



## Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Termohon Pailit Dalam Kaitan Dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Agnest Elga Margareth  
Bismar Nasution, Sunarmi, Mahmud Siregar

ness.sihaloho@gmail.com

**Abstract.** Business competitiveness today requires BUMN to be competitive with domestic and foreign private businesses. It has to innovate its products in order to be accepted by consumers and it has to have big capital to do it. Since the government does not always provide capital, BUMN has to borrow it from the third party. When it cannot pay off his debt, it has to file bankruptcy to the Court. The overlapping regulations on BUMN bankruptcy makes the third party difficult to dun the loan. The research problems are how about the legal consequence of BUMN bankruptcy on State's finance and on confiscation of BUMN assets according to Law No. 1/2004 on State Treasury which is in accordance with the theory of State welfare and the theory of legal entity from the aspect of purposeful wealth. The research used juridical normative with prescriptive and applied legal provision approach, using primary, secondary, tertiary legal materials. The data were analyzed qualitatively. The legal consequence of filing bankruptcy of BUMN, according to Law on State Finance, is that the State is responsible for the debt of BUMN because the State's wealth and BUMN assets are inseparable. Confiscation can only be done on BUMN assets obtained from the State's wealth which are separated, but it cannot be done on the State's assets which are managed by BUMN because it is not in accordance with Law on BUMN, Law on State Finance, and Law on State Treasury. This condition makes creditors difficult in filing bankruptcy and doing confiscation on BUMN which defaults.

Keywords: BUMN, bankruptcy, state finance, state treasury

### PENDAHULUAN

#### Latar Belakang Masalah

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu dari tiga pelaku utama dalam kekuatan sistem perekonomian di Indonesia, disamping usaha swasta dan koperasi. Sebagai wujud nyata Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945)<sup>1</sup>, BUMN memiliki posisi strategis dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan rakyat yang berdasarkan demokrasi ekonomi.

BUMN Persero yang mengalami kesulitan keuangan sehingga tidak dapat memenuhi semua kewajibannya untuk membayar utang-utangnya kepada para kreditor, akibat dikelola secara tidak efisien dan produktivitas yang rendah akan terus merugi, sehingga tidak memiliki kemampuan untuk berkompetisi pada persaingan bisnis dalam pasar domestik maupun global, dan yang terpenting maksud dan tujuan pendirian BUMN sesuai perumusan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut UU BUMN) tidak akan tercapai, bahkan akan menjadi beban negara.

Persoalan terjadi apabila dilakukan penyitaan aset BUMN, maka akan terbentur dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (yang selanjutnya disebut UU PN), yang menyebutkan bahwa pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

1. "uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
2. uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada Negara/daerah;
3. Barang Milik Negara yang termasuk barang milik Negara/daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pihak ketiga;

---

<sup>1</sup> Pasal 33 ayat (2) Undang-undang Dasar Tahun 1945 berbunyi "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara."

4. Barang Milik Negara yang termasuk barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik Negara/daerah;
5. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Pada tanggal 16 Agustus 2006, Mahkamah Agung Republik Indonesia mengeluarkan fatwa yang di dalamnya MA mengutip Pasal 4 ayat (1) UU BUMN menegaskan modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, hal ini lebih ditegaskan lagi dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut yang menerangkan, bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, tetapi pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>2</sup>

Rancunya konsep keuangan Negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (yang selanjutnya disebut UU KN) yang mencampurkan keuangan publik dan keuangan privat serta bertentangan dengan perundang-undangan yang terkait yakni UU BUMN, UU KPKPU, UU PT dengan UU KN dan UU PN, mengakibatkan pertentangan pemahaman mengenai kepailitan BUMN Persero. Pasal 1 UU KN menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, selanjutnya ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf (g) UU KN meliputi 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.

Adanya ketidakseragaman aturan mengenai kedudukan hukum (*rechts-positie*) harta kekayaan Negara yang dimasukkan dalam BUMN Persero menimbulkan ketidakpastian terhadap akibat hukum kepemilikan saham pemerintah dalam Persero sehingga berpengaruh juga pada inkonsistensi terhadap putusan Hakim atas permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN khususnya Persero baik di tataran pengadilan tingkat pertama, maupun tingkat Mahkamah Agung.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 48 dan 62/PUU-XI/2013 yang dibacakan tanggal 18 September 2014, telah mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara. Hal itu telah mengakhiri perdebatan mengenai frasa "kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah" dalam Pasal 2 huruf g UU KN yang merupakan salah satu unsur dari keuangan negara.

UU KPKPU dalam penerapannya masih menemui kesimpangsiuran, terlebih lagi mengenai pengertian BUMN itu sendiri yang berakibat pada bisa atau tidaknya suatu BUMN dipailitkan. Sehingga dalam hal ini UU BUMN juga mempunyai peran dalam pertimbangan proses pemailitan BUMN. Hal tersebut yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian yang berjudul: Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai Termohon Pailit dalam kaitan dengan Undang Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

### **Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana akibat hukum kepailitan BUMN terhadap keuangan negara ?
2. Bagaimana akibat hukum kepailitan BUMN dalam hal sita umum aset BUMN berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis lebih lanjut akibat hukum kepailitan BUMN terhadap keuangan negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis lebih lanjut akibat hukum kepailitan BUMN dalam hal sita umum aset BUMN berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

### **KERANGKA TEORI**

Berdasarkan pemahaman terhadap beberapa permasalahan yang dihadapi oleh BUMN dalam kaitannya dengan peranan Hukum Kepailitan Indonesia terhadap pengembangan perekonomian nasional, dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan bangsa, Penulis menggunakan dua teori yaitu teori negara kesejahteraan dan teori badan hukum dari aspek kekayaan bertujuan.

<sup>2</sup>[www.hukumonline.com/berita/baca/hol15556/fatwa-ma-yang-menjadi-kontroversi](http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol15556/fatwa-ma-yang-menjadi-kontroversi), diakses pada tgl 14 Desember 2014.

### 1) Teori Negara Kesejahteraan

Teori Negara Kesejahteraan (*welfare state*) disebut juga negara hukum dalam arti luas/negara hukum modern. Pencetus teori *welfare state*, Prof. Mr. R. Kranenburg, menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat.<sup>3</sup> Maka akan sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi *dinafikan*, kemudian pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka *persentase* belaka. Kesejahteraan rakyat adalah *indikator* yang sesungguhnya.

Negara yang menganut konsep negara kesejahteraan dapat mengemban empat fungsi, yaitu :<sup>4</sup>

1. *The State as Provider* (negara sebagai pelayan)
2. *The State as Regulator* (negara sebagai pengatur)
3. *The State as Entrepreneur* (negara sebagai wirausaha)
4. *The State as Umpire* (negara sebagai wasit)

Edi Suharto mengatakan, konsep negara kesejahteraan adalah dalam rangka memberikan peran lebih besar kepada negara dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial (*social security*) secara terencana.<sup>5</sup> Setidaknya ada 4 (empat) pengertian mengenai konsep kesejahteraan yang dikemukakan, yaitu sebagai kondisi sejahtera, pelayanan sosial, tunjangan sosial dan sebagai proses atau usaha terencana, di mana hal ini dilaksanakan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah dalam meningkatkan kualitas kehidupan (sebagai pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.<sup>6</sup>

Teori negara kesejahteraan tersebut juga sejalan dengan teori hukum dalam pembangunan ekonomi yang ditemukan oleh Williams Burg dalam bukunya mengenai hukum dalam pembangunan terdapat 5 (lima) unsur yang harus dikembangkan supaya tidak menghambat pertumbuhan ekonomi yaitu stabilitas (*stability*), prediksi (*predictability*), keadilan (*fairness*), pendidikan (*education*), dan pengembangan khusus bagi para sarjana hukum (*the special development abilities of the lawyer*).<sup>7</sup>

Teori Negara Kesejahteraan digunakan dalam karya tulis ini sebagai pisau analisis yang relevan untuk mengetahui seberapa jauh teori tersebut dapat memberi jawaban bagi penyelamatan BUMN pailit yang pada akhirnya memacu dan meneguhkan fungsi BUMN dalam merealisasi tujuan negara Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

### 2) Teori Badan Hukum dari aspek Kekayaan Bertujuan

Teori Badan Hukum dari aspek kekayaan bertujuan dikemukakan oleh sarjana Jerman A. Brinz dan diikuti oleh Van der Heyden dalam karangannya "*Het Schijnbeeld van de rechtspersoon*".<sup>8</sup> Menurut teori ini hanya manusia saja yang dapat menjadi subjek hukum. Namun tidak dapat dibantah tentang adanya hak-hak atas suatu kekayaan sedangkan tiada satu orang pun yang menjadi pendukung hak-hak tersebut. Apa yang kita namakan hak-hak dari suatu badan hukum, sebenarnya adalah hak-hak yang tidak ada yang memilikinya dan sebagai penggantinya adalah suatu harta kekayaan yang terikat oleh suatu tujuan atau kekayaan kepunyaan suatu tujuan.<sup>9</sup>

Konsekuensi yuridis kemandirian badan hukum perseroan diantaranya yaitu mengenai hak suatu Perseroan Terbatas untuk memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta kekayaan para pengurusnya termasuk dari harta kekayaan pribadi para pemegang sahamnya. Kemandirian Perseroan sebagai badan hukum juga mengakibatkan lahirnya konsep *separation between ownership and control* yaitu suatu konsep pemisahan antara kepemilikan suatu perseroan dengan pengendalian terhadap suatu perseroan. Dengan perkataan lain, maka demi hukum pengelolaan atas suatu PT harus dilakukan secara mandiri, profesional, serta terlepas dari campur tangan para pemegang sahamnya tak terkecuali pemegang saham pengendali.

Kekayaan badan hukum yang terpisah ini merupakan kekayaan mandiri dari badan hukum itu, dan bukan merupakan kekayaan pemilikinya. Kekayaan yang terpisah inilah merupakan jaminan dari seluruh perikatan yang dilakukan oleh badan hukum mandiri tersebut. Dalam perspektif ini, BUMN sebagai badan hukum adalah *legal entity* yang berbeda dengan pemilikinya

<sup>3</sup> Ilham Arisaputra, *Dari Welfare State ke Empowering State*, ([http://www.ilhamarisaputra.com/?p=146#\\_ftnref7](http://www.ilhamarisaputra.com/?p=146#_ftnref7) diakses pada tgl. 30 Juni 2015).

<sup>4</sup> Friedmann, W., *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, (London : Steven & Son, 1971), hal. 5 dalam Andriani Nurdin, *Op. Cit.*, hal. 11.

<sup>5</sup> Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*. Makalah disampaikan di Seminar bertajuk "Mengkaji ulang relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia" dilaksanakan di Wisma MM UGM, Yogyakarta, 2006, hal. 3-4.

<sup>6</sup> *Ibid.*,

<sup>7</sup> Bismar Nasution, *Modul Perkuliahan : Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, (Medan : Sekolah Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara, 2009), hal. 36.

<sup>8</sup> R. Ali Ridho, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Korporasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung : Alumni, 2001), hal. 8.

<sup>9</sup> *Ibid.*,

(Negara), pengurusannya tunduk pada prinsip-prinsip korporasi yang sehat, dijalankan oleh organ badan hukum itu sendiri, dan memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan Negara sebagai pemiliknya. Dengan karakteristik inilah memungkinkan BUMN dikelola secara fleksibel sebagai badan usaha yang mandiri.

BUMN sebagai badan hukum mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari pendiri maupun pengurusannya. Kekayaan BUMN pada awalnya berasal dari modal pendirinya yaitu negara. Modal tersebut dari kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga tidak berlaku sistem APBN melainkan memberlakukan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Modal yang dimasukkan ke dalam BUMN menjadi milik BUMN untuk kepentingan usaha dalam mencari keuntungan.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### Hukum Kepailitan di Indonesia

#### 1. Pengertian dan Tujuan Kepailitan

Istilah “*Pailit*” berasal dari kata Belanda “*Failliet*”. Kata *Failliet* berasal dari kata Perancis “*Faillite*” yang artinya mogok atau berhenti membayar. Orang yang mogok atau berhenti membayar dalam Bahasa Perancis disebut “*Le Failli*”. Kata kerja *Faillir* yang berarti gagal. Dalam bahasa Inggris dikenal kata “*To Fail*” yang artinya juga gagal. Di Negara yang menggunakan bahasa Inggris untuk pengertian Pailit menggunakan istilah *Bankrup* dan untuk Kepailitan menggunakan istilah *Bankruptcy*. Dalam bahasa Indonesia menggunakan istilah Pailit dan Kepailitan.<sup>10</sup> Dalam Ensiklopedi Ekonomi dan Perdagangan sebagaimana dikutip oleh Munir Fuady, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pailit atau bangkrut adalah seorang debitor yang tidak sanggup lagi akan membayar. Lebih tepat, ialah seseorang yang oleh pengadilan dinyatakan bangkrut dan yang aktivanya atau warisannya telah diperuntukkan untuk membayar hutang-hutangnya.<sup>11</sup> Dari sudut pandang bisnis, kepailitan atau kebangkrutan adalah suatu keadaan keuangan yang memburuk untuk suatu perusahaan yang dapat membawa akibat pada rendahnya kinerja untuk jangka waktu tertentu yang berkelanjutan, yang pada akhirnya menjadikan perusahaan tersebut kehilangan sumber daya dan dana yang dimiliki.

Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.<sup>12</sup> Berdasarkan pengertian yang terdapat dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 ini, ada beberapa elemen konseptual dalam definisi kepailitan yang perlu dijelaskan secara lebih terperinci.<sup>13</sup>

Pertama, “sita umum”. Istilah ini mengacu pada penyitaan terhadap seluruh harta debitor pailit. Sayangnya, pengertian sita umum ini tidak disebutkan dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2004. Dikatakan “sita umum”, karena sita tersebut bukan untuk kepentingan seorang atau beberapa orang kreditor saja, melainkan untuk semua kreditor; dengan kata lain untuk mencegah penyitaan dari eksekusi yang dimintakan oleh kreditor secara perorangan. Kreditor harus bertindak secara bersama-sama (*concursum creditorium*) sesuai dengan asas sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1132 KUH Perdata bahwa kebendaan Debitor menjadi jaminan bersama-sama para Kreditor menurut keseimbangan kecuali terdapat alasan-alasan yang sah untuk didahulukan. Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 mensyaratkan bahwa untuk mengajukan permohonan pailit harus memiliki 2 atau lebih kreditor. Seorang debitor yang hanya memiliki 1 kreditor tidak dapat dinyatakan pailit. Hal ini bertentangan dengan prinsip sita umum. Bila hanya satu kreditor maka yang berlaku adalah sita individual. Sita individual bukanlah sita dalam kepailitan.<sup>14</sup>

Kedua, “kekayaan debitor pailit”. Ketentuan menegaskan bahwa kepailitan ditujukan terhadap kekayaan debitor pailit, bukan terhadap pribadi debitor.<sup>15</sup> Dalam konteks ini, Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tidak membedakan aturan bagi kepailitan debitor antara badan hukum dan perorangan (individu). Terhadap kekayaan debitor yang merupakan badan hukum, kepailitan hanya menyangkut kekayaan badan hukum dan tidak meliputi kekayaan pribadi debitor. Namun apabila kepailitan melanda sebuah firma, tidak dipisahkan antara kepailitan badan hukum dan kekayaan pribadi. Apabila kepailitan diajukan terhadap harta suami istri, harus diteliti apakah antara suami istri tersebut terdapat perjanjian kawin tentang pemisahan harta bersama. Jika tidak ada, harta bersama suami istri tersebut dapat dikenakan kepailitan.

Ketiga, “pengurusan dan pemberesannya oleh kurator”. Dalam hal ini, sejak debitor dinyatakan pailit melalui putusan pengadilan, debitor pailit kehilangan kewenangannya (*onbevoegd*) dan dianggap tidak cakap (*onbekwaam*) untuk mengurus dan menguasai hartanya. Pengurusan dan penguasaan atas harta debitor beralih kepada kurator. Hal ini dijelaskan dalam

<sup>10</sup> Sutarno, *Aspek-Aspek Hukum Perkreditan Pada Bank*, (Bandung : Alfabeta, 2003), hal. 344.

<sup>11</sup> Munir Fuady, *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 8.

<sup>12</sup> Undang-undang Republik Indonesia No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang LN Th 2004 No. 131, Pasal 1 angka 1.

<sup>13</sup> Aco Nur, *Hukum Kepailitan : Perbuatan Melawan Hukum Oleh Debitor*, (Jakarta : PT Pilar Yuris Ultima, 2015), hal. 63-64.

<sup>14</sup> Sunarmi, *Hukum Kepailitan*, (Medan : USU Press, 2009), hal. 24.

<sup>15</sup> Aco Nur, *Op. Cit.*, hal. 67.

Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 yang menyebutkan “Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaannya yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit diucapkan.”<sup>16</sup>

Keempat, “Hakim Pengawas”. Dalam ketentuan Pasal 65 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004, tugas utama hakim pengawas adalah untuk mengawasi pengurusan dan pemberasan harta pailit. Adapun tugas-tugas lain dari Hakim Pengawas ditentukan dalam Pasal 65, 67 dan 68.

Debitor Pailit adalah debitor yang sudah dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, dalam hal ini yang berwenang adalah Pengadilan Niaga dalam lingkungan peradilan umum.

## **2. Syarat Kepailitan**

Syarat-syarat untuk mengajukan pailit terhadap suatu perusahaan telah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, dari syarat pailit yang diatur dalam pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa syarat yuridis agar dapat dinyatakan pailit adalah :

- a. Adanya Utang
- b. Minimal satu dari utang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih.
- c. Adanya Debitor dan Kreditor
- d. Kreditor lebih dari Satu

## **3. Dasar Hukum Kepailitan**

Sebagai dasar umum (peraturan umum) dari lembaga kepailitan adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH-Perdata), khususnya Pasal 1131 dan 1132. Pasal 1131 KUH Perdata menentukan bahwa semua benda bergerak dan tidak bergerak dari seorang debitor, baik yang sekarang ada, maupun yang akan diperolehnya (yang masih akan ada),

Sedangkan dasar hukum yang khusus tentang kepailitan di Indonesia saat ini diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Adapun pengertian Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang.<sup>17</sup> Dimana UU No. 37 Tahun 2004 mengatur tentang kepailitan, debitor, kreditor, kurator, syarat dan akibat pailit, pengawasan dan cara penyelesaiannya.

## **Eksistensi BUMN di Indonesia**

### **1. Pengertian dan Dasar Hukum Badan Usaha Milik Negara**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang permodalannya seluruhnya atau sebahagian dimiliki oleh Pemerintah. Di Indonesia, BUMN adalah badan usaha yang sebagian atau seluruh kepemilikannya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia. Pemerintah Republik Indonesia mendirikan BUMN bertujuan untuk mendorong pengembangan perekonomian nasional,

Adapun pengertian BUMN di atur dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyebutkan;

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.

Selain itu, berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan dipisahkan berdasarkan penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dalam hal terdapat penambahan penyertaan dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya cukup dilakukan dengan Keputusan RUPS/Menteri dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan karena pada prinsipnya kekayaan negara tersebut telah terpisah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

### **2. Badan Usaha Milik Negara Sebagai Badan Hukum**

Konsep dasar dibentuknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengacu kepada badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penvertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pengertian dari kekayaan negara yang dipisahkan ialah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penvertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dasar hukum BUMN tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

---

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 68.

<sup>17</sup> Pasal 1 UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang

Oleh karena itu, BUMN sebagai persero harus memenuhi unsur-unsur badan hukum seperti yang ditentukan dalam UU PT. Dimana dalam beroperasi perusahaan tersebut sudah memiliki legalitas dalam menjalankan kegiatannya. Keberadaan badan hukum akan melindungi perusahaan dari segala tuntutan akibat aktivitas yang dijalankannya. Karena badan hukum perusahaan memberikan kepastian berusaha, sehingga kekhawatiran atas pelanggaran hukum akan terhindar, mengingat badan hukum perusahaan memiliki rambu-rambu yang harus dipatuhi. Dengan memiliki badan hukum, maka perusahaan akan memenuhi kewajiban dan hak terhadap berbagai pihak yang berkaitan dengan perusahaan, baik yang ada di dalam maupun di luar perusahaan.

## **Kepailitan Badan Usaha Milik Negara**

### **1. Syarat Kepailitan BUMN**

Diaturinya permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN, dalam UUK dan UUKPKPU memperlihatkan bahwa legislator menyadari, bahwa BUMN baik berbentuk perum maupun persero tidak terlepas dari problem pasang surutnya keadaan keuangannya akibat dari sistem pengelolaan perusahaan yang tidak professional. Selain kesulitan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap mitra usahanya, juga kesulitan tidak dapat membayar gaji/upah para karyawan sehingga sering didera demo oleh para karyawan perusahaan yang menuntut pembayaran upah/gaji dan sebagai puncaknya diajukan gugatan permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN cenderung meningkat. Dalam memenuhi syarat kepailitan BUMN, selain harus memenuhi syarat memiliki dua atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, UUKPKPU yang menyempurnakan FV dan UUK menambah satu ketentuan baru mengenai syarat untuk dapat dipailitkannya BUMN, yaitu “dalam hal debitor adalah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan”. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, ketentuan tambahan ini dalam praktik menimbulkan permasalahan, yakni timbulnya penafsiran yang berbeda diantara para hakim mengenai apa yang dimaksud dengan “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik”.<sup>18</sup>

### **2. Kepailitan BUMN**

Ketentuan soal kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sejatinya tak berbeda dengan perusahaan pada umumnya, termasuk soal pemberesan aset. Namun, beberapa BUMN yang pernah dinyatakan pailit, tidak ada yang pernah sampai pada proses pemberesan aset. Pakar hukum kepailitan Ricardo Simanjuntak mengatakan, perlakuan yang sama kepada BUMN tersebut mengacu kepada UU 37/2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Tapi ada pengecualian untuk BUMN yang berstatus Perum karena kepemilikan penuh dari negara. Sementara yang berstatus persero ketentuannya sama saja dengan swasta. Karena kepemilikan negara terbagi atas saham-saham. Ketentuan soal pemberesan aset pun serupa. Dalam arti, ketika BUMN pailit, maka kepengurusan perusahaan merupakan kewenangan kurator. Direksi, Komisaris, sekalipun pemerintah tak lagi berhak, sehingga semua tindak tanduk perusahaan harus seizin kurator.<sup>19</sup>

Ketentuan Pasal 2 ayat 5. Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan menyatakan;

“Debitur adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan”.

Mengenai kepailitan BUMN di atas, penulis berpendapat bahwa pada dasarnya UU Kepailitan tidak membedakan kepailitan berdasarkan kepemilikan. UU Kepailitan hanya mendeskripsikan debitor yang dapat dipailitkan menjadi dua, yaitu orang perorangan dan badan hukum dimana dari keduanya dapat dinyatakan pailit. Membahas tentang konsep kepailitan bagi BUMN, maka tidak boleh dibedakan antara kepailitan terhadap badan hukum privat dan badan hukum publik BUMN. BUMN yang berbentuk persero, maupun perum dapat dipailitkan sebagaimana layaknya badan hukum privat dapat dipailitkan. Namun, tidak dengan sendirinya semua jenis pihak dapat dipailitkan, dimana harus diperhatikan kualifikasi dan kapasitas pihak tersebut. Dimana BUMN yang berbentuk perum dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan, sedangkan persero sama seperti PT pada umumnya. Seharusnya dalam peraturan perundang-undangan harus dijelaskan apa aturannya yang menjadi patokan dalam suatu BUMN agar semua pihak dapat menilai BUMN itu apakah mengikuti UU PT atau UU BUMN, karena kekayaan BUMN itu sudah terpisah dari negara sebagai pemiliknya.

---

<sup>18</sup> Andriani Nurdin, *Op. Cit.*, hal. 218.

<sup>19</sup> Nasional Hukum, Ini Kata Pakar Soal Kepailitan BUMN, diakses melalui <https://nasional.kontan.co.id/news/ini-kata-pakar-soal-kepailitan-bumn>, pada tanggal 11 Februari 2019.

## **Akibat Hukum Kepailitan Bumn Terhadap Keuangan Negara**

### **1. Pengertian dan Dasar Hukum Keuangan Negara**

Setiap negara di dalam menjalankan pemerintahannya tidak terlepas dengan namanya Keuangan Negara. Keuangan Negara merupakan poin penting terlaksananya pemerintahan, tidak terkecuali Negara Indonesia didalam menjalankan pemerintahan yang salah satunya adalah mengelola Keuangan Negara guna tercapainya cita-cita mensejahterakan rakyat Indonesia. Pelaksanaan keuangan Negara oleh pemerintah dilaksanakan secara bertanggungjawab. Keuangan Negara sendiri diatur didalam Konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya. Di dalam mencapai tujuan mensejahterakan rakyat, negara harus mengelola sumber keuangannya secara konstitusional. Adapun dasar hukum dan pengertian keuangan Negara diatur didalam ketentuan hukum UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang diundangkan dalam Lembaran Negara RI tahun 2003 No. 47 dan Tambahan Lembaran Negara RI No. 4286 dan berlaku sejak tanggal diundangkan yaitu tanggal 5 April 2003. Sejak negara kita merdeka baru memiliki UU Keuangan Negara nasional setelah lima tahun era reformasi. Sejalan dengan itu, Pasal 23 C Bab VIII Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan, keuangan negara harus diatur dalam undang-undang terkait dengan pengelolaan hak dan kewajiban negara. Kemudian amanat tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.<sup>20</sup>

### **2. Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan**

Kekayaan Badan Usaha Milik Negara adalah seluruh jumlah kekayaan yang tercatat dalam Neraca perusahaan. Kekayaan Negara pada BUMN terbatas pada kepemilikan saham perseroan dan kepemilikan modal pada Perum. Jadi, kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara. Maksudnya kekayaan negara yang dipisahkan di dalam BUMN hanya berbentuk saham. Artinya, kekayaan BUMN tidak menjadi kekayaan negara.<sup>21</sup>

Pengertian kekayaan negara yang dipisahkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 UU BUMN bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN menyatakan bahwa yang dimaksud dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, tetapi pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Artinya menurut ketentuan UU BUMN bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero walaupun berasal dari APBN namun terpisah dari lingkup keuangan negara dan pengelolaannya tunduk pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat (*good corporate governance*) yang ada pada UU PT.<sup>22</sup>

Hal ini lah yang menjadi dasar pengajuan *Judicial Review* terhadap ketentuan pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Dimana pengajuan *Judicial Review* ini di ajukan oleh pemohon *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia.<sup>23</sup> Bunyi pasal 23 ayat (1) UUD 1945 adalah :

“Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Mengenai penjelasan pemisahan kekayaan BUMN terdapat di dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yaitu pertama, dalam putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013 yang telah diputus bahwa status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara.<sup>24</sup>

Kedua, putusan MK Nomor 62/PUU-IX/2013 yaitu menitikberatkan pada kekayaan negara. Titik fokus kekayaan negara dalam putusan MK Nomor 62/PUU-IX/2013 adalah bahwa BUMN, BUMD atau nama lain yang sejenisnya merupakan masih kepanjangan tangan dari Negara dan tidak terlepas dari Negara artinya tidak dapat diartikan sebagai putusan kaitan antara negara dengan BUMN (karena kekayaan BUMN adalah kekayaan negara), walaupun seluruh maupun sebagian besar modalnya merupakan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui penyertaan modal secara langsung dan modalnya terbagi atas saham-saham. Implikasinya ialah kekayaan milik BUMN, BUMD atau nama lain yang sejenisnya ialah masih merupakan kekayaan

<sup>20</sup> Gatot Supramono, *Op. Cit.*, hal. 150-151.

<sup>21</sup> Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *Perseroan Terbatas*, Jakarta; Grafindo Persada, 2003, hal. 8.

<sup>22</sup> Isis Ikhwanasyah, Rani Lestari “*Jurnal; Konsistensi Pengukuhan Kedudukan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Badan Usaha Milik Negara Menurut Pelaku Kekuasaan Kehakiman Dalam Kaitannya Dengan Doktrin Business Judgment Rule*”, Bandung; Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2018, hal. 241.

<sup>23</sup> *Ibid.*,

<sup>24</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 48/PUU-XI/2013

negara dimana kekayaan negara tersebut yang menjadi objek pemeriksaan dari lembaga BPK untuk melakukan pemeriksaan.<sup>25</sup>

Ketiga, Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tentang perkara Pengujian undang-undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (selanjutnya disebut UU PUPN) terhadap UUD 1945. Dalam dasar pertimbangan hakim di putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, oleh sebab itu kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN Persero tunduk pada rezim hukum perseroan terbatas atau berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (untuk selanjutnya disebut UU PT). Jadi, BUMN Persero adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara tidak berdasarkan pada sistem APBN namun berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>26</sup>

Maksud kekayaan negara di sini yang di urai dalam putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011 adalah putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011 ini memfokuskan kekayaan negara dalam arti bahwa debitur yang berhutang kepada BUMN/Persero (Bank) adalah bukanlah hutang kepada Negara (piutang BUMN bukanlah Piutang Negara). Penyelesaian Piutang BUMN tersebut diselesaikan sendiri-sendiri oleh manajemen masing-masing BUMN/Perseo (Bank) yang bersangkutan dan tidak dilimpahkan kepada PUPN. Berdasarkan dasar pertimbangan hakim, PUPN tidak memiliki kewenangan untuk melakukan restrukturisasi hutang-hutang dalam hal ini pemberian pemotongan hutang (*hair cut*) yang dimiliki oleh debitur karena BUMN/Persero (Bank) adalah badan usaha yang kekayaan yang dimilikinya terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan usaha, termasuk penyelesaian utang BUMN/Persero (Bank) tunduk pada rezim hukum UU Perseroan Terbatas.

### **3. Akibat Hukum Kepailitan BUMN terhadap Keuangan Negara**

BUMN yang telah memenuhi persyaratan pailit sesuai ketentuan UUKPKPU dapat dimohonkan pailit oleh kreditor kepada pengadilan niaga. Ketika pengadilan niaga memutuskan bahwa suatu BUMN telah pailit, maka ada beberapa akibat hukum yang diakibatkan. Putusan pailit suatu BUMN mengakibatkan seluruh kekayaan BUMN serta segala sesuatu yang diperoleh selama kepailitan berada dalam sitaan umum sejak putusan pernyataan pailit diucapkan (Pasal 24 ayat (1) UUKPKPU). Simpulan berdasarkan pembahasan di atas ada beberapa kesimpulan yang didapat, 1 Lihat Pasal 75 UUPT 2007 yaitu:<sup>27</sup>

- (1) Kepailitan BUMN menimbulkan akibat hukum bagi debitur dan kreditor. Kepailitan BUMN berakibat hilangnya hak debitur untuk mengurus dan menguasai harta pailit. Pasca putusan pailit pengurusan dan penguasaan harta debitur diserahkan kepada kurator yang merupakan pihak yang diberikan kewenangan oleh undang-undang. Kepailitan BUMN juga berakibat hilangnya hak kreditor untuk mengeksekusi harta pailit secara sepihak dan diserahkan kepada kurator sesuai dengan kedudukan kreditor tersebut;
- (2) Kepailitan BUMN juga menimbulkan akibat hukum bagi negara pasca berlakunya UU Keuangan Negara. Kepailitan BUMN menimbulkan akibat hukum ikutsertanya negara bertanggung jawab atas utang yang harus dibayarkan oleh BUMN kepada kreditor dalam hal jumlah utang BUMN lebih besar dari jumlah karena antara kekayaan negara dan kekayaan BUMN tidak terpisah.

Membiarkan BUMN yang ada tetap dalam kondisi sekarang, yaitu dalam kesulitan keuangan sehingga tidak dapat membayar utang-utangnya, akibat tidak menerapkan tata kelola perusahaan dengan baik, berarti tujuan BUMN untuk mencapai kesejahteraan masyarakat semakin jauh. Dalam era globalisasi pelaku ekonomi dituntut untuk meningkatkan persaingan, termasuk BUMN sehingga akan tetap eksis. Oleh karena itu, harus dikelola secara efisien dan efektif untuk meningkatkan produksi yang akan meningkatkan kemajuan BUMN, yang ada pada gilirannya akan meningkatkan pola perekonomian masyarakat.

### **Akibat Hukum Kepailitan BUMN Terhadap Sita Umum Aset BUMN Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.**

#### **1. Sita Umum Dalam Kepailitan**

Objek sita dalam Undang-Undang Pembendaharaan Keuangan terdapat di dalam Pasal 1 angka 10 yaitu dari BUMN yaitu barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.

Adapun objek sita yang dilarang dalam melakukan penyitaan terdapat di dalam Pasal 50 Undang-undang Pembendaharaan, dimana Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

<sup>25</sup> Putusan MK Nomor 62/PUU-IX/2013

<sup>26</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 42.



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

## **2. Aset BUMN & Barang Milik Negara**

Dalam sebuah BUMN memiliki 2 (dua) jenis aset yaitu aset BUMN dan Barang Milik Negara (BMN). Aset BUMN merupakan harta atau aset yang diperoleh dari hasil keuntungan usaha yang didapatkan dari BUMN tersebut, sedangkan Barang Milik Negara merupakan aset-aset kepunyaan negara yang dipisahkan akan tetapi pengelolannya diserahkan sepenuhnya kepada BUMN. Secara kelembagaan di Kementerian Keuangan yang bertugas mengurus aset itu pada bagian kekayaan negara yang dipisahkan sedangkan Barang Milik Negara diurus oleh bagian kekayaan negara. Barang Milik Negara dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) yaitu:

1. Penyertaan modal (biasanya dalam saham);
2. Dividen yang sudah ditetapkan (laba yang sudah ditetapkan);
3. Laba ditahan (laba yang tidak diambil oleh Negara).
4. Barang milik negara yang dimiliki pemerintah maupun pihak ketiga.

Keempat Barang Milik Negara di atas tidak dapat dilakukan penyitaan sesuai dengan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Contoh nyata, PT KAI (Kereta Api Indonesia), yang disebut aset BUMN hanyalah gerbong kereta api saja sedangkan tanah dan bangunan yang digunakan adalah Barang Milik Negara. Atau contoh lain PT Bulog, asetnya hanyalah beras sedangkan modal dan bangunan yang digunakan adalah Barang Milik Negara.

## **3. Akibat Hukum Kepailitan BUMN Terhadap Sita Umum Aset BUMN Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.**

Tindakan-tindakan operasional (diluar permodalan dan eksistensi BUMN), tunduk sepenuhnya kepada rezim hukum korporasi. Sita umum terhadap aset debitor pailit yang merupakan pengertian lain dari kepailitan mempunyai akibat hukum yakni sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (KPKPU) dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (KPKPU) menjelaskan akibat dari pernyataan pailit adalah debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaan yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit dinyatakan. Kemudian dijelaskan juga dalam ketentuan Pasal 1131 KUH Perdata menyatakan seluruh aset debitor, baik yang bergerak maupun tidak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari menjadi tanggungan bagi seluruh utang debitor.

Hubungan BUMN Persero dengan pihak ketiga dalam mengadakan sebuah perikatan, perikatan yang dibuat BUMN hanyalah mengikat Perusahaan tersebut dan tidak mengikat negara. Hal demikian selaras dengan konsep sebagai sebuah perusahaan terbatas adalah badan hukum. Jadi perikatan yang dibuat pihak ketiga dengan BUMN Persero adalah perikatan diantara pihak ketiga dengan BUMN sebagai suatu badan hukum, bukan perikatan antara pihak ketiga dengan negara. Jadi kedua bentuk Badan Usaha Milik Negara ini sangat bisa dimungkinkan untuk pailit dan dilakukan penyitaan terhadap asetnya. Terkait sita umum aset BUMN maka terdapat perbedaan teknis untuk kedua bentuk BUMN yakni pada BUMN Perum dalam Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (KPKPU) menjelaskan bahwa Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dibidang kepentingan publik dan modalnya tidak terbagi dalam saham maka permohonan pailit harus diajukan oleh Menteri Keuangan.

BUMN Persero karena modalnya terbagi dalam saham dan terdapat unsur swasta serta dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan untuk Perseroan berlaku prinsip-prinsip Perseroan Terbatas yang ada pada Undang-Undang Perseroan Terbatas, Jadi BUMN Persero kepailitannya seperti Perseroan swasta pada umumnya yakni tanpa ada persetujuan dari menteri keuangan terlebih dahulu. Sita umum aset milik BUMN Persero perlu dilakukan pemilahan terlebih dahulu. Mengenai adanya Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara maka hal ini tidak berlaku bagi kekayaan BUMN Persero, karena kekayaan negara yang disertakan ke BUMN Persero adalah kekayaan yang dipisahkan sehingga tidak lagi menjadi kekayaan negara. Namun, dalam suatu BUMN terdapat barang milik negara yang masih dikuasai baik bergerak maupun tidak bergerak yang pengelolannya dititipkan pada BUMN. Barang-barang inilah statusnya bukan milik BUMN,

maka ketentuan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara berlaku sehingga barang milik negara tersebut tidak dapat dilakukan penyitaan.

Tindakan untuk mempailitkan suatu BUMN adalah hal yang akan sulit dilaksanakan karena secara peraturan perundang-undangan perbendaharaan negara, syarat yang harus dipenuhi untuk mempailitkan BUMN adalah adanya pemisahan antara barang-barang yang dikuasai oleh BUMN dengan barang-barang yang dikuasai oleh negara sebagai pemilik modal utama dari BUMN tersebut. Apabila akan melaksanakan sita umum terhadap aset BUMN yang dinyatakan pailit, debitor pailit tersebut harus dapat membuktikan adanya hal yang terpisah antara barang-barang yang dikuasai negara dengan yang dimiliki oleh BUMN itu sendiri. Dan yang dapat dilakukan sita umum kepailitan hanyalah terhadap barang yang dimiliki oleh BUMN secara tersendiri. Tidak dapatnya meletakkan sita umum terhadap aset BUMN yang dikuasai oleh negara sesuai dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang melarangnya dilakukan penyitaan terhadap aset negara baik yang dipergunakan sendiri ataupun yang berada pada pihak ketiga.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 juga semakin menguatkan bahwa sangatlah perlu melakukan kerja ekstra untuk mempailitkan suatu BUMN di Indonesia. Para Hakim Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan putusan ini lebih condong terhadap teori negara kesejahteraan yang beranggapan bahwa BUMN dibentuk untuk semakin menajjahterahkan warga negara Indonesia akan tetapi ini semakin menjadikan BUMN di Indonesia tidak mampu bersaing dengan perseroan lainnya karena BUMN selalu mendapatkan suatu kemudahan apabila sudah tidak mampu melakukan pembayaran utang maka BUMN tidak dapat dipailitkan.

Harjono, yang memberikan pendapat hukum yang berbeda lebih condong terhadap teori badan hukum dari aspek kekayaan bertujuan. Yang beranggapan apabila suatu BUMN dibentuk oleh negara, maka BUMN tersebut haruslah tunduk terhadap UU PT dan bukan tunduk kepada UU Perbendaharaan Negara, sehingga BUMN tersebut siap bersaing dengan perseroan lainnya dalam banyak hal bahkan BUMN juga harus lebih baik dan berkualitas karena mendapat penyertaan modal dari negara. Jika dilihat secara mendalam maka dapat dilihat dalam hal melakukan sita umum BUMN pailit terjadi perbedaan hukum antara sita umum perseroan umum dengan BUMN perseroan sehingga ini menimbulkan perbedaan di mata hukum padahal subyek hukum yang sama.

Berdasarkan UU BUMN, sebenarnya BUMN dapat dipailitkan melalui jalur pengadilan dengan mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Dan akibat hukum kepailitan BUMN terhadap sita umum aset BUMN menurut UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara hanyalah dapat dilakukan terhadap hanya terhadap aset BUMN yang diperoleh dari keuntungan BUMN tersebut, sedangkan terhadap saham, deviden dan Barang Milik Negara yang dikelola BUMN tidaklah dapat disita dalam kepailitan, sehingga dalam melakukan sita aset BUMN haruslah terlebih dahulu diinventarisir aset-aset BUMN yang terkena pailit dan dipisahkan Barang Milik Negara. Akan tetapi terhadap BUMN yang memonopoli bidang usaha yang diamanatkan oleh UUD tidak dapat dipailitkan seperti PGN (Perusahaan Gas Negara), Pertamina, PLN (Perusahaan Listrik Negara), dan lainnya. Hal ini dikarena BUMN tersebut memegang kendali penuh terhadap hajat banyak masyarakat Indonesia.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Hasil pembahasan sebagaimana yang diuraikan di bab-bab terdahulu yang menjelaskan tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sebagai Termohon Pailit Dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka dapat disimpulkan beberapa hal yaitu:

1. Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sejatinya tak berbeda dengan perusahaan pada umumnya, termasuk soal pemberesan aset. Namun, beberapa BUMN yang pernah dinyatakan pailit, tidak ada yang pernah sampai pada proses pemberesan aset. Kecuali untuk BUMN yang berstatus Perum karena kepemilikan penuh dari negara. Sementara yang berstatus persero ketentuannya sama saja dengan swasta. Karena kepemilikan negara terbagi atas saham-saham. Ketentuan soal pemberesan aset pun serupa. Dalam arti, ketika BUMN pailit, maka kepengurusan perusahaan merupakan kewenangan kurator. Direksi, Komisaris, sekalipun pemerintah tak lagi berhak, sehingga semua tindak tanduk perusahaan harus seizin kurator. Akibat hukum kepailitan BUMN terhadap keuangan Negara BUMN dinyatakan pailit, BUMN tidak lagi punya hak untuk menguasai dan mengurus harta kekayaannya namun BUMN masih dapat melakukan perbuatan hukum lain sepanjang tidak menyentuh harta kekayaan karena sudah berada di bawah sita umum. Akibat hukum kepailitan BUMN terhadap keuangan negara adalah harta pailit yang harus dibayarkan kepada kreditor tidak hanya berasal dari harta kekayaan BUMN namun dalam hal jumlah utang lebih besar dari jumlah kekayaan BUMN harus ikut ditanggung oleh negara. Kondisi demikian tentunya akan membebankan keuangan negara jika setiap kepailitan BUMN harus ditanggung juga oleh keuangan negara. Kepailitan

BUMN menjadi hal yang sangat *possible* terjadi karena sebagian besar BUMN belum berjalan secara profesional sebagai akibat terlalu banyaknya intervensi negara terhadap aktifitas bisnis BUMN.

2. Akibat hukum kepailitan BUMN dalam hal sita umum aset BUMN berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara adalah tidak dapat dilakukannya penyitaan terhadap saham, deviden dan Barang Milik Negara yang dimiliki dan dikuasai oleh pemerintah dan pihak ketiga sesuai pasal 50. Akan tetapi aset yang dapat disita dalam kepailitan BUMN hanya aset BUMN itu sendiri. Artinya aset yang dimiliki oleh BUMN itu sendiri adalah aset yang didapat BUMN dari hasil keuntungan BUMN sedangkan Barang Milik Negara yang dimiliki oleh Negara adalah aset yang diberikan oleh Negara kepada BUMN untuk dikelola dan menunjang kegiatan usaha dari BUMN tersebut. Secara teori negara kesejahteraan yang diatur dalam UU Perbendaharaan Negara hanya memikirkan kepentingan BUMN saja tanpa melihat dampak yang ditimbulkan akibat kepailitan tersebut dapat merugikan para kreditor yang masih memerlukan permodalan dari utang yang berada di suatu BUMN. Sehingga peraturan ini sangat tidak mencerminkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

### Saran

1. Kepada DPR RI: agar mengundangkan peraturan yang lebih spesifik lagi tentang sita terhadap BUMN yang pailit sehingga jelas dan terang payung hukumnya.
2. Kepada Mahkamah Agung: agar dapat mempertimbangkan putusan yang adil dalam memeriksa dan memutus permohonan pailit terhadap BUMN sehingga memberi kepastian hukum bagi pemohonnya.
3. Kepada Pemerintah: agar tetap memantau dan melakukan pengawasan yang baik terhadap kinerja BUMN sehingga tidak mengalami kepailitan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Chaidir, *Badan Hukum*, Bandung: Alumni, 1999.
- Fajar, Mukti., dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2010.
- Fuady, Munir, *Hukum Pailit Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Komarudin, Ade, *Politik Hukum Integratif UMKM*, Jakarta: RMBOOKS, 2014.
- L, Jusuf, Indradewa, *Pengertian Keuangan Negara Menurut Pasal 23 ayat (5) UUD 1945*, dalam buku *Kapita Selekta Keuangan Negara*, Jakarta : 1996.
- Nur, Aco, *Hukum Kepailitan: Perbuatan Melawan Hukum Oleh Debitor*, Jakarta: PT Pilar Yuris Ultima, 2015.
- Pramono, Nindyo, *Hukum PT Go Public dan Pasar Modal*, Yogyakarta: Andi Offset, 2013.
- Ridho, R. Ali, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Korporasi, Yayasan, Wakaf*, Bandung: Alumni, 2001.
- Singarimbun, Masri., Sofian Efendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2008.
- Sjahdeini, Sutan Remy, *Hukum Kepailitan*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2002.
- Soemitro, R. Rochmat, *Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Pajak Perseroan*, Bandung: PT Erseco Jakarta, 1976.
- Sulaiman, Alfin, *Keuangan Negara pada Badan usaha Milik Negara dalam Prspektif Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2011.
- Sunarmi, *Hukum Kepailitan Edisi 2*, Medan: Softmedia, 2010.
- Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2013.
- Supramono, Gatot, *Hukum Uang di Indonesia*, Bekasi : Gramata, 2014.
- Tumbuan, Fred B.G., *Pokok-pokok Undang-Undang Tentang Kepailitan Sebagaimana Diubah oleh PERPU No. 1/1998*, dalam buku Rudy A. Lontoh, S.H., dkk, *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiba Pembayaran Utang*, Bandung: Alumni, 2001.
- Nurdin, Andriani, *Kepailitan BUMN Persero*, Bandung; Alumni, 2012.
- Tjandra, Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Grasindo, 2014.
- Yani, Ahmad., Gunawan Widjaja, *Kepailitan Seri Hukum Bisnis*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.