pada tingkat kerumitan yang lebih mendasar.

Literatur BUMDes secara konsisten merujuk dua standar: Standar Akuntansi Keuangan Entitas Tanpa Akuntabilitas Publik (SAK ETAP) untuk BUMDes berskala menengah (Handayani dkk., 2023; Widiyati & Sinaga, 2025), dan Standar Akuntansi Keuangan Entitas Mikro, Kecil, dan Menengah (SAK EMKM) untuk BUMDes berskala mikro (Maimuna dkk., 2025). Tinjauan literatur sistematis oleh Widiyati dan Sinaga (2025) terhadap 14 studi BUMDes di Jawa periode 2020-2024 menemukan bahwa mayoritas BUMDes belum sepenuhnya menerapkan SAK ETAP, sementara tinjauan cakupan (scoping review) oleh Ismail dkk. (2026) mengidentifikasi “ketegangan organisasi hibrida” (hybrid organizational tensions) sebagai tema dominan dalam literatur tata kelola dan akuntansi BUMDes, sebuah karakteristik yang relevan bagi BUPDA mengingat sifatnya yang juga hibrida: berorientasi laba namun sebagian hasil usahanya dialokasikan untuk keperluan sakala dan niskala Desa Adat. SAK ETAP secara resmi tidak berlaku lagi sejak 1 Januari 2025, digantikan oleh Standar Akuntansi Keuangan Entitas Privat (SAK EP) yang disahkan Dewan Standar Akuntansi Keuangan Ikatan Akuntan Indonesia (DSAK IAI) pada 30 Juni 2021 dan mulai wajib diterapkan pada tahun buku 2025 (Ikatan Akuntan Indonesia, 2021). Dengan demikian, literatur BUMDes yang merujuk SAK ETAP kini secara teknis merujuk pada standar yang telah digantikan, dan preseden yang lebih relevan untuk BUPDA saat ini adalah SAK EP, bukan SAK ETAP.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan desain analisis dokumen (*document/content analysis*), menggunakan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang diperkaya perspektif akuntansi melalui pendekatan konseptual atas

kesenjangan akuntansi-pajak. Pendekatan hukum yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statutory approach*) untuk menelaah teks pasal secara tekstual, pendekatan komparatif (*comparative approach*) untuk membandingkan rezim pengaturan BUPDA dan LPD sebagai dua Usaha Desa Adat yang diatur dalam satu kerangka Perda Desa Adat yang sama, dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengaitkan temuan dengan teori kesenjangan akuntansi-pajak dan literatur standar akuntansi BUMDes sebagai entitas pembanding terdekat.

Data yang digunakan seluruhnya bersifat sekunder, berupa teks resmi tiga Peraturan Daerah Provinsi Bali beserta Penjelasannya: Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (104 pasal), Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pedoman, Mekanisme, dan Pendirian BUPDA (66 pasal), dan Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa, seluruhnya diunduh langsung dari salinan resmi Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH) Provinsi Bali, bukan dari kutipan sekunder. Objek penelitian adalah ketentuan pasal yang mengatur status hukum, tanggung jawab pengelola, kewajiban perpajakan, struktur permodalan, dan rezim sanksi/pembubaran BUPDA. Periode pengamatan mencakup keseluruhan masa berlaku Perda BUPDA sejak diundangkan 26 Maret 2022 hingga penelitian ini disusun, tanpa batasan periode tertentu, karena objek penelitian adalah teks peraturan yang berlaku terus-menerus, bukan data transaksional periodik.

Penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel dalam pengertian responden atau unit observasi statistik, karena objek kajiannya adalah teks hukum, bukan perilaku atau persepsi subjek penelitian. Sebagai padanannya, penelitian ini menerapkan pendekatan total population terhadap seluruh pasal dalam ketiga Perda yang menjadi objek penelitian, tanpa teknik sampling atau pengambilan sebagian pasal, untuk memastikan tidak ada ketentuan relevan yang terlewat dalam analisis kesenjangan hukum yang menjadi fokus penelitian. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumenter (*documentary study*): salinan resmi ketiga Perda dibaca secara menyeluruh pasal demi pasal beserta Penjelasannya, dan setiap kutipan yang digunakan dalam analisis diverifikasi ulang terhadap teks asli untuk memastikan akurasi sitasi.

Metode analisis data menggunakan analisis isi kualitatif (*qualitative content analysis*) terhadap teks ketiga Perda tersebut. Penelitian ini tidak menggunakan model statistik, pengujian asumsi klasik, atau kriteria pengujian hipotesis, karena data yang dianalisis bukan data numerik primer melainkan teks hukum. Sebagai gantinya, kriteria keabsahan temuan ditegaskan melalui triangulasi sumber, yaitu setiap temuan diverifikasi silang antara bunyi pasal, Penjelasan resmi, dan literatur pembanding yang relevan, serta pelabelan tingkat keyakinan (*confidence level*) secara eksplisit untuk klaim yang bersifat interpretatif dan belum ditegaskan secara eksplisit dalam teks peraturan.

4. HASIL & PEMBAHASAN

Hasil

Status Hukum BUPDA: Sudah Diatur Jelas sebagai Unit Usaha Desa Adat, Bukan Celah Hukum. Berbeda dari anggapan awal yang mungkin muncul dari ketiadaan kajian akademik yang merujuk langsung pada teks kedua Perda, status hukum BUPDA sesungguhnya telah diatur secara jelas dan tidak ambigu. Desa Adat berstatus subjek hukum (Pasal 5 Perda Desa Adat), dan BUPDA adalah unit usaha yang “hanya dimiliki oleh Desa Adat” (Pasal 11 ayat 1

Perda BUPDA), dikelola berdasarkan hukum adat, dengan struktur kelembagaan (Panureksa-Pangoreg), mekanisme pendirian dan registrasi (Pasal 8-10 Perda BUPDA, termasuk verifikasi oleh MDA Provinsi dan registrasi oleh Perangkat Daerah), serta pengawasan berjenjang melalui SAKA Bali, yang seluruhnya diatur rinci dalam 66 pasal Perda BUPDA. BUPDA tidak memerlukan personalitas hukum terpisah dari Desa Adat karena Desa Adat sendiri sudah berstatus subjek hukum yang dapat bertindak di dalam maupun di luar pengadilan (Penjelasan Pasal 5 Perda Desa Adat). Ini adalah desain kelembagaan yang koheren: BUPDA berfungsi sebagai instrumentalitas usaha dari subjek hukum yang telah eksis (Desa Adat), sebanding secara konseptual dengan sebuah unit usaha atau divisi di dalam badan hukum yang telah berbadan hukum, yang lazimnya juga tidak memerlukan personalitas hukum terpisah untuk setiap unitnya. Ketika BUPDA membentuk anak usaha berbentuk Perseroan Terbatas (Pasal 15 ayat 4 Perda BUPDA, dengan kepemilikan saham BUPDA minimal 51%), anak usaha tersebutlah yang tunduk pada rezim badan hukum PT sesuai UU Nomor 40 Tahun 2007, bukan BUPDA induknya. Dengan demikian, argumentasi bahwa “status hukum BUPDA belum jelas” atau bahwa BUPDA “rentan tanggung jawab pribadi pengurus karena tidak berbadan hukum, sebagaimana pola pada BUMDes sebelum UU Cipta Kerja,” tidak dapat dipertahankan setelah pembacaan langsung terhadap teks kedua Perda ini. Analogi terhadap preseden BUMDes tidak tepat diterapkan pada BUPDA, karena keduanya berangkat dari basis kelembagaan yang berbeda: BUMDes sebelum UU Cipta Kerja memang tidak memiliki entitas induk yang berstatus subjek hukum yang jelas, sedangkan BUPDA sejak awal beroperasi di bawah payung Desa Adat yang telah dinyatakan tegas sebagai subjek hukum sejak 2019. Hadi (2021) menegaskan bahwa status badan hukum BUM Desa pasca Undang-Undang Cipta Kerja justru menciptakan bentuk badan usaha publik yang khas, berbeda karakternya dari badan hukum privat seperti PT atau koperasi, karena tetap terikat pada kepemilikan kolektif desa; kekhasan serupa melekat pada BUPDA. Kholifah dan Kurniawan (2024) menemukan kekosongan hukum serupa pada Perseroan Perorangan (badan hukum baru bagi UMK pasca UU Cipta Kerja): regulasinya tidak menegaskan struktur organ satu tingkat atau dua tingkat, meninggalkan ruang ketidakpastian yang sebanding dengan ambiguitas tanggung jawab Pengelola BUPDA.

(a) Kekosongan Regulasi Status Subjek Pajak BUPDA. Penelusuran menyeluruh terhadap 104 pasal Perda Desa Adat dan 66 pasal Perda BUPDA tidak menemukan satu pun ketentuan yang secara eksplisit mengatur status BUPDA sebagai subjek pajak, kewajiban NPWP, kewajiban pelaporan SPT Badan, atau perlakuan PPN atas transaksi BUPDA. Satu-satunya ketentuan yang menyinggung soal pajak adalah Pasal 58 ayat (2) Perda Desa Adat, yang menyatakan bahwa tanah dan Padruwen Desa Adat yang tidak berfungsi komersial dibebaskan dari beban pajak sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan ini, secara a contrario, menyiratkan bahwa Padruwen Desa Adat yang berfungsi komersial (kategori yang secara konseptual mencakup aset yang dialihkan pengelolaannya kepada BUPDA sebagaimana dimaksud Pasal 12 ayat (4) huruf b Perda BUPDA) tidak memperoleh pembebasan pajak yang sama. Namun demikian, Penjelasan resmi Pasal 58 hanya mencantumkan “Cukup jelas,” dan tidak satu pun ketentuan lain dalam kedua Perda yang mengelaborasi implikasi a contrario ini menjadi mekanisme konkret. BUPDA sendiri menjalankan usaha berorientasi laba (Penjelasan Umum Perda BUPDA menegaskan sifat usaha BUPDA “berorientasi pada keuntungan”) di sektor riil, jasa, dan pelayanan umum (Pasal 1 angka 5 dan Pasal 19).

(b) Ambiguitas Rumusan Tanggung Jawab Pengelola BUPDA pada Pasal 39 Ayat (2). Pasal 39 Perda BUPDA menyatakan: ayat (1) “Tata kelola keuangan BUPDA dan unit-unit usaha

dipisahkan dari pengelolaan keuangan Desa Adat,” dan ayat (2) “Pengelola BUPDA bertanggung jawab penuh atas akibat hukum dari tata kelola keuangan yang dipisahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).” Rumusan ini terbuka terhadap dua tafsir yang berbeda secara substansial: tafsir pertama membaca “bertanggung jawab penuh” sebagai tanggung jawab jabatan (administratif/fungsional) yang dijalankan Pengelola atas nama BUPDA/Desa Adat, tetap dalam koridor perlindungan status subjek hukum Desa Adat sebagai entitas induk; tafsir kedua membaca frasa yang sama sebagai pengalihan tanggung jawab hukum secara pribadi kepada Pengelola justru karena keuangan BUPDA “dipisahkan” dari keuangan Desa Adat, dengan beban itu berpindah kepada Pengelola secara personal. Penjelasan resmi Pasal 39 Perda BUPDA hanya mencantumkan “Cukup jelas,” tanpa elaborasi yang memilih salah satu tafsir.

(c) Asimetri Regulatif dengan Perda LPD. Perbandingan langsung antara Perda BUPDA dan Perda LPD, yang keduanya mengatur Usaha Desa Adat berdasarkan Perda Desa Adat yang sama, menunjukkan asimetri kerincian pengaturan yang signifikan. Pertama, pada rezim sanksi: Perda LPD memuat ancaman pidana yang eksplisit dan terkuantifikasi (Pasal 27: kurungan maksimal 3 bulan atau denda maksimal Rp50.000.000 bagi pelanggaran penggunaan nama tanpa hak, investasi terlarang, dan rangkap jabatan), sementara Perda BUPDA hanya memuat sanksi administratif (Pasal 63: mulai dari peringatan lisan hingga pembekuan usaha) ditambah rujukan umum tanpa spesifikasi kepada “ketentuan Peraturan Perundang-undangan” (Pasal 64). Kedua, pada mekanisme pembubaran: Perda LPD memiliki bab khusus (BAB XIV, Pasal 24) yang eksplisit mengatur pembubaran LPD sebagai institusi oleh Gubernur, lengkap dengan mekanisme pengurusan harta kekayaan pascabubar melalui Panitia Khusus. Perda BUPDA, sebaliknya, hanya mengatur pembubaran/pembekuan pada tingkat unit-unit usaha di bawah BUPDA (Pasal 17-18), tidak ada ketentuan eksplisit mengenai mekanisme pembubaran BUPDA itu sendiri sebagai lembaga induk unit-unit usaha tersebut.

Pembahasan

Bagian ini membahas ketiga temuan pada bagian sebelumnya sesuai urutan tujuan penelitian: (a) kekosongan status subjek pajak, (b) ambiguitas tanggung jawab Pengelola BUPDA, dan (c) asimetri regulatif dengan Perda LPD.

Implikasi Kekosongan Status Subjek Pajak BUPDA.

Kekosongan ini menimbulkan ketidakpastian praktis pada tingkat operasional BUPDA. Merujuk pada preseden BUMDes sebagaimana diuraikan pada Bagian Tinjauan Pustaka, BUPDA secara analogis dapat dipetakan ke dalam dua tingkatan standar akuntansi bergantung pada skala usahanya. BUPDA berskala kecil, dengan omzet dan aset terbatas sesuai kriteria Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah menurut UU Nomor 20 Tahun 2008, dapat merujuk SAK EMKM, standar paling sederhana yang hanya mensyaratkan laporan posisi keuangan, laporan laba rugi, dan catatan atas laporan keuangan. BUPDA berskala lebih besar, khususnya yang membentuk anak usaha berbentuk Perseroan Terbatas atau menjalankan usaha kompleks seperti pariwisata dengan kerja sama investasi pihak ketiga, lebih tepat merujuk SAK EP, yang mengatur hal-hal yang tidak tercakup SAK EMKM seperti laporan konsolidasian dan pajak tangguhan.

Analogi ini menghadapi satu keterbatasan konseptual yang perlu diakui secara jujur: BUMDes pascaPeraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 telah berstatus badan hukum tersendiri (Handayani dkk., 2023), sedangkan BUPDA, sebagaimana diuraikan pada subbagian

sebelumnya, secara sengaja tidak diberikan status badan hukum terpisah. Kerangka Konseptual Akuntansi Indonesia mendefinisikan entitas pelaporan berdasarkan substansi ekonomi, bukan semata-mata status badan hukum, sehingga secara teoretis BUPDA tetap dapat diperlakukan sebagai entitas pelapor tersendiri untuk tujuan penerapan SAK EMKM/SAK EP, meskipun belum ada ketentuan atau pedoman resmi IAI/DSAK yang secara eksplisit mengonfirmasi penerapannya pada entitas usaha adat seperti BUPDA. Kesenjangan akuntansi-pajak yang telah terdokumentasi pada entitas usaha konvensional pasca-adopsi standar akuntansi berbasis IFRS (Saptono & Khozen, 2022) berpotensi menjadi lebih kompleks bagi BUPDA, karena BUPDA menghadapi ketidakpastian pada tingkat yang lebih mendasar: bukan sekadar perbedaan teknis antara prinsip akuntansi dan ketentuan pajak, melainkan ketiadaan total kerangka regulatif yang menghubungkan struktur permodalan dan Labda yang sudah dikodifikasi rinci ini dengan kewajiban perpajakan apa pun. Pola serupa telah didokumentasikan pada BUMDes: Ludigdo dkk. (2024) menemukan lebih dari 40% BUMDes yang menjadi subjek pengabdian masyarakat mereka masih kesulitan menyusun laporan keuangan dan pajak sesuai standar berlaku, dan Solong dkk. (2024) mendokumentasikan praktik perencanaan pajak penghasilan badan pada BUMDes yang berjalan ad hoc tanpa pedoman baku.

Implikasi Ambiguitas Tanggung Jawab Pengelola BUPDA.

Ambiguitas rumusan Pasal 39 ayat (2) merupakan celah interpretatif yang signifikan dan, sejauh penelusuran yang dilakukan, belum ditemukan pembahasan akademik yang menganalisis pasal spesifik ini. Tafsir jabatan sejalan dengan prinsip business judgment rule pada hukum korporasi (Manik, 2024), di mana pengurus tidak menanggung kerugian secara pribadi selama bertindak dengan itikad baik dan sesuai kewenangan. Ketentuan lain yang relevan untuk membaca Pasal 39 ayat (2) adalah Pasal 26 ayat (3) huruf h, yang mensyaratkan calon Panureksa/Pangoreg “tidak pernah dinyatakan bersalah yang menyebabkan suatu badan usaha yang pernah dipimpin dinyatakan pailit”. Ketentuan ini mengasumsikan kemungkinan pailit pada badan usaha yang dipimpin seseorang di masa lalu, namun tidak menjelaskan mekanisme kepailitan BUPDA itu sendiri, sehingga tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan secara pasti bagaimana Pasal 39 ayat (2) akan diterapkan dalam praktik. Implikasi praktis dari ambiguitas ini adalah bahwa Pengelola BUPDA saat ini beroperasi di bawah ketidakpastian hukum mengenai batas tanggung jawab pribadi mereka. Dalam ketiadaan klarifikasi otoritatif, risiko interpretatif ini berpotensi menghambat kesediaan Krama Desa Adat yang memenuhi syarat untuk bersedia menjabat sebagai Pangoreg, khususnya dalam BUPDA yang menjalankan usaha berisiko tinggi seperti pariwisata atau kerja sama investasi pihak ketiga. Kekhawatiran ini bukan tanpa preseden: Rahmanda dkk. (2025) menemukan bahwa BUMDes yang belum berbadan hukum menghadapi risiko tanggung jawab pribadi bagi pengurusnya atas kerugian organisasi, situasi yang secara struktural mirip dengan posisi Pengelola BUPDA sebelum ada klarifikasi otoritatif, dan Ridlwan (2022) menyoroti bahwa regulasi Indonesia belum memiliki mekanisme memadai untuk menangani kepailitan badan usaha milik desa, kekosongan yang paralel dengan ketidakjelasan mekanisme kepailitan BUPDA yang disinggung Pasal 26 ayat (3) huruf h Perda BUPDA.

Implikasi Asimetri Regulatif dengan Perda LPD.

Asimetri ini menimbulkan pertanyaan mengapa dua Usaha Desa Adat yang dibentuk berdasarkan payung hukum yang sama (Perda Desa Adat) diatur dengan tingkat kerincian dan

ketegasan yang berbeda pada aspek sanksi dan pembubaran. LPD, sebagai lembaga keuangan yang menghimpun dan menyalurkan dana dari masyarakat (mirip fungsi perbankan mikro), menanggung risiko sistemik terhadap tabungan Krama Desa Adat apabila terjadi kegagalan pengelolaan, sehingga wajar bila diatur dengan kepastian hukum yang lebih ketat. BUPDA, sebaliknya, menanggung risiko usaha sektor riil berupa untung-rugi kegiatan produksi, distribusi, atau jasa, bukan risiko sistemik terhadap dana simpanan pihak ketiga. Terlepas dari penjelasan yang mendasarinya, asimetri ini tetap merupakan celah regulatif yang nyata dan dapat diverifikasi langsung dari teks kedua peraturan.

5. KESIMPULAN & SARAN

Kesimpulan

Status hukum BUPDA sebagai unit usaha milik Desa Adat, dengan Desa Adat berstatus subjek hukum, telah diatur secara jelas dan rinci melalui Perda Desa Adat (Nomor 4 Tahun 2019) dan Perda BUPDA (Nomor 4 Tahun 2022). Kerangka kelembagaan ini koheren dan tidak menyisakan ambiguitas mendasar mengenai personalitas hukum BUPDA. Namun demikian, dua celah spesifik tetap ada: ketidakjelasan makna “bertanggung jawab penuh” pada Pasal 39 ayat (2) Perda BUPDA mengenai tanggung jawab hukum Pengelola atas tata kelola keuangan yang dipisahkan, dan kekosongan total pengaturan status BUPDA sebagai subjek pajak di kedua Perda. Ditambah lagi, terdapat asimetri regulatif yang nyata antara Perda BUPDA dan Perda LPD pada aspek sanksi pidana dan mekanisme pembubaran kelembagaan.

Implikasi

Implikasi praktis dari kedua celah hukum ini nyata pada tingkat operasional. Ambiguitas Pasal 39 ayat (2) menempatkan Pengelola BUPDA dalam ketidakpastian hukum mengenai batas tanggung jawab pribadi mereka, yang berpotensi menghambat kesediaan Krama Desa Adat yang memenuhi syarat untuk bersedia menjabat sebagai Pangoreg, khususnya pada BUPDA yang menjalankan usaha berisiko tinggi. Sementara itu, kekosongan status subjek pajak menimbulkan ketidakpastian mengenai kewajiban NPWP, standar akuntansi yang berlaku, dan perlakuan pajak atas dana punia yang bersumber dari pendapatan BUPDA. Keterbatasan metodologis yang perlu diungkapkan secara jujur adalah bahwa penelitian ini merupakan studi pustaka atas teks peraturan perundang-undangan, tanpa data primer dari wawancara dengan Prajuru Desa Adat, Pengelola BUPDA, notaris, atau otoritas pajak, dan tidak menemukan yurisprudensi atau keputusan MDA yang membahas Pasal 39 ayat (2) secara spesifik.

Saran

Rekomendasi kebijakan yang dapat diajukan meliputi: (a) Pemerintah Provinsi Bali, melalui Peraturan Gubernur sebagaimana diamanatkan Pasal 65 Perda BUPDA, perlu memberikan klarifikasi eksplisit atas makna dan batas tanggung jawab Pengelola BUPDA menurut Pasal 39 ayat (2), idealnya menegaskan bahwa tanggung jawab tersebut bersifat tanggung jawab jabatan yang tunduk pada prinsip itikad baik, bukan tanggung jawab pribadi mutlak; (b) diperlukan koordinasi antara Pemerintah Provinsi Bali/SAKA Bali, Ikatan Akuntan Indonesia Wilayah Bali, dan Direktorat Jenderal Pajak untuk merumuskan kejelasan status

BUPDA sebagai subjek pajak, termasuk kewajiban NPWP dan penetapan standar akuntansi yang berlaku secara eksplisit, yakni SAK EMKM untuk BUPDA berskala mikro-kecil atau SAK Entitas Privat (SAK EP) untuk BUPDA berskala lebih besar; (c) MDA Provinsi Bali dan Pemerintah Provinsi Bali dapat mempertimbangkan penyelarasan rezim sanksi dan mekanisme pembubaran BUPDA dengan LPD. Penelitian lanjutan disarankan untuk melakukan penelusuran terhadap keputusan MDA Provinsi Bali dan/atau praktik BUPDA riil untuk menguji bagaimana Pasal 39 ayat (2) telah ditafsirkan dan diterapkan di lapangan, melakukan wawancara dengan otoritas pajak mengenai perlakuan pajak BUPDA yang sudah berjalan secara praktik, dan mengkaji apakah asimetri regulatif BUPDA-LPD mencerminkan pertimbangan kebijakan yang disengaja atau sekadar kelalaian legislatif.

KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menyatakan tidak ada konflik kepentingan dalam penelitian dan penulisan artikel ini. Penelitian ini tidak menerima pendanaan dari pihak mana pun, baik lembaga pemerintah, komersial, maupun nirlaba. Sebagai bentuk transparansi, penulis menyatakan bahwa alat kecerdasan buatan (Claude, Anthropic) digunakan dalam proses penyusunan naskah ini, khususnya untuk verifikasi silang kutipan peraturan perundang-undangan terhadap teks resmi dan penelusuran literatur pendukung. Kerangka argumen, interpretasi hukum, dan kesimpulan penelitian sepenuhnya merupakan hasil analisis penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiliyah, P., & Prihastiwi, D. A. (2025). Penerapan Sistem Coretax untuk Meningkatkan Kinerja Pembuatan Bukti Potong (Bupot) pada PPh Pasal 23: Pendekatan Kualitatif (Studi Kasus Kantor Konsultan Pajak Semarang). *Jurnal Akuntansi Edukasi Nusantara (JADURA)*, 3, 55-66. <https://journal.icma-nasional.or.id/index.php/JADURA/article/view/143>
- Hadi, J. K. (2021). Kedudukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDES) berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *JURIDICA: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Gunung Rinjani*, 3(1). <https://doi.org/10.46601/juridica.v3i1.192>
- Handayani, A., Puspitasari, D., & Cahyani, R. (2023). Alignment of financial reporting of BUMDes Guwosari with financial accounting standards. *Al-Masharif: Jurnal Ilmu Ekonomi dan Keislaman*, 11(1). <https://doi.org/10.24952/masharif.v11i1.10317>
- Ikatan Akuntan Indonesia. (2021). *Produk SAK Entitas Privat disahkan*. <https://web.iaiglobal.or.id/SAK-IAI/Produk%20SAK%20Entitas%20Privat%20Disahkan>
- Ismail, S., Amaliah, T. H., & Mahdalena, M. (2026). Governance, accountability, and accounting practices in Village-Owned Enterprises (BUMDes): A scoping review. *Journal Research of Social Science, Economics, and Management*, 5(6), 10065-10073. <https://doi.org/10.59141/jrssem.v5i6.1289>
- Kholifah, A., & Kurniawan, S. (2024). One-person limited liability company: Considering company's organ governance of the Indonesian legal entities for micro and small enterprises. *Diponegoro Law Review*, 9(1), 1-18. <https://doi.org/10.14710/dilrev.9.1.2024.1-18>

- Ludigdo, U., Puspita, A. F., Damayanti, M. T., Lase, M. I. S., & Mufid, M. F. (2024). Preparation of financial reports and fulfillment of obligations and taxes of Village Owned Enterprises (BUMDes). *JIMAT (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi) Undiksha*, 15(2). <https://doi.org/10.23887/jimat.v15i02.76174>
- Maimuna, Y., Adriani, U., Limbong, D., Wahud, F., & Musa, M. (2025). Evaluating the implementation of accounting practices in Village-Owned Enterprises (BUMDes) in Indonesia: A case study of Awunio Village under SAK EMKM financial reporting. *Journal of Regional Economics Indonesia*, 6(1), 47-54. <https://doi.org/10.26905/jrei.v6i1.15243>
- Manik, J. M. P. (2024). Application of business judgement rule doctrine in case settlement (case study of corruption crime of PT Asuransi Jiwasraya (Persero)). *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, 5(3). <https://doi.org/10.59141/jist.v5i3.966>
- Omirbaevna, J. S. (2025). Accounting and tax system in small business entities. *International Journal of Management and Economics Fundamental*, 5(2). <https://doi.org/10.37547/ijmef/volume05issue02-02>
- Pemerintah Provinsi Bali. (2017). *Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2017 tentang Lembaga Perkreditan Desa*. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2017 Nomor 3.
- Pemerintah Provinsi Bali. (2019). *Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali*. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4.
- Pemerintah Provinsi Bali. (2022). *Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pedoman, Mekanisme, dan Pendirian Baga Usaha Padruwen Desa Adat*. Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2022 Nomor 4.
- Rahmanda, B., Irawati, I., & Amalia, H. I. (2025). Juridical analysis of the capital access mechanism for BUMDes without legal entity status. *International Journal of Multidisciplinary Research and Analysis*, 8(4). <https://doi.org/10.47191/ijmra/v8-i04-31>
- Ridlwan, M. (2022). Kepailitan badan hukum BUM Desa dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Maliyah: Jurnal Hukum Bisnis Islam*, 12(2), 121-155. <https://doi.org/10.15642/maliyah.2022.12.2.121-155>
- Rudenko, V., & Pohrishchuk, H. (2024). Management of tax risks of business entities. *World of Finance*, (3). <https://doi.org/10.35774/sf2024.03.121>
- Saptono, P. B., & Khozen, I. (2022). Managing value added tax issues in Indonesian business entities post-IFRS 15 adoption. *Bisnis & Birokrasi: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 29(1). <https://doi.org/10.20476/jbb.v29i1.1321>
- Solong, I., Gunawan, C. I., & Risnaningsih. (2024). Implementation of tax planning in calculating corporate income tax at BUMDes Raharjo, Batu City. *International Journal of Management and Business*, 2(3), 135-145. <https://doi.org/10.64515/ijmb.v2i3.166>
- Vučurević, S., Mitić, N., & Đorđević, S. (2025). Legal and accounting aspects of status changes in business entities. *Trendovi u poslovanju*, (2). <https://doi.org/10.5937/trendpos2502051v>

- Widiyati, D., & Sinaga, Y. L. (2025). SAK ETAP and Village-Owned Enterprises (BUMDes) in Java: A systematic literature review. *Kompartemen: Jurnal Ilmiah Akuntansi*, 23(2). <https://doi.org/10.30595/kompartemen.v23i2.27632>
- Yamin, A., & Dewi, G. (2022). Establishment of Indigenous People Owned Enterprises as a form of community corporate in Sumbawa Regency. *Unram Law Review*, 6(2). <https://doi.org/10.29303/ulrev.v6i2.254>
- Yuliantini, N. P. R., Mangku, D. G. S., & Adnyani, N. K. S. (2021). Recognition of society rights in tradition specially in tourism regulation based on Article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic Indonesia. *Journal Equity of Law and Governance*, 1(1), 25-36. <https://doi.org/10.55637/elg.1.1.3242.25-36>