

PENULISAN SKRIPSI

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP BADAN
USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG MENGALAMI KEPAILITAN**



Diajukan oleh :

STEVEN GALILEO HARYANTO

NPM : 170512755
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2021**

PENULISAN SKRIPSI

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP BADAN
USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG MENGALAMI KEPAILITAN**



Diajukan oleh :

STEVEN GALILEO HARYANTO

NPM : 170512755

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA**

2021

HALAMAN PERSETUJUAN

PENULISAN SKRIPSI

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP BADAN
USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG MENGALAMI KEPAILITAN**



Diajukan oleh :

STEVEN GALILEO HARYANTO

NPM : 170512755

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan dan Pemerintahan

Telah Disetujui Untuk Ujian Pendadaran

Dosen Pembimbing I

Tanggal

: 10-04-2021

Dr. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

Tanda Tangan

:

HALAMAN PENGESAHAN

PENULISAN SKRIPSI

**PERAN DAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH TERHADAP BADAN
USAHA MILIK NEGARA (BUMN) YANG MENGALAMI KEPAILITAN**



Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Dalam Sidang Akademik yang diselenggarakan pada:

Hari : Kamis

Tanggal : 27 Mei 2021

Susunan Tim Penguji :

Ketua : Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.

Sekretaris : B. Hengky Widhi A., S.H., M.H.

Anggota : R. Sigit Widiarto, S.H., LL.M.

Tanda Tangan

**Mengesahkan
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Atma Jaya Yogyakarta**



Dr. Y. Sari Murti Widiyastuti, S.H., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yesus Kristus atas limpahan berkat, karunia, rahmat, dan juga tuntunan-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum/skripsi dengan judul “Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Mengalami Kepailitan”. Penulisan skripsi ini memiliki tujuan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, selain itu penulis juga berharap penulisan hukum/skripsi ini dapat memberikan manfaat di bidang ilmu hukum. Dalam proses penulisan hukum/skripsi ini tentunya penulis melibatkan banyak pihak yang memberi dukungan penuh kepada penulis, oleh karena itu penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Ibu Dr. Y. Sari Murti Widyastuti, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
2. Bapak Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing, mengarahkan serta memberikan ilmu dan pengalaman yang sangat bermanfaat bagi penulis;
3. Seluruh Dosen dan Staff Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberikan bantuan kepada penulis;
4. Ibu Qanita Zara Shafira selaku Pegawai Biro Hubungan Masyarakat dan Fasilitasi Dukungan Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia yang dengan ramah telah membantu penulis supaya terhubung dengan deputi terkait untuk melakukan penelitian skripsi ini;
5. Bapak Bin Nahadi selaku Plh. Asisten Deputi Bidang Manajemen Risiko dan Kepatuhan Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia yang

telah memberikan pendapatnya terkait dengan penulisan skripsi dengan menjawab pertanyaan yang saya sampaikan;

6. Bapak Dr. Hendry Julian Noor, S.H., M.Kn. selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang telah memberi pendapat terkait dengan penulisan skripsi ini melalui wawancara, dan juga telah memberi semangat dan doa kepada penulis;
7. Kedua orang tua penulis yakni Haryanto, S.E. dan Juniarti yang telah mendoakan, memberi semangat, dan membesarkan penulis dengan kasih dan sayang;
8. Kedua adik penulis yakni Billy Johanes Haryanto dan Yemima Tania Haryanto Putri yang telah memberi semangat dukungan penuh kepada penulis;
9. Sahabat penulis di Kontrakan Yadara yakni, Yulius Dwi Nugroho, Augusto Edytama, Bimo Wicaksono, Kevin Sambowo, Benedictus Jason, Jaro Kenya, Silvanus Sefrian, Felix Deo, Michael Ezra, Jeremia Wylie, Alessandro Ardi;
10. Sahabat penulis di Kos Sharon House yakni, Gunawan Situmorang, S.H., Bernadinus Steven Damai, A.Md., Ari Simarmata, Landra, Reza Aldo Agusta, Taufik Akbarianto, Valen Karel, serta sahabat di Kos Sharon House lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
11. Sahabat penulis dari alumni SMA Negeri 3 Pati yakni, Nur Royyan Fikri, Heri Kurniawan, Riyando Gilang, Mokhamad Rexzi, Denta Rani, Dona Lintang, Gadis Enggal, I Gusti Agung Varry;
12. Sahabat penulis yakni, Silvester Mario, Samuel Edi Masreng, Jehuda Pangemanan, Filippo Apriando, Pandu Artha Waskitamukti, Reynaldi Oktavianus, Elfan Rio, Anelia Meilani, Rosa Mutiara Dewi, Tessya Christara, Tiara Meilia;

13. Teman-teman Badan Eksekutif Mahasiswa FH UAJY yakni, Vivian Liona, Priskila Wukir, Juan Hugo, Stephannie Boru Situmorang, Chris Monika Girsang, Pamela Yohana, Louis Tryadi, Andi Eli, Sabrina Dhea, Theodorus Diaz Alfredo, dan teman-teman BEM FH UAJY lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
14. Teman-Teman Komunitas Anti Korupsi yakni, Andi Erika Natsir, Diana Dessy, Mario Tambunan, Elisabeth, Dewy Pasaribu, I Made Wirangga, Robin Azarya, Risna Theresia, Elsa Graciana, Sofia Angel Raфра, Adelina Christanti, Yehezkiel Obey, Rabin Nainggolan, Roganda Artha, I Dw Made Rama, Ni Nyoman Mecin, Albertus Bima, Gladys Rebecca, Arnetta Rosalinda, Doris Agusnita, Thomas Aquinas Yudha, Elisabeth Helyanti, Vitalis Arka, Audito Camar, Jaya Mendrofa, serta teman-teman Komutasi FH UAJY lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
15. Teman-teman Kelas C semester satu yakni, Otniel Alexander, Bimo Adji Santoso, Andra, Ganta Wahyu, Krisna Mega, Raka Anindyo, Rizky Xavier, Brigitta Olivia, Paskaliana Havani, Gregorius Unggul, serta teman-teman Kelas C lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
16. Teman-teman Forum Mahasiswa Hukum Indonesia FH UNS yakni, Azhari Ginting, Aryan Pamuji, Muhammad Irfan, Ezra Sembiring, Rizal Habibunnanjar, Aswan, Fuady Bakir, Hilyatul Asfia, Wara Widya, Esther Evelyn, serta teman-teman FMHI FH UNS lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu;
17. Teman-teman Mas Mbak Duta Wisata Kabupaten Pati yakni, Mas Roy, Mas Yuko, Mas Erik, Mas Dani, Mbak Sheryl, Mbak Beta, Mbak Nadya, serta

teman-teman Mas Mbak Duta Wisata Kabupaten Pati lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu;

18. Teman-teman penulis yakni, Kosmas Bakat, Reinardus Juan, Oki Gunadi, Benyamin Yosia, Andreas Romario, Vincentius Raymond, Steven Garuda, Yudha Situmorang, Yemima Dwitha, Rosita Miladmahesi, Sheilla Cahya, Valencia Euaggelion, Jesica Papilaya, serta teman-teman penulis lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Yogyakarta, 9 April 2021

Penulis,

Steven Galileo Haryanto



ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara memiliki peran penting dalam pembangunan perekonomian nasional. Modal pendirian Badan Usaha Milik Negara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pendirian Badan Usaha Milik Negara bertujuan untuk memberikan keuntungan, dan keuntungan tersebut menjadi penerimaan negara, selain itu Badan Usaha Milik Negara juga mempunyai misi sosial yaitu menyediakan barang dan jasa yang bermutu tinggi. Dalam menjalankan bisnis Badan Usaha Milik Negara tentunya tidak lepas dari utang yang biasanya digunakan untuk pengembangan usaha, ketika suatu perusahaan tidak mempunyai kemampuan untuk membayar utang yang jatuh tempo kepada lebih dari satu kreditor maka perusahaan dapat dinyatakan pailit. Apabila Badan Usaha Milik Negara mengalami kepailitan, maka hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan pendirian Badan Usaha Milik Negara, dan sering terjadi perdebatan apakah kepailitan Badan Usaha Milik Negara dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara. Pemerintah memiliki peran dan tanggung jawab yang besar terhadap Badan Usaha Milik Negara karena Pemerintah merupakan pemegang saham mayoritas pada Badan Usaha Milik Negara, untuk itu penting bagi kita untuk mengetahui seperti apa peran dan tanggung jawab pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan.

Kata Kunci: Badan Usaha Milik Negara, Kepailitan, Pemerintah.

ABSTRACT

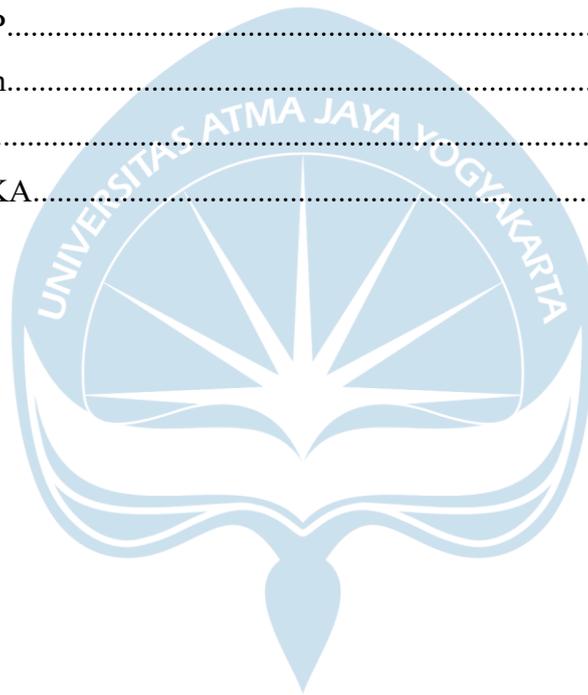
State-Owned Enterprises have an important role in the development of the national economy. The capital for the establishment of State-Owned Enterprises comes from separated state assets. The establishment of State-Owned Enterprises has the aim of obtaining profits, and these profits into state revenue, besides that State-Owned Enterprises also have a social mission, namely to provide high-quality goods and services. In running a State-Owned Enterprises business, of course, it cannot be separated from the debt which is usually used for business development, when a company does not have the ability to pay debts that are due to more than one creditor, the company can be declared bankrupt. If the State-Owned Enterprises experiences bankruptcy, then this is not in accordance with the purpose of establishing the State-Owned Enterprises, then there is often debate whether the insolvency of State-Owned Enterprises can result in state financial losses. The government has a big role and responsibility towards State-Owned Enterprises because the Government is the majority shareholder in State-Owned Enterprises, for this reason, it is important for us to know what kind of role and responsibility the government has for State-Owned Enterprises that experience bankruptcy.

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

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	viii
<i>ABSTRACT</i>	ix
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR BAGAN.....	xii
PERNYATAAN KEASLIAN.....	xiii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	10
E. Keaslian Penelitian.....	11
F. Batasan Konsep.....	16
G. Metode Penelitian.....	18
BAB II PEMBAHASAN.....	24
A. Pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Mengalami Kepailitan.....	24
1. BUMN.....	24
a. Pengertian BUMN.....	24
b. Tujuan BUMN.....	27
c. Modal BUMN.....	32
2. Keuangan Negara.....	39
a. Pengertian Keuangan Negara.....	39
b. Pertanggungjawaban Keuangan Negara.....	42
c. Kaitan BUMN dengan Keuangan Negara.....	45
3. Kepailitan.....	50
a. Pengertian Kepailitan.....	50
b. Akibat Kepailitan.....	52

c. Kepailitan BUMN.....	54
4. Pemerintah.....	61
a. Pengertian Pemerintah.....	61
b. Peran Pemerintah dalam Mengatasi Kepailitan BUMN.....	63
c. Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap BUMN yang Mengalami Kepailitan.....	109
B. Kendala-Kendala Pertanggungjawaban Pemerintah terhadap BUMN yang Mengalami Kepailitan.....	115
C. Upaya untuk Mengatasi Kendala-Kendala Pertanggungjawaban Pemerintah Terhadap BUMN yang Pailit.....	118
BAB III PENUTUP.....	122
A. Kesimpulan.....	122
B. Saran.....	124
DAFTAR PUSTAKA.....	125



DAFTAR BAGAN

Bagan 1 (Skema Penggabungan)	68
Bagan 2 (Skema Peleburan)	75



PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya asli penulis, bukan merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Jika skripsi ini terbukti merupakan duplikasi ataupun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku.



Yogyakarta, 9 April 2021

Yang menyatakan,

Steven Galileo Haryanto

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pelaksanaan Pembangunan Nasional, Pemerintah Indonesia selalu bertumpu pada Tujuan Pembangunan Nasional sebagaimana telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Tujuan Pembangunan Nasional Indonesia antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, hal tersebut telah diatur lebih lanjut dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Mohammad Hatta dengan berpangkal tolak dari ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, kemudian membagi bidang ekonomi itu ke dalam 3 sektor usaha, yakni koperasi, usaha negara, dan usaha swasta. Baginya ketiga sektor usaha itu sudah jelas. Oleh karena itu, Mohammad Hatta berharap agar ketentuan pasal tersebut dapat dilaksanakan sebaik mungkin.¹

BUMN kini bergerak hampir di seluruh sektor ekonomi yang ada. Dengan kondisi tersebut peranan BUMN sangat strategis dalam perekonomian nasional.² Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu dilakukan peningkatan manfaat seluruh kekuatan ekonomi nasional baik dengan meningkatkan bidang sektoral maupun dengan memaksimalkan kepemilikan negara terhadap unit usaha tertentu dengan maksud untuk memberi manfaat bagi kemakmuran rakyat. Unit-unit usaha

¹ Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, hlm. 54.

² Marwah M.Diah, 2003, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia : Privatisasi atau Korporatisasi?*, Literata Lintas Media, Jakarta, hlm. 9.

harus ditujukan untuk manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, dan juga harus mampu meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat dan sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dengan membantu penerimaan negara.

Badan Usaha Milik Negara atau disingkat BUMN (*State Owned Enterprises*) merupakan pelaku bisnis yang dominan di banyak negara berkembang, termasuk di Indonesia.³ BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN memiliki peranan yang penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. BUMN terdiri dari 2 macam, yakni Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). BUMN Persero yaitu BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya untuk mengejar keuntungan. Sedangkan, BUMN Perum merupakan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus untuk mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara, hal tersebut terdapat pada Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa keuangan negara meliputi: “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang,

³ Toto Pranoto, 2017, *Holding Company BUMN : Konsep, Implementasi, dan Benchmarking*, Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 1.

surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;” Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara juga menjelaskan bahwa perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Disini jelas bahwa yang dimaksud perusahaan negara pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah BUMN, karena seluruh atau sebagian modal BUMN berasal dari pemerintah.

Penempatan uang negara pada BUMN dalam beberapa teori sering dibenturkan dengan independensi badan hukum korporasi yang harus diberi ruang untuk mengelola secara privat dalam mengantisipasi konsekuensi menghadapi risiko bisnis. Hal itu sering menimbulkan dilema antara independensi korporasi untuk melakukan inovasi dengan ancaman jerat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, karena sebagian kekayaan yang dikelolanya bersumber dari uang negara ketika korporasi menghadapi risiko bisnis. Dalam kondisi tersebut, teori transformasi uang negara yang menganggap uang negara berubah menjadi uang privat dalam BUMN berstatus persero dianggap jadi jalan keluar untuk melepas jerat Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Cara pandang ini justru bisa

menyeret terlalu jauh paradigma pengelolaan BUMN terlepas dari akar filosofi Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki landasan negara kesejahteraan dalam mengelola perekonomian di negeri ini, bukan landasan negara kapitalistik yang memisahkan negara dan rakyat dalam usaha perekonomian negara. Pembatalan berlakunya pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara justru mengancam kesahihan makna Pasal 33 UUD 1945. Juga membahayakan akuntabilitas pengelolaan tak kurang dari Rp. 3.000 Triliun uang rakyat di BUMN.⁴

Selaku entitas ekonomi, BUMN harus menjadi perhatian utama dalam memajukan Negara Indonesia yakni dengan mewujudkan visi “Indonesia yang lebih makmur dan mampu berperan dalam konstelasi perekonomian global”. Dalam perkembangannya, BUMN khususnya Persero menghadapi risiko kerugian yang menjurus kepada kebangkrutan atau kepailitan manakala pengelolaannya dilakukan secara tidak profesional, tidak didasarkan pada prinsip-prinsip efisiensi dan tidak diterapkannya prinsip-prinsip tata-kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*).⁵ Apabila BUMN mengalami kerugian, tentunya hal tersebut akan mengakibatkan kerugian negara karena kekayaan BUMN termasuk kedalam kekayaan negara, apalagi sampai BUMN mengalami kepailitan, tentunya selain negara akan mengalami kerugian yang cukup besar. Hal tersebut merupakan kegagalan negara untuk mencapai tujuan dibentuknya BUMN yang tertera dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang

⁴ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, hlm. 7.

⁵ Andriani Nurdin, 2012, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, ALUMNI, Bandung, hlm. 2.

Badan Usaha Milik Negara, dimana maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :

a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; b. mengejar keuntungan; c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. Dengan pailitnya BUMN seharusnya juga menjadi *alarm* bagi pemerintah untuk mengoreksi kembali kinerja seluruh BUMN dan juga mengoreksi juga regulasi mengenai BUMN.

Berkaitan dengan kepailitan BUMN ini sendiri, telah diatur dalam pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang yang berbunyi : “Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.” Isi dalam Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tersebut tidak dapat kita pisahkan dari penjelasan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Membayar Utang, yang dengan jelas menerangkan bahwa yang dimaksud dengan BUMN dalam pasal tersebut adalah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik yakni BUMN yang seluruh modalnya dimiliki

negara dan tidak terbagi atas saham. Jenis BUMN yang dimaksud yaitu Perum. Hal ini mengacu pada pengertian Perum pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang berbunyi: “Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.” Sehingga jelas bahwa isi dalam Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tersebut ditujukan untuk BUMN yang berbentuk Perum, selain itu dalam pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara juga menjelaskan bahwa Direksi dapat mengajukan permohonan pailit kepada Pengadilan Negeri atas persetujuan Menteri.

BUMN yang berbentuk persero modalnya “terbagi atas saham”, hal tersebut tercantum dalam pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, yang berbunyi: “Debitor yang mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.” Kemudian terhadap BUMN Persero kreditor dan debitur itu sendiri dapat mengajukan permohonan pailit. Hal tersebut karena BUMN Persero memiliki filosofi sebagai suatu *legal entity* yang identik dengan Perseroan Terbatas (PT) yang merupakan pribadi hukum yang mandiri

yang secara tegas mempunyai keterpisahan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban masing-masing pribadi pemegang saham ataupun pengurusnya (*separate entity, separate liability*).

Eksekusi aset BUMN, baik yang berbentuk Persero maupun Perum yang telah dinyatakan pailit tunduk pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Dalam konteks ini, berlaku asas *lex specialis derogat legi generalis* yang menjadi patokan untuk mengeksekusi aset BUMN. Dalam hal BUMN telah dinyatakan pailit, maka baik pengurusan maupun pemberesan harta pailit tetap merujuk pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Pemerintah selaku pengelola keuangan negara memiliki peran dan tanggung jawab terhadap BUMN, karena BUMN didirikan dengan menggunakan keuangan negara. Secara langsung Menteri BUMN memiliki kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan. Dalam pendirian Persero juga diusulkan oleh Menteri BUMN kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan yang dikaji bersama Menteri Teknis dan Menteri Keuangan, hal tersebut tertuang dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Kemudian dalam proses pendirian Perum juga sama dimana Perum diusulkan oleh Menteri BUMN kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan yang dikaji bersama Menteri Teknis dan Menteri Keuangan, hal

tersebut tertuang dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pertanggungjawaban mengenai kepailitan BUMN Perum akibat kesalahan atau kelalaian Direksi telah diatur secara khusus dalam Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dimana bunyi Pasal tersebut yaitu : “Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi dan kekayaan Perum tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota Direksi secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut.” Sementara kepailitan BUMN dalam bentuk Pesero jika terjadi kepailitan akibat kesalahan atau kelalaian Direksi pertanggungjawabannya sama dengan Perseroan Terbatas pada umumnya yakni berdasar pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pemerintah juga harus memiliki peran dan bertanggung jawab ketika BUMN mengalami kepailitan karena pemerintah yang membentuk BUMN, selain itu Menteri juga merupakan orang yang menunjuk Komisaris dan juga Direksi BUMN, sehingga hal tersebut seharusnya dapat dipertanggungjawabkan, maka dari pada itu perlu diketahui lebih lanjut mengenai apa bentuk peran dan tanggung jawab negara terhadap BUMN yang mengalami kepailitan.

Kesalahan pengelolaan keuangan negara menyebabkan penggunaannya menjadi tidak tepat sasaran dan menimbulkan kerugian negara. Kesalahan terjadi karena pelakunya melakukan kesengajaan atau kelalaian dalam mengelola keuangan negara. Hal ini tidak boleh dilakukan agar terhindar dari cengkeraman hukum sebagai objek hukum bukan merupakan subjek hukum selaku pendukung

hak dan kewajiban dalam perhubungan hukum.⁶ Pengelolaan BUMN yang menyebabkan pailit selain merugikan keuangan negara tentu tidak sesuai dengan tujuan didirikannya BUMN, untuk itu maka penting untuk kita ketahui peran dan tanggung jawab pemerintah terhadap BUMN yang mengalami kepailitan, hal tersebut yang membuat ketertarikan penulis dalam melakukan penelitian dengan permasalahan hukum yang berjudul “Peran Dan Tanggung Jawab Pemerintah Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengalami Kepailitan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan untuk diteliti oleh penulis sebagai berikut :

1. Bagaimana pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan?
2. Apa kendala-kendala pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan permasalahan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan.

⁶ Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 71.

2. Mengetahui kendala-kendala pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan.
3. Mengetahui upaya untuk mengatasi kendala-kendala pertanggungjawaban Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi manfaat secara teoretis maupun secara praktis, demikian manfaat dari penelitian ini yakni:

1. Manfaat Teoretis :

Penelitian ini, peneliti berharap hasilnya akan mampu memberikan sumbangan bagi perkembangan Ilmu Hukum pada umumnya dan pada khususnya menjelaskan mengenai peran dan tanggung jawab Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara yang mengalami kepailitan

2. Manfaat Praktis

Menyumbangkan sumbangsih wacana dan data para praktisi mengenai peran dan tanggung jawab negara terhadap BUMN yang mengalami kepailitan, sehingga diharapkan mampu memberikan sumbangan secara praktis bagi masyarakat khususnya memberi manfaat bagi :

- a) Pemerintah, sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan dan memberi kepastian mengenai keuangan negara yang dikelola melalui Badan Usaha Milik Negara.
- b) Masyarakat, agar uang masyarakat yang dikelola oleh negara, atau disebut keuangan negara dapat dijamin pengelolaannya oleh negara melalui Badan Usaha Milik Negara.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum dengan judul “Peran dan Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang Mengalami Kepailitan” merupakan hasil karya asli penulis. Karya ini merupakan hasil buah pemikiran penulis sendiri dan bukan merupakan plagiasi. Sebagai pembanding maka akan disajikan tiga penulisan hukum yang membedakan dengan penelitian hukum ini.

1. Pengarang : M. Syarafie Widjaja (Nomor Mahasiswa : 14410560), Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- Judul : Sita Aset Anak Perusahaan BUMN Dalam *Holding* BUMN
- Rumusan Masalah : a) Apakah dapat dilakukan sita umum terhadap aset anak perusahaan BUMN dalam holding BUMN ?
b) Bagaimana konsekuensi hukum dari sita umum terhadap aset anak BUMN ?
- Hasil Penelitian : a) Kedudukan dari anak perusahaan BUMN pasca dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 menjadi payung hukum bagi *holding* BUMN.
b) Anak perusahaan BUMN setelah dikeluarkan putusan pailit maka semua aset BUMN berada pada sita umum.

Perbedaan : Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh M. Syarafie Widjaja, terdapat kesamaan kata yang muncul dalam judul, yakni mengenai BUMN, namun ada perbedaan yang signifikan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri. Perbedaannya yakni penulis memfokuskan pada peran dan tanggung jawab negara terhadap BUMN yang mengalami kepailitan, kemudian M. Syarafie Widjaja membahas mengenai sita aset anak perusahaan BUMN dalam *holding* BUMN.

2. Pengarang : Shinta Novi Wardhani (NIM : 110710101331), Fakultas Hukum Universitas Negeri Jember

Judul : Akibat Hukum Bagi Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Dinyatakan Pailit

Rumusan Masalah : a) Apakah perusahaan Badan Usaha Milik Negara perseo dapat dipailitkan ?
b) Siapakah pihak yang berwenang mengajukan kepailitan Badan Usaha Milik

Negara (BUMN) persero ?

c) Apa akibat hukum perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) persero yang dinyatakan pailit ?

- Hasil Penelitian : a) Badan Usaha Milik Negara baik Persero Maupun Perum dapat pailit seperti badan hukum privat atau perusahaan swasta lainnya. Pertama karena UU Kepailitan dan PKPU tidak membedakan kapasitas badan hukum publik BUMN dan badan hukum privat, kedua karena ketentuan tentang BUMN sendiri memungkinkan terjadinya pailit.
- b) Pihak yang berwenang mengajukan kepailitan BUMN adalah Menteri Keuangan.
- c) BUMN persero yang dinyatakan pailit adalah hilangnya segala hak debitor untuk mengurus segala harta kekayaan yang termasuk ke dalam harta pailit. Pengurusan harta debitor pailit itu selanjutnya diambil alih oleh kurator yang bekerja dibawah hakim pengawas termasuk dalam

pengurusan dan pemberesan hutang-hutangnya pada kreditor.

Perbedaan : Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Shinta Novi Wardhani, terdapat kesamaan kata yang muncul dalam judul, yakni mengenai BUMN dan juga kepailitan, namun ada perbedaan yang signifikan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri. Perbedaannya yakni penulis memfokuskan pada peran dan tanggung jawab negara terhadap BUMN yang mengalami kepailitan, kemudian Shinta Novi Wardhani membahas mengenai Akibat Hukum bagi Perusahaan BUMN yang mengalami kepailitan.

3. Pengarang : Amiruddin (050200086), Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

Judul : Tinjauan Hukum Mengenai Permohonan Pailit Perusahaan BUMN Berdasarkan UU No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan

Rumusan Masalah : a) Bagaimana prosedur dan syarat permohonan pailit perusahaan BUMN ?

b) Bagaimana pertimbangan hakim dalam putusan pailit perusahaan BUMN ?

c) Bagaimana akibat hukum putusan pailit perusahaan BUMN ?

Hasil Penelitian : a) Pengaturan kepailitan diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Utang. Kepailitan pada dasarnya bukan tentang likuidasi perusahaan, namun juga dapat sebagai restrukturisasi perusahaan tersebut. Kemudian yang berhak mengajukan kepailitan pada BUMN yaitu Menteri Keuangan.

b) Pengaturan BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, namun tidak hanya itu namun juga ada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

c) Dalam ketentuan Perundang-undangan yang berhak mengajukan pailit BUMN adalah Menteri Keuangan. Namun ketentuan

ini mensyaratkan BUMN yang bergerak di kepentingan publik.

Perbedaan : Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Amiruddin, terdapat kesamaan kata yang muncul dalam judul, yakni mengenai BUMN dan juga kepailitan, namun ada perbedaan yang signifikan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri. Perbedaannya yakni penulis memfokuskan pada peran dan tanggung jawab negara terhadap BUMN yang mengalami kepailitan, kemudian Amiruddin membahas mengenai tinjauan mengenai permohonan pailit pada BUMN berdasarkan pada UU No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan.

F. Batasan Konsep

Dalam penelitian dikenal adanya batasan konsep, yaitu pengertian istilah-istilah penting yang digunakan dalam penulisan skripsi, yakni sebagai berikut:

1. Peran

Peran menurut KBBI adalah pemain sandiwara (film), tukang lawak pada permainan makyong, atau peran tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang

yang berkedudukan dalam masyarakat.⁷ Peran yang dimaksud dalam penulisan ini yaitu peran mengenai tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat, orang yang berkedudukan yang dimaksud yakni Pemerintah.

2. Tanggung Jawab

Tanggung jawab menurut KBBI adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, atau fungsi pembebanan, sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain.⁸ Dalam hal penulisan ini tanggung jawab yang dimaksud ialah tanggung jawab pemerintah.

3. Pemerintah

Pemerintah dalam arti sempit yaitu organ atau alat perlengkapan negara yang memiliki tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif.⁹ Dalam penulisan ini Pemerintah yang akan dibahas adalah pemerintah pusat, karena BUMN berada pada kewenangan pemerintah pusat yakni di bawah naungan Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia.

4. BUMN

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara secara tegas menyebut bahwa BUMN adalah badan usaha

⁷ <https://kbbi.web.id/peran>, diakses 14 September 2020.

⁸ <https://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>, diakses 14 September 2020.

⁹ SF.Marbun dan Moh Mahfud, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 8.

yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

5. Kepailitan

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang menjelaskan 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 ini.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dimana norma hukum positif (peraturan perundang-undangan) menjadi fokus dalam penelitian, dalam penelitian ini berfokus pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Badan Usaha Milik Negara dan juga Kepailitan. Data berupa data sekunder serta melakukan abstraksi melalui proses deduksi dari norma hukum positif yang berupa sistematisasi hukum dan sinkronisasi hukum dilakukan secara deskripsi, sistematisasi, analisis, interpretasi, dan menilai hukum positif.

2. Data

Data dalam penelitian hukum normatif menggunakan data sekunder.

a. Data Sekunder

1) Norma Hukum Positif

- a) Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
 - c) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
 - d) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
 - e) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal dan sumber yang berasal dari internet. Bahan hukum sekunder juga berasal dari pendapat narasumber yaitu pegawai Badan Usaha Milik Negara dan juga dosen atau ahli mengenai Badan Usaha Milik Negara. Bahan hukum sekunder juga terdiri dari dokumen dan juga analisis mengenai Badan Usaha Milik Negara yang pernah mengalami kepailitan dan juga menganalisis peraturan perundang-undangan dan juga keputusan terkait dengan Badan Usaha Milik Negara.

3. Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan adalah mengumpulkan dan mempelajari beberapa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal dan penulisan hukum lainnya

yang terkait dengan peran Negara dan tujuan Negara dalam mendirikan Badan Usaha Milik Negara.

b. Wawancara

Wawancara adalah melakukan tanya jawab terhadap Narasumber yaitu kepada Deputi Bidang Manajemen Risiko dan Kepatuhan Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia dan Dr. Hendry Julian Noor, S.H., M.Kn, beliau merupakan dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, beliau mendapatkan gelar Doktor dengan disertasi yang berjudul “Kerugian Keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas Perspektif Hukum Bisnis dan Tindak Pidana Korupsi”. Wawancara dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi berdasarkan kesepakatan dengan narasumber misalnya dengan menggunakan sistem *online*.

4. Analisis

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer akan dianalisis sesuai dengan 5 tugas ilmu hukum normatif, yaitu:

- 1) Deskripsi peraturan perundang-undangan yaitu menguraikan atau memaparkan pasal-pasal sebagaimana telah disebutkan dalam bahan hukum primer.
- 2) Sistematisasi peraturan perundang-undangan dilakukan secara vertikal dan horizontal. Secara horizontal apakah sudah harmonis antara Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha

Milik Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Kewajiban Pembayaran Utang dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Secara vertikal sudah ada hubungan antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33, dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Kewajiban Pembayaran Utang dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Kemudian apakah pendirian Badan Usaha Milik Negara sudah sesuai dengan tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Negara, dimana Badan Usaha Milik Negara dibentuk untuk mendapatkan keuntungan dan keuntungan tersebut merupakan keuntungan negara, lalu apa saja peran Pemerintah supaya Badan Usaha Milik Negara tidak mengalami kepailitan, sehingga tujuan dari pendirian Badan Usaha Milik Negara dapat tercapai. Dalam hal ini penalaran hukum yang digunakan adalah subsumsi yaitu adanya hubungan logis antara dua aturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Asas berlakunya peraturan perundang-undangan yang digunakan yaitu *lex specialis derogat legi generali*.

3) Analisis terhadap peraturan perundang-undangan dapat dievaluasi, terbuka untuk dikritisi, dan terbuka untuk dikaji menggunakan tumpuan asas hukum yang sudah ada.

4) Interpretasi yang dilakukan yaitu interpretasi gramatikal, interpretasi sistematisasi dan interpretasi teleologi. Interpretasi gramatikal yaitu mengartikan term dari bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum. Interpretasi sistematisasi yaitu dengan mendasarkan sistem aturan dan mengartikan suatu ketentuan hukum untuk ada tidaknya sinkronisasi maupun harmonisasi. Interpretasi teleologi yaitu mengartikan bahwa setiap peraturan mempunyai tujuan tertentu.

5) Menilai hukum positif tentang asas hukum yang terkait yaitu asas hukum *lex speciali derogat legi generali*.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dideskripsikan lalu diperoleh pengertian dan dilakukan abstraksi untuk menemukan persamaan dan perbedaan pendapat yang akan dipergunakan untuk mengkaji bahan hukum primer.

1) Proses Berfikir Atau Alur Bernalar

Proses berfikir atau alur bernalar yang digunakan yaitu deduktif. Alur bernalar deduktif bertolak pada proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui atau diyakini dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat khusus. Dalam hal ini penulis menggunakan alur berfikir deduktif yang proposisinya bertolak dari Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
Proposisi khususnya bertolak dari suatu kesimpulan yang diperoleh
dari narasumber.

