

## Pernyataan Pailit Pada Penyertaan Modal di Badan Usaha Milik Negara

Kezia Regina Widyaningtyas<sup>1</sup>, Isis Ikhwansyah<sup>2</sup>, Nyulistiowati Suryanti<sup>3</sup><sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, [kezia19004@mail.unpad.ac.id](mailto:kezia19004@mail.unpad.ac.id)<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Indonesia<sup>3</sup>Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Indonesia

## ABSTRACT

*State-Owned Enterprises (SOE) as a legal entity established and administered by the state obtained its establishment fund from state assets which are separated for BUMN. In conducting the activities to gain profit, of course, loans or legal relations are needed as supports to the business continuity. However, it is not uncommon for these legal relations causing debt. Bankruptcy institutions were formed with the aim to resolve debt matters in accordance with the principles of bankruptcy. In the practice, SOE is often being filed for bankruptcy. However, there are differences in opinions regarding SOE assets that cannot be confiscated, thus the bankruptcy filing is cancelled or rejected. This study aims to analyse the position of capital equity inclusion done by the state based on the relevant law and regulations, as well as to provide answers to the considerations of the judges in deciding the decree regarding SOE bankruptcy cases from time to time. This study implemented an analytical descriptive method and a normative juridical approach by examining the primary, secondary and tertiary legal materials. Based on the research and analysis conducted, it was found that there were several SOEs that were being filed for bankruptcy. However, in legal consideration, an inconsistency was found between the decrees of SOE bankruptcy as there was an assumption that the capital provided by the state for SOE could not be confiscated. The included capital has transformed from a public sphere to a private one which is related to the characteristics of the legal entity called separate legal entity.*

## Cite this paper

Widyaningtyas, K. R., Ikhwansyah, I., & Suryanti, N. (2023). Pernyataan Pailit Pada Penyertaan Modal di Badan Usaha Milik Negara. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, 6(3).

## MANUSCRIPT INFO

## Manuscript History:

Received:

2023-01-20

Accepted:

2023-10-30

Corresponding Author:Kezia Regina Widyaningtyas,  
[kezia19004@mail.unpad.ac.id](mailto:kezia19004@mail.unpad.ac.id)Keywords:Bankruptcy; Confiscation;  
State Finance; State-Owned  
EnterpriseWidya Yuridika: Jurnal  
Hukum is Licensed under a  
Creative Commons  
Attribution-ShareAlike 4.0  
International LicenseLayout Version:

v.6.2023

## PENDAHULUAN

Indonesia memiliki tujuan sebagaimana tertuang dalam Alinea ke-4 pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), salah satunya ialah memajukan kesejahteraan umum. Guna merealisasikan tujuan Negara Indonesia tersebut, maka dibentuklah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN sebagai suatu badan usaha yang didirikan dan dikelola oleh negara, untuk menjalankan kegiatan perekonomian nasional, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD RI 1945. Dengan demikian, sudah sangat jelas bahwa tujuan negara membentuk BUMN ialah sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kegiatan perekonomian bangsa Indonesia, serta untuk

mensejahterakan masyarakat Indonesia. BUMN dibentuk sebagai pengurusan negara atau nasionalisasi atas perusahaan pada zaman Belanda yang masih bergerak pada masa itu di Indonesia. Pada tahun 2000, pembinaan BUMN dikembalikan kepada Menteri Keuangan. Namun pada tahun 2001, Presiden membentuk Kementerian BUMN yang dalam hal ini sebagai pemodal atas BUMN.<sup>1</sup>

Pemerintah menetapkan Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), yang membagi BUMN menjadi Perum dan Persero. Perbedaan antara Perum dengan Persero ialah terletak pada kepemilikan saham serta tujuannya, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 1 angka 2 UU BUMN. Perum dan Persero sebagai suatu perusahaan berbadan hukum pun dalam hal kegiatan bisnis melakukan perjanjian yang menimbulkan hak dan kewajiban, bahkan seringkali melakukan sewa-menyewa ataupun kredit, sehingga dapat memungkinkan timbulnya utang. Dalam hal bisnis, apabila suatu badan hukum ataupun perorangan memiliki lebih dari satu hutang dan telah jatuh tempo serta dapat ditagih dapat dimohonkan pailit kepada Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri wilayah yang berwenang. Lembaga pailit telah terbentuk pada saat adanya krisis moneter pada tahun 1997-1998, yang membuat banyak dampak atas keuangan ekonomi baik dalam perusahaan maupun negara. Maka dengan demikian dibentuklah peraturan secara khusus yang berkenaan dengan kepailitan, yaitu Undang-Undang RI No. 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan, yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang RI No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU). Dalam Pasal 1 ayat (1) UU KPKPU, menjelaskan mengenai pengertian kepailitan, sebagai bentuk dari sita umum atas seluruh harta kekayaan debitor, dengan keterlibatan Kurator dan Hakim Pengawas dalam hal pengurusan dan pemberesan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 16 UU KPKPU. Lebih lanjut, terkait dengan pihak yang dapat mengajukan kepailitan dijelaskan dalam Pasal 2 UU KPKPU, baik perorangan maupun badan usaha.

BUMN sebagai badan usaha pun dapat berstatus pailit, status tersebut akan berakibat dengan dilakukannya sita umum terhadap seluruh harta kekayaan BUMN pailit. Persero sebagai BUMN pun memiliki kaitannya dengan negara, kepailitan atas BUMN Persero pun menimbulkan perdebatan, seperti yang dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang RI No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), dijelaskan terkait dengan ruang lingkup keuangan negara, tidak hanya berasal dari pemasukan dan pengeluaran negara, melainkan berasal pula dari kekayaan BUMN. Akan tetapi dalam Undang-Undang RI No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) menjelaskan mengenai pengertian kekayaan BUMN ialah kekayaan negara yang dipisahkan meskipun didalamnya terdapat penyertaan modal dalam keuangan negara, selain itu dengan adanya perbedaan antara Perum dengan Persero dalam hal penyertaan modal menimbulkan kerancuan, terkait dengan kekayaan negara terutama dalam hal kepailitan atas BUMN Perum dan Persero. Dalam penanganan perkara kepailitan BUMN sering terjadi inkonsistensi pada pertimbangan hukum.

Mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU menyebutkan bahwa BUMN yang permohonan pailitnya diajukan oleh Menteri Keuangan ialah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik. Lebih lanjut, dalam penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU menjelaskan mengenai makna BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik ialah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, apabila melihat

---

<sup>1</sup> Achmad Zahrudin, "Revitalisasi Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN)", *Jurnal Ilmu Administrasi SOSIALITA*, Volume.9, Nomor.2, 2017, hlm. 10-11.

penjelasan dalam UU BUMN maka hal tersebut sesuai dengan BUMN Perum. Berbeda dengan kepailitan atas BUMN Persero yang dapat diajukan oleh debitornya, dikarenakan Persero berbentuk Perseroan Terbatas (PT), maka ketentuan umum yang berlaku untuk PT, berlaku pula untuk Persero.<sup>2</sup> Kepailitan memiliki esensi sita umum atas seluruh harta kekayaan debitor, dalam hal BUMN Persero pailit menimbulkan permasalahan baru, terkait dengan penyitaan aset BUMN. Dalam Pasal 50 Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara), menyebutkan pihak mana pun dilarang untuk melakukan penyitaan terhadap salah satunya ialah barang yang berada pada instansi Pemerintahan maupun pada pihak ketiga. Penyitaan hanya dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan sebagai wakil Pemerinah dan juga Bendahara Umum Negara. Larangan penyitaan tersebut sering kali menjadi pendapat apabila terdapat BUMN yang dimohonkan pailit, dikarenakan adanya penyertaan modal oleh Negara kepada BUMN, penyertaan modal dilakukan agar BUMN dapat menjalankan kegiatan usahanya. Penyertaan modal yang dilakukan oleh Negara kepada BUMN Persero berasal dari keuangan Negara yang dipisahkan, sehingga diaturlah secara khusus dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas (PP 72/2016). Penyertaan modal tidak hanya dilakukan pada saat pendirian perusahaan, namun dapat dilakukan pada saat BUMN dirasa perlu dilakukan penyertaan modal dalam rangka peningkatan kapasitas usaha dan perbaikan struktur permodalan dalam BUMN, dengan contoh seperti penyertaan modal kepada BUMN pada masa pandemi Covid-19, dan kepada BUMN yang berstatus PKPU guna menjalankan kegiatan usahanya dalam rangka melunasi utang-utangnya. Sering kali penyertaan modal tersebut masih dianggap sebagai kekayaan negara, sehingga tidak dapat dilakukan penyitaan di atasnya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis akan membahas mengenai permasalahan, yaitu bagaimana pertimbangan hakim dalam perkara kepailitan BUMN Persero, dan bagaimana kedudukan Penyertaan Modal Negara pada BUMN Persero yang merupakan boedel pailit berdasarkan ketentuan dalam UU Perbendaharaan Negara. Penulis berharap hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan memberikan kegunaan dalam segi praktis maupun teoritis. Manfaat yang diberikan dari segi teoritis ialah memberikan pijakan pemikiran mengenai permasalahan hukum kepailitan dalam BUMN dalam keselarasan dan penegakan keadilan dengan dilakukan pengkajian terkait penyitaan sebagai esensi dari sita umum, dan dari segi praktisi ialah sebagai sarana untuk memberikan saran serta masukan terkait dengan eksistensi kekayaan negara yang disertakan sebagai modal untuk menjalankan kegiatan usaha BUMN dan kepailitan BUMN di Indonesia sesuai dengan regulasi dan kebiasaan.

## **METODE**

Metode penelitian yang digunakan oleh peneliti ialah deskriptif analitis, dengan memberikan analisis yang mengenai permasalahan, serta teori hukum yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat ini. Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan yuridis normatif, penelitian ini dilakukan guna mendapatkan hasil untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi, terutama mengenai perbedaan pandangan terkait dengan frasa Keuangan Negara pada BUMN Persero.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini ialah yuridis normatif, dikarenakan data yang diperoleh dalam penelitian ini ialah studi kepustakaan atau bahan sekunder, serta terdapat kasus yang akan diteliti dalam hal kepailitan pada BUMN,

---

<sup>2</sup> IG Rai Widjadja, "Pedoman Dasar Perseroan Terbatas (PT)", Jakarta: Pradnya Paramita, 1994, hal.72.

sehingga menghasilkan suatu argumentasi terbaru, terutama dalam hal penyertaan modal yang dilakukan oleh Negara kepada BUMN pailit, yang diakan mengakibatkan sita umum atas seluruh harta kekayaan BUMN tersebut.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pertimbangan Hakim dalam Kepailitan BUMN Persero

BUMN merupakan perusahaan negara yang modalnya minimal 51% dikuasai oleh Negara melalui penyertaan modal. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU BUMN, bahwa BUMN Persero memiliki ciri khas dalam bentuk usahanya dengan bentuk Perseroan Terbatas. Karakteristik utama dari PT tertuang dalam Pasal 1 angka 1 UU PT, yaitu badan hukum, berdiri karena perjanjian, melakukan kegiatan usaha, dan modal dasar terbagi atas saham.<sup>3</sup> BUMN sebagai perusahaan yang memiliki tujuan utama mendapatkan keuntungan tentunya melakukan hubungan hukum dengan subjek hukum lainnya untuk menjalankan kegiatan usahanya, namun dalam pelaksanaannya antara hak dan kewajiban dalam melakukan hubungan hukum tidak berjalan dengan baik dan menimbulkan adanya utang-piutang. Dalam pelunasan utang diperlukan suatu lembaga independent untuk menyelesaikan permasalahan secara adil sehingga dibentuklah lembaga Kepailitan. Kepailitan diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan *Reglement op de Rechtsvoordering*, hingga sampai terbentuklah UU KPKPU, yang lebih mengatur mengenai utang dan jatuh waktu dalam hubungan hukum antar subjek hukum. Kepailitan dibentuk sebagai upaya agar pihak yang dimohonkan pailit mau membayarkan utangnya,<sup>4</sup> selama pengajuan permohonan pailit disebabkan karena adanya utang atas lebih dari satu kreditor yang telah jatuh waktu dan dapat ditagihkan, serta dapat dibuktikannya secara sederhana. Kepailitan yang diajukan dikarenakan beberapa faktor seperti tidak mau membayarkan utangnya kepada kreditor, tidak melaksanakan perjanjian yang telah diperjanjian terlebih dahulu, ataupun dikarenakan debitor berada dalam keadaan tidak mampu untuk membayarkan seluruh utangnya.<sup>5</sup> Dalam mengajukan permohonan pailit yang dapat dilakukan oleh Kreditor maupun Debitor dapat dilakukan selama memenuhi syarat pengajuan permohonan pailit yaitu adanya lebih dari satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dan dapat dibuktikan secara sederhana. Kepailitan dapat terjadi kepada seluruh subjek hukum tidak terkecuali BUMN.

Selama masa disahkannya UU KPKPU sampai pada tahun 2022, terdapat perusahaan BUMN yang dimohonkan pailit kepada Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri yang berwenang, seperti pada Tahun 2007. Salah satu BUMN Persero, yaitu PT Dirgantara Indonesia (Persero) selaku perusahaan yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 1976, yang bergerak dalam bidang perancangan, pembangunan, serta dalam hal *manufacturing* pesawat terbang di Asia. PT Dirgantara Indonesia sebagai BUMN Persero ditandakan dengan adanya kepemilikan atas saham yang dikuasai oleh negara sebesar 100% akan tetapi terbagi atas saham, yang mana kepemilikannya dimiliki oleh Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan. PT Dirgantara Indonesia (Persero) sebagai subjek hukum pun melakukan hubungan hukum dengan subjek hukum lainnya. Akan tetapi pada tahun 2007, salah satu karyawan PT Dirgantara Indonesia mengajukan permohonan pailit ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dikarenakan mantan karyawan PT Dirgantara Indonesia belum memperoleh dana pensiun sebesar Rp 200 miliar. Permohonan pailit yang

---

<sup>3</sup> Salim HS, "Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum", Jakarta: PT Raja Grafindo, 2012, hlm.26

<sup>4</sup> Isis Ikhwanisyah, dkk, "Hukum Kepailitan: Analisis Hukum Perselisihan & Hukum Keluarga serta Harta Benda Perkawinan", Bandung: Keni Media, 2012, hlm. 26.

<sup>5</sup> Isis Ikhwanisyah dan Lambok Marisi Jakobus Sidabutar, "The Implementation of Insolvency Test on Debtors' Bankruptcy in Performing the Principle of Justice", *Media Hukum*, Volume. 26, Nomor. 2, 2019, hlm. 246-247

diajukan oleh mantan karyawan PT Dirgantara Indonesia kepada Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pun diterima dengan dasar telah dipenuhinya syarat kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) *jo.* Pasal 8 ayat (4) UU KPKPU, sehingga Majelis Hakim menerima permohonan pailit dan PT Dirgantara Indonesia berstatus pailit, yang mana akibat hukum dari kepailitan sendiri ialah sita umum atas seluruh harta kekayaan debitor pailit, yang dalam hal ini ialah PT Dirgantara Indonesia.

Dikarenakan status pailit yang dinyatakan oleh Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat kepada PT Dirgantara Indonesia, membuat PT Dirgantara Indonesia mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung, pada bulan September tahun 2007, dengan nomor putusan Mahkamah Agung Nomor 075K/Pdt.Sus/2007, akan tetapi dalam putusannya Majelis Hakim pada Mahkamah Agung menolak permohonan pailit yang diajukan oleh mantan karyawan PT Dirgantara Indonesia<sup>6</sup>, hal ini dikarenakan PT Dirgantara sebagai BUMN yang bergerak untuk kepentingan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UU KPKPU, yang menyatakan bahwa pihak yang berhak untuk mengajukan kepailitan pada BUMN ialah Menteri Keuangan, namun dalam putusan pailit terdahulu PT Dirgantara Indonesia, diajukan oleh mantan karyawannya yang dalam hal ini sebagai kreditor, selain itu dengan adanya penyertaan modal dari Negara dalam kepemilikan saham oleh Negara atas PT Digantara Indonesia.

Hal tersebut juga dialami oleh PT Istaka Karya, salah satu BUMN Indonesia yang bergerak dibidang jasa konstruksi umum berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 1983. Sebagai subjek hukum tentunya PT IK melakukan hubungan hukum dengan subjek hukum lainnya, seperti yang dilakukannya dengan PT Japan Asia Investment Company (JAIC) Indonesia (PT JAIC Indonesia), adanya Perjanjian Perwaliamatan yang dilakukan oleh PT IK kepada PT JAIC Indonesia. Namun perjanjian tersebut tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya adanya sengketa terkait dengan jatuh temponya surat berharga pada 8 Januari 1999, hal tersebut menimbulkan adanya utang sebesar AS\$5,5 juta, namun PT IK tidak memenuhi kewajibannya tersebut, sehingga PT JAIC Indonesia melakukan upaya hukum berupa gugatan wanprestasi untuk mendapatkan haknya kembali pada tahun 2006, akan tetapi tidak memberikan jalan keluar terkait dengan sengketa tersebut. Kemudian pada tahun 2010, PT JAIC Indonesia mengajukan permohonan pailit atas PT IK, akan tetapi Majelis Hakim menolak permohonan pailit yang diajukan oleh PT JAIC Indonesia, dikarenakan PT IK merupakan Persero yang bergerak dibidang kepentingan publik, serta seluruh modalnya dimiliki oleh Negara Indonesia melalui Kementerian BUMN yang bersumber dari keuangan negara, maka pengajuan permohonan pailit atas PT IK semestinya diajukan oleh Kementerian Keuangan seperti yang telah diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU.

PT JAIC Indonesia pun melakukan upaya hukum lainnya yaitu dengan mengajukan Kasasi, dalam Kasasi tersebut Majelis Hakim membatalkan Putusan Pailit PT IK pada tingkat pertama, hal tersebut pun memberikan status pailit kepada PT IK dikarenakan PT IK merupakan BUMN Persero sehingga tidak termasuk dalam Pasal 2 ayat (5) UU KPKPU dan memenuhi syarat permohonan pailit. Upaya hukum pun dilakukan oleh PT IK guna membatalkan putusan tingkat Kasasi dengan mengajukan Peninjauan Kembali, Majelis Hakim berpendapat bahwa PT IK tidak dapat dimohonkan pailit oleh Kreditornya dengan segala akibat hukumnya, selain itu PT IK merupakan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, sehingga Menteri Keuanganlah yang berwenang untuk mengajukan

---

<sup>6</sup> Ardini Octaviarini, "Kepailitan BUMN yang Dimohonkan atas Dasar Hak-Hak Buruh yang Tidak Dipenuhi", *Hukum Bisnis Universitas Narotama Surabaya*, Volume.3, Nomor.1, April 2009, hlm 56-57.

permohonan pailit. Berdasarkan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara pun adanya larangan penyutaan atas kekayaan negara oleh siapapun, kecuali oleh Menteri Keuangan.

Pada tahun 2012, salah satu kreditor PT IK yaitu PT Sumber Rahayu Prima, mengajukan permohonan PKPU dengan dasar utang atas pengerjaan proyek yang belum dibayarkan beserta dengan bunga yang timbul. Utang tersebut telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dikarenakan syarat permohonan telah terpenuhi maka PT IK berstatus PKPU-Sementara. PT IK mengajukan proposal perdamaian kepada para kreditornya dan telah disetujui oleh lebih dari 1/2 jumlah kreditor konkuren dan adanya paling sedikit 2/3 bagian dari seluruh tagihan yang diakui atau sementara diakui yang hadir pada rapat tersebut, PT IK telah mendapatkan 97% persetujuan dari para kreditornya. Pada tahun 2015, PT Riau Anambas Samudra selaku salah satu kreditor PT IK mengajukan permohonan pembatalan perdamaian, dikarenakan PT IK telah lalai dalam menjalankan kewajibannya. Majelis Hakim menerima permohonan pembatalan perdamaian, sehingga PT IK berstatus pailit. Pailit yang dialami memberikan akibat atas dilaksanakannya pemberesan atas seluruh harta kekayaan PT IK guna pembayaran atas utang-utangnya kepada seluruh kreditornya. Eksekusi dilakukan setelah adanya putusan Majelis Hakim Pengadilan Niaga, sebagai tindakan hukum yang dilakukan oleh Pengadilan secara paksa kepada Debitor guna memenuhi isi dari Putusan Hakim, serta sebagai bentuk konsekuensi hukum bagi Debitor atas putusan pailit yang telah berkekuatan hukum tetap.<sup>7</sup> Tujuan dilakukannya pemberesan dan eksekusi ini ialah agar seluruh utang dapat dibayarkan kepada para kreditornya. Eksekusi dapat dilakukan kepada seluruh harta kekayaan debitor pailit tidak hanya yang ada di kuasanya saja, melainkan benda yang dijamin kepada kreditor separatis.

Perbedaan pertimbangan tersebut, menandakan adanya inkonsistensi dalam hal Pertimbangan Hakim terkait dengan kedudukan BUMN ini apabila dimohonkan kepailitan pada Pengadilan Niaga, selain itu adanya ketidakselarasan aturan terkait dengan kekayaan negara dalam BUMN Persero, serta dalam ketentuan terkait dengan BUMN Persero sebagai badan usaha yang independent dikarenakan telah berbentuk PT. Selain itu, dalam putusan hakim sebagai bagian dari salah satu penemuan hukum baru dinilai tidak sejalan beriringan, dimana hakim menerapkan *judge made law*, sehingga putusan dan pertimbangannya menjadi produk putusan yang memiliki nilai ilmiah.<sup>8</sup>

### **Kedudukan Penyertaan Modal Negara yang Dilakukan Sita Umum sebagai Boedel Pailit Berdasarkan Ketentuan UU Perbendaharaan Negara**

BUMN sebagai badan usaha yang didalamnya terdapat penyertaan modal secara langsung berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, baik seluruh maupun paling sedikit 51% yang dilakukan oleh negara. Penyertaan modal dijelaskan dalam PP 72/2016, yaitu kekayaan negara yang dipisahkan oleh Negara yang bersumber dari Tahun Anggaran dalam APBN tertentu, penyertaan modal tersebut dilakukan dalam wujud saham, sehingga BUMN memiliki hak dan kewajiban tersendiri. BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan para organ perusahaan.<sup>9</sup> Pemisahan kekayaan negara untuk modal BUMN, maka menandakan bahwa adanya transformasi berkenaan dengan hak dan kewajiban negara atas kepemilikan saham dalam BUMN, dimana BUMN sebagai subjek

---

<sup>7</sup> Mardani, "Hukum Acara Perdata Peradilan agama dan mahkamah syari'ah", Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 142.

<sup>8</sup> Isis Ikhwanasyah, "Gugatan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai PT Persero dalam Perkara Perdata", *Jurnal Hukum Acara Perdata*, Volume.2, Nomor.2, 2016, hlm. 199-200.

<sup>9</sup> I Made Asu Dana Yoga Arta, "Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Setelah dikuasai Oleh Pihak Swasta", *Jurnal IUS* Volume. 5, Nomor.2, 2017, hlm. 178-179.

hukum juga memiliki hak serta kewajiban.<sup>10</sup> Sejalan dengan pendapat Arifin P. Soerja Armadja, yaitu BUMN sebagai badan hukum perdata dan tidak memiliki kewenangan publik.<sup>11</sup> Berbedahnya dengan keuangan negara yang memiliki pengertian sebagai seluruh hak dari Negara yang dapat diukur dengan uang, serta dapat dijadikan sebagai milik Negara.<sup>12</sup> Kekayaan negara yang dipisahkan untuk disertakan ke BUMN, akan bertransformasi setelah Notaris membuat akta pendirian BUMN dan BUMN tersebut mendapatkan status badan hukum terkait dengan pengesahan badan hukum oleh Menteri Hukum dan HAM. Persero sebagai perusahaan berbadan hukum yang dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal yang dilakukan oleh Negara. Dalam Pasal 1 Angka 2 UU BUMN menjelaskan bahwa Persero sebagai BUMN yang berbentuk PT, dikarenakan modalnya terbagi dalam saham, Negara Indonesia memiliki saham Persero secara keseluruhan ataupun paling sedikit 51%, dan Persero memiliki tujuan yaitu untuk mengejar keuntungan. Dengan adanya saham Persero sebanyak seluruh atau paling sedikit 51% dimiliki oleh Negara, menandakan bahwa negara melakukan penyertaan modal Negara kepada Persero. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, menyebutkan bahwasannya kekayaan negara yang dipisahkan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sebagai penyertaan modal negara kepada BUMN.

Mengacu pada Pasal 10 dan Pasal 11 UU BUMN, yang menjelaskan mengenai tata cara pendirian Persero, dengan melibatkan pertimbangan dari Presiden serta Menteri Teknis dan Menteri Keuangan, pada saat Menteri BUMN mengusulkan pendirian. Selain dilakukan pengkajian, Menteri BUMN perlu memerhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian, dalam hal ketentuan dan prinsip atas Persero diberlakukan ketentuan dalam Undang-Undang RI No. 1 Tahun 1995 yang telah diganti dengan Undang-Undang RI No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Apabila mengacu pada pada UU PT, maka saham yang dimiliki oleh negara dalam BUMN Persero tidak lagi dapat dikategorikan sebagai kekayaan negara, dengan mengacu pada karakteristik badan usaha yaitu *separate legal entity*. Berbeda dengan Undang-Undang RI No. 19 Tahun 2003 tentang Kekayaan Negara (UU Keuangan Negara), mengacu pada Pasal 2 huruf g pun dijelaskan mengenai ruang lingkup keuangan negara ialah kekayaan negara yang diolah sendiri ataupun oleh pihak lain, yang didalamnya termasuk kekayaan yang dipisahkan untuk disertakan kepada perusahaan negara, hal tersebut pun diperkuat dalam ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU Keuangan Negara. Selain itu, dalam Undang-Undang RI No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) juga mengatur hal yang serupa, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat 1 UU Perbendaharaan Negara, mengenai pengertian perbendaharaan negara yang berkaitan dengan pengelolaan serta pertanggungjawaban atas keuangan negara, termasuk pula kekayaan yang dipisahkan sebagaimana telah ditetapkan dalam APBN.

Dikarenakan BUMN Persero berbentuk PT dan modalnya terbagi atas saham, maka BUMN Persero memiliki entitas tersendiri yang seharusnya tidak ada lagi campur tangan negara di dalamnya, sebagaimana dimaksudkan dalam PP 72/2016, yang menjelaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal dalam BUMN Persero, akan menjadi kekayaan milik BUMN Persero, yang pengelolaannya bukan lagi berdasarkan sistem APBN melainkan berdasarkan prinsip perusahaan yang baik. BUMN Persero sebagai badan hukum yang berbentuk PT memungkinkan melakukan perbuatan hukum dengan

<sup>10</sup> Merdiansa Papatungan, "Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013", *Mimbar Hukum*, Volume.29, Nomor.3, 2017, hlm. 438.

<sup>11</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, "Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum", ..., dikutip dalam jurnal Ari Wuisang, "Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh Pemerintah", *Pakuan Law Review*, Volume.1, Nomor.2, 2015, hlm 21.

<sup>12</sup> Sahya Anggara, "Administrasi Keuangan Negara", Bandung: CV Pustaka Setia, 2016, hlm.11.

subjek hukum lainnya. Maka penyertaan modal berupa saham tersebut telah sepenuhnya menjadi tanggung jawab BUMN Persero, berbeda halnya dengan Barang Milik Negara yang ada di dalam BUMN Persero. BUMN Persero pun dapat melakukan perbuatan hukum yang mengakibatkan adanya salah satu pihak yang merasa hak nya tidak terpenuhi atau sebagai kreditor, sehingga menimbulkan suatu utang. Utang tersebut tidak hanya kepada satu subjek hukum saja, melainkan kepada beberapa subjek hukum lainnya. Dengan demikian dibentuklah lembaga kepailitan di Indonesia, guna memudahkan pelunasan utang-utangnya, kepailitan di Indonesia diatur dalam UU KPKPU.

Kepailitan dapat dialami oleh subjek hukum, yang dalam hal ini memenuhi syarat untuk diajukan kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) dan Pasal 8 Ayat (4) UU KPKPU, begitupun pada BUMN Persero yang dapat dijatuhkan pailit oleh Majelis Hakim. Akan tetapi permasalahan terkait dengan aset negara dalam BUMN Persero masih menjadi permasalahan, mengingat ketentuan dalam UU Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara. Kepailitan yang memiliki esensi sita umum atas seluruh kekayaan debitor, merujuk pada ketentuan dalam Pasal 24 ayat (1) UU KPKPU, dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara, yang mengatur bahwa pihak manapun dilarang untuk melakukan penyitaan yang salah satunya barang milik negara. Dalam BUMN Persero tentunya terdapat penyertaan modal oleh Negara dalam bentuk saham, selain itu dimungkinkan terdapat barang milik negara.<sup>13</sup> Maka terkait dengan sita umum dalam kepailitan BUMN Persero akan bersinggungan dengan penyitaan atas barang milik negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara. Dalam Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara, tidak hanya melarang penyitaan atas barang milik negara, melainkan atas barang yang dikuasai oleh pihak ketiga secara fisik untuk dikuasai, dimanfaatkan, atau dipergunakan dengan dasar hubungan hukum oleh pemerintah dan pihak ketiga.<sup>14</sup>

Kedudukan aset negara yang telah disertakan dalam BUMN sebagai penyertaan modal akan menjadi milik BUMN tersebut untuk penggunaan kembali oleh BUMN sesuai dengan prinsip perusahaan yang baik. Hal ini dikarenakan kekayaan milik negara tersebut sebagai kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang akan dijadikan sebagai modal BUMN. Namun BUMN yang merupakan badan hukum, memiliki karakteristik adanya pemisahan, dalam hal kekayaan dalam badan usaha akan terpisah dari pemegang saham. Dalam hal penyertaan modal yang dilakukan oleh negara kepada BUMN akan tunduk pada hukum privat. Maka ketentuan dalam Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara tidak berlaku bagi penyertaan modal yang dilakukan oleh Negara kepada BUMN, melainkan berlaku apabila dalam perusahaan tersebut terdapat barang milik negara yang digunakan oleh BUMN.

Dalam kasus PT IK yang diajukan permohonan PKPU, dilakukannya bantuan modal kembali oleh Negara melalui Kementerian PUPR pada tahun 2021, berupa barang milik negara dalam bentuk lahan di daerah Semplak Bogor, Cengkareng, dan Watu Kesok Sidoarjo,<sup>15</sup> selain itu PT IK juga mengerjakan beberapa proyek yang dipercayakan oleh negara, akan tetapi pada tahun 2022 PT IK dimohonkan pembatalan perdamaian yang berakibat kepailitan dan dilakukannya sita umum atas seluruh harta kekayaannya sebagai boedel pailit, untuk dilakukan pemberesan guna melunasi seluruh utangnya. Akan tetapi

---

<sup>13</sup> Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah RI Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

<sup>14</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*, Jakarta: PT Percetakan Penebar Swadaya, 2008, hlm. 140.

<sup>15</sup> Yusuf Imam Santoso, <https://newssetup.kontan.co.id/news/ini-9-bumn-yang-akan-mendapat-suntikan-modal-pemerintah-rp-4248-triliun?page=all>, diakses pada 20 Desember 2022.

dengan dasar Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara, bahwa perlu adanya penyeleksian kembali terkait dengan harta kekayaan apakah merupakan kekayaan BUMN atau kekayaan negara, dalam hal kekayaan negara tidak boleh dilakukan penyitaan dan dikembalikan kepada Menteri Keuangan sebagai inventaris negara.

## **PENUTUP**

Pembentukan lembaga kepailitan sebagai upaya agar debitor dapat membayarkan utang kepada para kreditornya. Kepailitan yang dapat terjadi kepada seluruh subjek hukum baik perorangan maupun badan hukum tidak terkecuali BUMN Persero, seperti yang dialami oleh PT DI pada tahun 2007 dan PT IK pada tahun 2010 dan tahun 2022. Salam putusan Majelis Hakim memberikan pertimbangan hakim dan putusan yang berbeda, pada kasus kepailitan BUMN Persero ditemukan adanya inkonsistensi terkait dengan pertimbangan hakim, dikarenakan adanya ketidaksesuaian ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait, seperti UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, UU BUMN, dan UU KPKPU. BUMN sebagai perusahaan negara yang dilakukan penyertaan modal berupa saham berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN. BUMN yang dimohonkan pailit tentunya diberlakukan sita umum atas seluruh harta kekayaan BUMN, maka timbulah permasalahan terkait dengan sita umum atas BUMN yang dinyatakan pailit, dengan dasar ketentuan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara yang mengatur larangan atas penyitaan barang milik negara. Kedudukan aset negara dalam penyertaan modal kepada BUMN bukanlah barang milik negara melainkan harta kekayaan BUMN sebagai badan hukum tersebut, berbeda apabila terdapat barang milik negara seperti bangunan ataupun tanah yang digunakan oleh BUMN untuk menjalankan kegiatan usahanya.

Saran Penulis terkait dengan penelitian ini adalah diperlukan adanya keselarasan baik dari peraturan perundang-undangan, maupun kepada penegak hukum di Indonesia, agar tidak menimbulkan ketidakadilan dalam menyelesaikan suatu permasalahan. BUMN sebagai badan hukum privat memberikan dampak kepada negara sebagai pemegang saham juga berkedudukan privat dengan adanya transformasi keuangan negara yang berbentuk hukum publik menjadi kekayaan BUMN tersendiri, sehingga sudah sangat tepat apabila dalam penyelesaian perkara kepailitan akan tetap tunduk pada ketentuan UU KPKPU, dikarenakan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara tidaklah menjadi relevan apabila dijadikan dasar sebagai larangan penyitaan pada saat dimohonkan pailit.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Keuangan dan Perbendaharaan Negara*, Jakarta: PT Percetakan Penebar Swadaya, (2008).
- IG Rai Widjadja, *"Pedoman Dasar Perseroan Terbatas (PT)"*, Jakarta: Pradnya Paramita, (1994).
- Isis Ikhwansyah, dkk, *"Hukum Kepailitan: Analisis Hukum Perselisihan & Hukum Keluarga serta Harta Benda Perkawinan"*, Bandung: Keni Media, 2012.
- Mardani, *"Hukum Acara Perdata Peradilan agama dan mahkamah syari'ah"*, Jakarta: Sinar Grafika, (2010).
- Sahya Anggara, *"Administrasi Keuangan Negara"*, Bandung: CV Pustaka Setia, (2016).
- Salim HS, *"Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum"*, Jakarta: PT Raja Grafindo, (2012).

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

## **Jurnal**

Achmad Zahrudin, "Revitalisasi Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN)", *Jurnal Ilmu Administrasi SOSIALITA*, Volume.9, Nomor.2, 2017.

Ardini Octaviarini, "Kepailitan BUMN yang Dimohonkan atas Dasar Hak-Hak Buruh yang Tidak Dipenuhi", *Hukum Bisnis Universitas Narotama Surabaya*, Volume.3, Nomor.1, 2009.

Ari Wuisang, "Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata Dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh Pemerintah", *Pakuan Law Review*, Volume.1, Nomor.2, 2015.

I Made Asu Dana Yoga Arta, "Status Kepemilikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Setelah Dikuasai Oleh Pihak Swasta:", *Jurnal IUS* Volume. 5, Nomor.2, 2017.

Isis Ikhwansyah, "Gugatan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai PT Persero dalam Perkara Perdata", *Jurnal Humum Acara Perdata*, Volume.2, Nomor.2, 2016.

Isis Ikhwansyah dan Lambok Marisi Jakobus Sidabutar, "The Implementation of Insolvency Test on Debtors' Bankruptcy in Performing the Principle of Justice", *Media Hukum*, Volume. 26, Nomor. 2, 2019.

Merdiansa Paputungan, "Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013", *Mimbar Hukum*, Volume.29, Nomor.3, 2017.

## **Website**

Yusuf Imam Santoso, <https://newssetup.kontan.co.id/news/ini-9-bumn-yang-akan-mendapat-suntikan-modal-pemerintah-rp-4248-triliun?page=all>, diakses pada 20 Desember 2022.