

## KEPAILITAN BADAN USAHA MILIK NEGARA PERSERO

Teuku Syahrul Ansari<sup>1</sup>, Tri Setiady<sup>2</sup>, I Ketut Astawa<sup>3</sup>, Muhammad Yunus<sup>4</sup>  
Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang<sup>1,2,3,4</sup>  
Email: muhammadyunus070919@gmail.com

### Abstrak

BUMN merupakan pelaku usaha strategis yang berkontribusi signifikan terhadap perekonomian nasional, namun masih berpotensi mengalami kebangkrutan jika tidak dikelola secara profesional. UU No. 37 Tahun 2004 Kepailitan dan PKPU mengatur mekanisme pengajuan pailit BUMN, khususnya dalam Pasal 2 Ayat 5. Praktek pengadilan menunjukkan kompleksitas permasalahan, di mana beberapa putusan Pengadilan Niaga menolak permohonan kepailitan dari kreditor dengan alasan hanya Menkeu yang berwenang mengajukan permohonan. Kondisi ini mengindikasikan ketidakharmonisan dalam penanganan kasus kepailitan BUMN Persero. Penyebab utama ketidakselarasan ini adalah adanya konflik antar peraturan per-UU di bidang keuangan negara, perbendaharaan, kepailitan, BUMN, dan PT. Perbedaan interpretasi hukum di antara penegak hukum menciptakan ketidakpastian hukum, yang pada gilirannya dapat menghambat iklim investasi dan kepercayaan pelaku usaha terhadap BUMN. Oleh karena itu, perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan untuk menciptakan kejelasan dan kepastian hukum.

**Kata Kunci:** BUMN, Persero, Kepailitan.

### Abstract

*BUMN is a strategic business actor that contributes significantly to the national economy, but still has the potential to go bankrupt if it is not managed professionally. UU KPKPU concerning KPPU regulates the mechanism for filing bankruptcy for BUMN, especially in Article 2 Paragraph 5. Court practice shows the complexity of the problem, where several Commercial Court decisions reject bankruptcy applications from creditors on the grounds that only the Minister of Finance has the authority to submit applications. This condition indicates disharmony in the handling of the BUMN Persero bankruptcy case. The main cause of this disharmony is the conflict between laws and regulations in the fields of state finance, treasury, bankruptcy, BUMN, and PT. Differences in legal interpretation between law enforcers create legal uncertainty, which in turn can hinder the investment climate and business actors' trust in BUMN. Therefore, it is necessary to harmonize laws and regulations to create legal clarity and certainty.*

**Keywords:** State-Owned Enterprises, Persero, Bankruptcy.

### A. Pendahuluan

Pada dasarnya, negara dipandang sebagai organisasi sosial yang dirancang untuk mengumpulkan masyarakat melalui kekuasaan demi mencapai tujuan tertentu. Tujuan khusus dan umum dari setiap negara

biasanya dirumuskan dalam konstitusi, yang mencerminkan cita-cita kolektif rakyatnya. Bagi Republik Indonesia, tujuan negara telah dirumuskan secara komprehensif dalam paragraf keempat Pembukaan UUD 1945, meliputi perlindungan terhadap warga negara dan wilayah, peningkatan kesejahteraan masyarakat, intelektualisasi kehidupan bangsa, serta kontribusi pada tatanan internasional.<sup>1</sup> Konsep negara diutamakan sebagai instrumen untuk mewujudkan cita-cita mulia, bukan sebagai tujuan akhir. Negara dianggap sebagai sarana untuk memenuhi kepentingan bersama masyarakat, yang terus bergerak secara dinamis dalam menghadapi berbagai tantangan dan perubahan.

Pemikiran Jeremy Bentham tentang kedaulatan negara menekankan bahwa tanggung jawab utama pemerintah adalah memastikan kebahagiaan maksimal bagi warganya. Negara tidak hanya dipandang sebagai entitas administratif, tetapi sebagai lembaga yang secara aktif menciptakan kondisi yang memungkinkan warganya mencapai tingkat kesejahteraan dan kebahagiaan tertinggi, dengan memperhatikan kepentingan bersama dalam setiap kebijakan dan administrasi pemerintahan.

Untuk mencapai tujuan ekonomi sebagaimana diamanatkan dalam Ayat Keempat Pembukaan UUD 1945 mengenai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah dilaksanakan melalui penempatan sebagian kekayaan negara pada perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>2</sup> Peran strategis BUMN difokuskan untuk memastikan keterlibatan aktif negara dalam kegiatan ekonomi dan pengelolaan sumber daya nasional. Dalam ekosistem ekonomi Indonesia, BUMN ditempatkan sebagai pelaku usaha yang signifikan, berdampingan dengan sektor swasta dan koperasi. Keberadaannya difungsikan bukan sekadar sebagai bentuk kepemilikan negara, melainkan sebagai instrumen konkret untuk menjalankan amanat konstitusional Pasal 33 Ayat 2 dan 3 UUD 1945, dengan mengedepankan pengelolaan sumber daya ekonomi secara adil dan berkelanjutan demi kesejahteraan Masyarakat.<sup>3</sup>

Pada tahun 2023, BUMN menunjukkan kinerja ekonomi yang mengesankan, dengan total aset mencapai Rp 10. 402 triliun, meningkat dari Rp 8. 300 triliun pada tahun 2020. Kontribusi BUMN terhadap negara mencapai Rp 1. 940 triliun, yang mencakup penerimaan pajak sebesar Rp 1. 391,4 triliun, penerimaan negara bukan pajak sebesar Rp 354,2 triliun, dan dividen sebesar Rp 194,4 triliun. Secara keseluruhan, kontribusi ini memberikan sumbangan sebesar 21% terhadap penerimaan negara, tidak termasuk hibah.

Secara yuridis, baik BUMN yang berbentuk Perum maupun Persero

---

<sup>1</sup> Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN* (Kencana, 2012).

<sup>2</sup> Frento T Suharto, "Rekonstruksi Regulasi Kerugian Keuangan Negara Pada Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi Dan Doktrin Business Judgment Rule Yang Berbasis Keadilan Pancasila" (UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG, 2022).

<sup>3</sup> Isis Ikhwanisyah, Man S Sastrawidjaja, and Rahmi Yuniarti, "Hukum Perusahaan Analisis Privatisasi BUMN Dalam Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Cet I*, 2019.

memiliki potensi untuk dinyatakan pailit, namun dengan prosedur yang berbeda-beda. Mengacu pada Pasal 1 Nomor 4 UU No. 19/2003, BUMN yang dijelaskan dalam Pasal 2 Ayat 5 UU No. 37 Tahun 2004 Kepailitan dan PKPU adalah perusahaan publik (Perum), di mana hanya Menkeu (Menteri Keuangan) yang dapat mengajukan permohonan pailit.<sup>4</sup> Sementara itu, untuk BUMN Persero, sesuai dengan argumen yang sebaliknya, permohonan kepailitan atau Pemutusan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dapat diajukan oleh debitur, kreditur, atau pihak lain, serupa dengan ketentuan yang berlaku untuk Perseroan Terbatas pada umumnya. Namun, dalam praktik peradilan muncul permasalahan, di mana meskipun secara resmi Badan Usaha Milik Negara Persero memiliki hak untuk dinyatakan bangkrut, beberapa putusan Pengadilan Niaga justru menolak permohonan tersebut dengan alasan bahwa hanya Menkeu yang berwenang untuk mengajukannya. Bahkan, keputusan mengenai kepailitan di tingkat pertama sering dibatalkan di tingkat kasasi oleh MA, atau sebaliknya.

Fenomena ini mengindikasikan adanya ketidakkonsistenan yang cukup signifikan dalam keputusan hukum mengenai permohonan pailit atau PKPU terhadap BUMN Persero, baik di tingkat Pengadilan Niaga maupun di Mahkamah Agung. Perbedaan dalam keputusan tersebut menciptakan keraguan hukum yang substansial, menambah kompleksitas, dan menimbulkan risiko besar bagi pihak-pihak yang berurusan dengan BUMN. Ketidakharmonisan ini tidak hanya berpengaruh pada aspek hukum formal, tetapi juga dapat mengganggu iklim investasi dan menurunkan kepercayaan pelaku usaha terhadap sistem hukum serta mekanisme penyelesaian sengketa di Indonesia. Hal ini menjadikannya sebagai topik yang menarik untuk diteliti lebih lanjut dalam studi hukum yang mendalam.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian dalam karya ilmiah ini mengadopsi pendekatan kualitatif dengan metode yuridis normatif, yang bertujuan untuk mengeksplorasi permasalahan melalui tinjauan pustaka dan referensi pustaka. Penelitian ini bersifat deskriptif dan analitis, memberikan wawasan mendalam tentang masalah hukum yang dibahas, disertai dengan analisis yang bertujuan untuk menemukan solusi dan penjelasan yang jelas. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, dengan memanfaatkan dokumen hukum dan referensi dari para ahli hukum. Analisis data dilakukan secara normatif kualitatif, melalui interpretasi kritis dan persiapan sistematis isi dokumen hukum, dengan tujuan memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang masalah yang sedang dipelajari.

## **C. Hasil dan Pembahasan**

Baik individu maupun badan hukum dapat mengalami kebangkrutan, yang mencerminkan ketidakmampuan debitur dalam memenuhi kewajiban

---

<sup>4</sup> Rahayu Hartini, *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Di Indonesia* (Setara Press, 2017).

utangnya. Istilah "kebangkrutan" berasal dari bahasa Italia "faillie" atau "faillimento," sedangkan "kebangkrutan" diambil dari bahasa Latin "banco rotto," yang merujuk pada praktik abad pertengahan di Italia, di mana seorang pedagang yang gagal memenuhi kewajibannya akan merusak meja transaksi sebagai simbol kegagalan keuangan.<sup>5</sup> Kepailitan menggambarkan keadaan ketidakmampuan untuk membayar utang, sedangkan kepailitan itu sendiri adalah keputusan pengadilan yang mengarah pada penyitaan aset semua debitur untuk melunasi utangnya. Berdasarkan Pasal 1 Nomor 1 UU KPKPU, kepailitan merupakan penyitaan umum harta debitur, yang dikelola oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas untuk melunasi utang secara terstruktur dan adil.<sup>6</sup>

Sering kali, masyarakat salah mengartikan kepailitan, melihatnya sebagai suatu putusan pidana atau pelanggaran hukum yang perlu dihindari. Namun, sebenarnya, kebangkrutan merupakan hasil dari kegagalan manajemen dalam mengelola usaha, yang mengakibatkan ketidakmampuan untuk memenuhi kewajiban finansial. Kepailitan sejatinya adalah suatu mekanisme hukum yang menawarkan solusi struktural bagi debitur yang terjerat utang, bukan hanya sekadar permasalahan penggelapan atau pelanggaran hak kreditor.

Berdasarkan UU KPKPU mengenai KPKPU, terdapat dua opsi yang bisa diambil ketika debitur mengalami kesulitan untuk melunasi utang, yaitu permohonan pailit atau permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU). Kedua langkah ini dirancang untuk menyelesaikan permasalahan utang dengan cara yang adil dan transparan. Meskipun UU KPKPU tidak memberikan penjelasan yang mendetail mengenai permohonan kepailitan, Pasal 1 Nomor 1 menyatakan bahwa tujuannya adalah untuk melaksanakan penyitaan umum atas seluruh harta debitur, yang akan dikelola oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas. Di sisi lain, PKPU adalah langkah yang dapat diajukan oleh debitur atau kreditor untuk menunda kewajiban pembayaran utang, dengan maksud untuk merencanakan penyelesaian pembayaran utang melalui Pengadilan Niaga.

UU KPKPU menetapkan bahwa tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara syarat untuk mengajukan pailit dan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU). Kedua jenis permohonan ini dapat diajukan oleh debitur maupun kreditor, dan berlaku bagi debitur yang memiliki lebih dari satu kreditor. Selain itu, undang-undang ini juga mengatur mengenai pihak-pihak tertentu yang berhak mengajukan permohonan, seperti Kejaksaan (untuk kepailitan demi kepentingan umum), OJK (untuk lembaga keuangan), serta Menkeu (untuk BUMN yang bergerak di bidang publik), sesuai dengan kepentingan masing-masing.<sup>7</sup>

Legal standing adalah syarat yang wajib dipenuhi untuk

---

<sup>5</sup> Sjahdeini Sutan Remy, "Sejarah Asas Dan Teori Hukum Kepailitan," *Prenadamedia Group, Jakarta*, 2018.

<sup>6</sup> M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma Dan Praktik Di Peradilan)* (Prenadamedia Group, 2019).

<sup>7</sup> Elyta Ras Ginting, *Hukum Kepailitan: Teori Kepailitan* (Bumi Aksara, 2018).

mendaftarkan permohonan pailit atau PKPU. Apabila syarat ini tidak terpenuhi, Panitera Pengadilan Niaga harus menolak pendaftaran permohonan. Namun, dalam praktiknya, terdapat keputusan yang menolak permohonan pailit atau PKPU terhadap Badan Usaha Milik Negara dengan alasan bahwa hanya Menkeu yang memiliki kewenangan, yang bertentangan dengan Pasal 6 Ayat 3 Juncto Pasal 224 Ayat 6 UU KPKPU, yang mengharuskan Panitera untuk mengevaluasi kelengkapan posisi hukum pemohon. Berdasarkan argumen yang bertentangan dengan Pasal 2 Ayat 5 UU yang sama, permohonan KPKPU terhadap BUMN harus dilakukan oleh debitur atau kreditur, sama seperti pada PT swasta, sedangkan BUMN hanya dapat diajukan oleh Menkeu.

NO	TERMOHON	NO PUTUSAN	AMAR PUTUSAN
1.	Industri Kaca (Persero)	1/Kepailitan/2009/PN Niaga Sby	Permohonan kepailitan terhadap PT. Industri Kaca (Persero) ditolak dengan alasan aset perusahaan dimiliki oleh negara, sehingga hanya Menteri Keuangan yang memiliki kewenangan untuk mengajukan kepailitan.
		397K/Rev.Sus/2010	Putusan pengadilan sebelumnya dibatalkan, dan PT. Iglas (Persero) kemudian resmi dinyatakan pailit.
		111 PK/Rev.Sus/2009	Majelis Hakim membatalkan putusan sebelumnya dengan alasan bahwa seluruh saham PT. Industri Kaca (Persero) dimiliki oleh negara, sehingga permohonan kepailitan hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan, sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37/2004 tentang KPKPU.
2.	PT. Merpati Nusantara Airlines (Persero)	4/Rev.Sus-Kepailitan/2016/PN Jkt.Pst	Ditolak
		447 K/Rev.Sus-Kebangkrutan/2016	Putusan pengadilan sebelumnya ditegakkan dengan alasan permohonan pailit tidak diajukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No. 37/2004, sehingga pemohon dianggap tidak memiliki kedudukan hukum (persona standi in judicio) untuk mengajukan permohonan kepailitan.
3.	Dirgantara Indonesia (Persero)	41/Kepailitan/2007/PN Niaga Jkt.Pst.	Permohonan tersebut dikabulkan dengan pertimbangan bahwa pemohon telah memenuhi semua persyaratan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang KPPU.
		75K/Rev.Sus/2007	Permohonan ditolak dengan alasan pemohon tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan permohonan kepailitan, karena tidak berasal dari Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang KPKPU.
4.	PT. Angkasa Pura II (Persero)	103/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst.	Permohonan tersebut ditolak dengan pertimbangan bahwa PT Angkasa Pura II (Persero) merupakan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan umum, di mana seluruh saham dimiliki dan dikuasai oleh negara. Majelis Hakim berpendapat bahwa permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan sehingga tidak memenuhi persyaratan formal yang diatur dalam Pasal 223 juncto Pasal 2 ayat (5) UU No. 37/2004 tentang KPPU.
5.	PT. Istaka Karya (Persero)	139/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Jkt.Pst.	Permohonan ditolak dengan alasan Majelis Hakim berpendapat bahwa permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan sesuai dengan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37/2004, sehingga pemohon dianggap tidak memiliki persona standi dalam peradilan untuk mengajukan permohonan.
6.	Perkebunan Nusantara I	14/Pdt.Sus-PKPU/2019/PN Niaga Mdn.	PTPN I mengalami dua kali penolakan permohonan Penghentian Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) oleh kreditur yang berbeda, berdasarkan Putusan Nomor 14/Pdt.Sus-PKPU/2019/PN Niaga Mdn. dan Putusan Nomor 15/Pdt.Sus-PKPU/2019/PN Niaga Mdn. Alasan utama penolakan tersebut adalah PTPN I dinilai masih memiliki karakteristik sebagai perusahaan negara, sesuai dengan Pasal 2A ayat (7) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Partisipasi dan Pengelolaan Modal Negara pada BUMN dan PT, yang menyatakan bahwa anak usaha milik negara yang memiliki saham dengan hak istimewa, seperti Saham Dwiwarna Seri A, diperlakukan sama dengan BUMN.
		15/Pdt.Sus-PKPU/2019/PN Niaga Mdn.	

7.	PT Indonesia Power	35/Pdt.Sus- Kepailitan/2021/PN Niaga Jkt.Pst	Permohonan tersebut ditolak karena empat alasan utama: Pertama, PT PLN (Persero) masih memiliki pengaruh atas PT Indonesia Power melalui kepemilikan Saham Seri I, sehingga setara dengan BUMN. Kedua, berdasarkan prinsip <i>contrarius actus</i> , peraturan yang berlaku untuk anak perusahaan juga mewajibkan penerapan hukum publik terhadap PT Indonesia Power, sesuai dengan Pasal 2A Peraturan Pemerintah No. 72/2016. Ketiga, keistimewaan yang diberikan Saham Seri I dalam Anggaran Dasar menunjukkan pengaruh langsung negara melalui PT PLN (Persero) terhadap PT Indonesia Power. Keempat, PT Indonesia Power beroperasi di sektor ketenagalistrikan di wilayah Jawa dan Bali, yang dianggap sebagai bisnis yang melayani kepentingan publik berdasarkan penugasan pemerintah.
----	--------------------	--	--

Gambar Tabel 1

Keputusan menolak permohonan KPKPU dengan pertimbangan bahwa permohonan harus diajukan oleh Menkeu<sup>8</sup>

Analisis terhadap putusan hukum menunjukkan adanya ketidakkonsistenan dalam penanganan permohonan pailit PKPU terhadap BUMN Persero. Beberapa putusan pengadilan menolak permohonan dengan alasan bahwa hanya Menkeu yang memiliki kewenangan untuk mengajukan, sementara putusan lain justru menerima permohonan dari pihak-pihak selain Menkeu. Perbedaan pendapat di antara majelis hakim mencerminkan kompleksitas permasalahan hukum yang terkait dengan status dan posisi BUMN Persero, yang berada di antara ranah hukum publik dan swasta. Ketidakkonsistenan keputusan tersebut pada akhirnya menciptakan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha yang menjalin kerja sama dengan BUMN Persero.

---

<sup>8</sup> Dinda Ayu Narassati, Yonathan Aji Pamungkas, and Anita Afriana, "Disparitas Putusan Pengadilan Tentang Permohonan Pailit Dan PKPU Oleh Kreditur Terhadap BUMN (Persero)," *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 1, no. 5 (2023).

NO	TERMOHON	NO PUTUSAN	AMAR PUTUSAN
1.	PT. KERTAS LECES	5/PKPU/2014/PN Niaga Sby.	Permohonan PKPU dikabulkan oleh Majelis Hakim dengan pertimbangan bahwa pengajuan tidak harus dilakukan oleh Menteri Keuangan. Hal ini dikarenakan termohon, PT TPaper Leces (Persero), merupakan badan usaha berbentuk Persero dan bukan Perusahaan Publik (Perum). Selain itu, PT TPaper Leces (Persero) saat ini dalam status pailit setelah perdamaian yang sebelumnya disepakati dibatalkan melalui yang diajukan oleh para pekerja.
2.	PT. Istaka Karya (Persero)	23/PKPU/2012/PN Niaga Jkt.Pst.	Permohonan tersebut dikabulkan oleh Majelis Hakim dengan pertimbangan bahwa pengajuan permohonan quo tidak wajib bagi Menteri Keuangan. Saat ini, PT Istaka Karya (Persero) telah berstatus pailit setelah perdamaian yang telah disepakati sebelumnya dibatalkan.
3.	PT. Merpati Airlines (Persero)	4/Rev.SusPKPU/2018/PN Niaga Sby.	Permohonan PKPU yang diajukan oleh PT Parewa Catering sebagai kreditur dikabulkan melalui Pdt. Sus-PKPU/2018/PN Niaga Sby. Saat ini, PT Parewa Catering berstatus pailitan akibat pembatalan perdamaian dalam proses PKPU.
4.	PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk	289/Pdt.Sus-PKPU/PN Niaga Jkt.Pst.	Permohonan PKPU yang diajukan kreditur terhadap PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk awalnya ditolak karena persyaratan PKPU dianggap tidak terbukti. Namun, Majelis Hakim menyatakan bahwa Garuda Indonesia merupakan BUMN yang kepemilikan modalnya tidak sepenuhnya dimiliki oleh negara. Modal perusahaan dibagi dalam bentuk saham, sehingga pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan PKPU.
		425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst.	Permohonan PKPU yang diajukan kreditur terhadap PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk awalnya ditolak karena persyaratan PKPU dianggap tidak terbukti. Namun, Majelis Hakim menyatakan bahwa Garuda Indonesia merupakan BUMN yang kepemilikan modalnya tidak sepenuhnya dimiliki oleh negara. Modal perusahaan dibagi dalam bentuk saham, sehingga pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan PKPU.
5.	PT. Dermaga dan Pelayaran Surabaya (Persero)	78/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Sby.	PT Twinco Karunia Mandiri, selaku kreditur, mengajukan permohonan PKPU terhadap PT Dok dan Perkapalan Surabaya (Persero), yang kemudian dikabulkan oleh Majelis Hakim. Kreditur dianggap memiliki persona standi judicio untuk mengajukan permohonan PKPU terhadap BUMN dalam bentuk Persero tanpa memerlukan pengajuan oleh Menteri Keuangan.
6.	PT. Barata Indonesia (Persero)	62/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Sby.	PT Barata Indonesia (Persero) diajukan untuk PKPU oleh dua krediturnya, yaitu PT Fortuna Badja Inti dan PT Pandan Jaya Indonesia. Dalam keputusannya, Majelis Hakim mengabulkan permintaan tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa kreditur memiliki persona standi dalam peradilan untuk mengajukan PKPU terhadap BUMN dalam bentuk Persero tanpa perlu Menteri Keuangan.

Gambar Tabel 2  
 Keputusan mengabulkan permohonan pailit/PKPU dengan pertimbangan permohonan tersebut tidak harus diajukan oleh Menkeu

Tabel yang ditampilkan menunjukkan adanya ketidakharmonisan atau perbedaan putusan terkait kepailitan dan permohonan PKPU terhadap BUMN Persero. Hal ini disebabkan oleh variasi tafsir di antara Hakim Pengadilan Niaga mengenai Pasal 2 Ayat 5 UU KPKPU. Kurangnya kejelasan dalam mendefinisikan BUMN yang bergerak demi kepentingan umum menjadi penyebab utama. Penjelasan pasal tersebut menyebutkan bahwa badan usaha adalah badan usaha yang modalnya dimiliki sepenuhnya oleh negara dan tidak dibagi menjadi saham. Menurut Andriani Nurdin, kesenjangan ini dipengaruhi oleh kebingungan konsep keuangan negara dalam UU No. 17/2003, yang mencampurkan keuangan publik dan swasta.<sup>9</sup> Selain itu, terdapat pertentangan antara undang-undang seperti UU No. 19/2003, UU KPKPU, UU No. 40/2007, dan UU No. 1/2004, yang mengakibatkan perbedaan pemahaman hakim tentang kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit atau PKPU terhadap perusahaan BUMN.

Berdasarkan UU KPKPU, BUMN yang berbentuk Persero maupun Perum dapat diajukan untuk pailit dengan ketentuan khusus. Pasal 2 Ayat 5 mengatur secara khusus kepailitan BUMN Perum yang beroperasi di bidang kepentingan umum dengan modal yang sepenuhnya dimiliki oleh negara dan tidak dibagi dalam bentuk saham. Pada awalnya, permohonan pailit BUMN Persero yang diajukan oleh pihak lain selain Menkeu dianggap sah, yang membuat Majelis Hakim Pengadilan Niaga memberikan status hukum terhadap permohonan pailit. Namun, pada tingkat kasasi, Majelis Hakim memiliki pandangan yang berbeda. Mereka menyatakan bahwa PT. DIP adalah BUMN dengan modal murni BUMN, beroperasi di sektor industri yang vital, dan masuk dalam kategori kepentingan umum. Oleh karena itu, permohonan kepailitan hanya dapat diajukan oleh Menkeu. Dalam pertimbangan mereka, Majelis Hakim juga merujuk pada Pasal 50 UU No. 1/2004 yang melarang penyitaan atas barang milik negara.

Dalam kasus permohonan pailit terhadap PT Dirgantara Indonesia (Persero), terdapat perbedaan interpretasi yang signifikan antara Majelis Hakim Pengadilan Niaga dan Majelis Hakim di tingkat Kasasi. Meskipun modal perusahaan dibagi dalam bentuk saham dan sepenuhnya dimiliki oleh negara, dengan pemegang saham adalah Menteri BUMN dan Menkeu atas nama Negara Republik Indonesia, putusan kasasi tersebut bertentangan dengan Fatwa Mahkamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang ditandatangani oleh Ketua Majelis yang sama. Fatwa tersebut menyatakan bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan APBN sebagai penyertaan modal BUMN tidak dianggap sebagai pembiayaan negara. Hal ini sejalan dengan Pasal dalam UU No. 17/2003 yang mendefinisikan keuangan negara sebagai hak dan kewajiban negara yang memiliki nilai moneter, termasuk barang milik negara. Pasal 2 huruf g memperluas cakupan keuangan negara untuk mencakup aset negara atau

---

<sup>9</sup> Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum* (Alumni, 2012).

daerah yang dikelola oleh pemerintah atau pihak lain, termasuk aset yang dipisahkan di dalam badan usaha negara atau daerah.

Secara yuridis, definisi yang luas menghasilkan ambiguitas ketika dikaitkan dengan Undang-Undang No. 19/2003 mengenai BUMN. Dalam regulasi tersebut, BUMN diartikan sebagai suatu badan usaha yang modalnya bersumber dari aset negara yang terpisah dari APBN untuk dimanfaatkan sebagai modal di Persero, Perum, atau PT lainnya. Pemisahan ini mengubah cara manajemen kekayaan negara dari sistem anggaran menjadi penerapan prinsip manajemen perusahaan yang sehat. Namun, cakupan keuangan negara yang terdapat dalam Pasal 2 huruf g UU No. 17/2003 menimbulkan kebingungan hukum, karena mengaburkan perbedaan antara elemen-elemen hukum publik dan perdata yang seharusnya berbeda secara mendasar. Setelah kekayaan negara terpisah dari APBN dan dijadikan modal negara, statusnya beralih menjadi modal Persero, sementara negara berperan sebagai pemegang saham. Dalam konteks Perseroan, perseroan beroperasi dengan modal yang dibagi menjadi saham, di mana setidaknya 51% saham dimiliki oleh negara, dengan tujuan utama untuk meraih keuntungan serta tunduk pada ketentuan UU PT.

Sesuai dengan UU No. 40/2007 mengenai PT, perusahaan merupakan badan hukum yang berbentuk kemitraan modal yang didirikan berdasarkan suatu perjanjian untuk menjalankan kegiatan usaha, dengan modal yang terbagikan dalam bentuk saham. Dalam Pasal 7 Ayat 4 dinyatakan bahwa status badan hukum suatu perusahaan akan diperoleh setelah adanya keputusan pengesahan dari Menteri. Berdasarkan ketentuan dalam UU BUMN serta UU PT, BUMN Persero diakui sebagai badan hukum yang sah melalui keputusan Menteri Hukum dan HAM dan diatur oleh hukum privat. Akibatnya, aset negara yang dijadikan modal di dalam Persero tidak lagi dikategorikan sebagai keuangan publik dan tidak lagi terikat oleh UU Keuangan Negara atau UU Perbendaharaan Negara, tetapi diatur menurut UU BUMN dan UU PT. Dengan demikian, posisi negara pun berubah menjadi pemegang saham yang setara dengan pemegang saham swasta.<sup>10</sup>

Persoalan hukum menjadi semakin kompleks dengan adanya Pasal 50 UU No. 1/2004 yang melarang penyitaan terhadap barang milik negara. Dalam situasi kepailitan, seluruh aset debitur akan disita dan dikelola oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas, sehingga debitur kehilangan haknya untuk mengelola aset serta melakukan tindakan hukum. Perbedaan pendapat terkait kepailitan BUMN muncul akibat adanya konflik regulasi yang dapat menciptakan ketidakpastian hukum bagi mitra bisnis dan berdampak negatif terhadap BUMN serta pemerintah. Hal ini dapat menyulitkan dalam memperoleh kredit atau menerbitkan obligasi, sebab calon kreditur atau investor mungkin merasa khawatir tidak akan mendapatkan haknya jika BUMN gagal memenuhi kewajibannya. Oleh karena itu, penting untuk melakukan harmonisasi regulasi guna mendukung perkembangan BUMN serta menjaga kepercayaan investor.

---

<sup>10</sup> Nindyo Pramono, *Hukum Perseroan Terbatas* (Sinar Grafika, 2024).

#### **D. Penutup**

BUMN memiliki peranan yang sangat penting dalam perekonomian nasional serta kontribusi terhadap penerimaan negara. Namun, BUMN tetap berisiko untuk mengalami kebangkrutan apabila tidak dikelola dengan baik, serupa dengan risiko yang dihadapi oleh perusahaan swasta. Pemerintah telah menetapkan prosedur untuk pengajuan PKPU BUMN dalam UU KPKPU, lebih spesifiknya di Pasal 2 Ayat 5. Namun, dalam penerapannya, terdapat ketidaksesuaian keputusan di Pengadilan Niaga mengenai permohonan pailit untuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), di mana beberapa keputusan menolak permohonan dari kreditur dan menyatakan bahwa hanya Menkeu yang berwenang untuk mengajukan permohonan kepailitan. Ketidaksiharasan ini muncul karena definisi keuangan negara dalam UU No. 17/2003 yang tidak jelas, karena mencakup aspek keuangan publik dan swasta, serta adanya konflik antara berbagai undang-undang, seperti UU BUMN, Kepailitan, Pendidikan Tinggi, Keuangan Negara, dan Kas Negara. Situasi ini menimbulkan perbedaan pemahaman di antara hakim terkait kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit atau PKPU terhadap BUMN Persero oleh pihak yang bukan Menkeu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ginting, Elyta Ras. *Hukum Kepailitan: Teori Kepailitan*. Bumi Aksara, 2018.
- Hartini, Rahayu. *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Di Indonesia*. Setara Press, 2017.
- <https://bumn.go.id/publikasi/berita/rilis/detail/662775b8061d6>.
- <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-7520207/erick-thohir-pamer-bumn-beri-setoran-ke-negara-rp-1-940-t>.
- <https://rcs.hukumonline.com/insights/perubahan-uu-ojk>.
- <https://www.antaranews.com/berita/4236263/erick-thohir-sebut-aset-bumn-meningkat-menjadi-rp10402-triliun>.
- Ikhwansyah, Isis, Man S Sastrawidjaja, and Rahmi Yuniarti. "Hukum Perusahaan Analisis Privatisasi BUMN Dalam Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Cet I*, 2019.
- Ilmar, Aminuddin. *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*. Kencana, 2012.
- Narassati, Dinda Ayu, Yonathan Aji Pamungkas, and Anita Afriana. "Disparitas Putusan Pengadilan Tentang Permohonan Pailit Dan PKPU Oleh Kreditur Terhadap BUMN (Persero)." *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 1, no. 5 (2023).
- Nurdin, Andriani. *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Alumni, 2012.
- Pramono, Nindyo. *Hukum Perseroan Terbatas*. Sinar Grafika, 2024.
- Remy, Sjahdeini Sutan. "Sejarah Asas Dan Teori Hukum Kepailitan." *Prenadamedia Group, Jakarta*, 2018.
- Shubhan, M. Hadi. *Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma Dan Praktik Di Peradilan)*. Prenadamedia Group, 2019.
- Suharto, Frento T. "Rekonstruksi Regulasi Kerugian Keuangan Negara Pada Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi Dan Doktrin Business Judgment Rule Yang Berbasis Keadilan Pancasila." UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG, 2022.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (KPKPU)
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT)