

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia secara umum mengenal beberapa bentuk badan usaha seperti Perusahaan Perseorangan, Persekutuan Perdata, Persekutuan Firma, Persekutuan Komanditer, Perseroan Terbatas, dan Perusahaan Negara Umum.¹ Diantara bentuk-bentuk tersebut, bentuk Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PT) menjadi salah satu yang paling banyak digunakan. Secara sederhana menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT), PT merupakan suatu badan hukum berupa persekutuan modal yang didirikan untuk melakukan kegiatan usaha tertentu yang mana modalnya terbagi dalam saham. Karena modal PT terbagi dalam saham, maka besar tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas besar kepemilikan saham yang ada dalam PT tersebut. Hal ini yang menjadi salah satu ciri khas dari bentuk badan usaha PT serta menjadi alasan bentuk PT banyak digunakan.

Selain itu, Indonesia juga tidak asing dengan bentuk Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) yang mana seluruhnya digerakkan oleh negara yang diwakili oleh pemerintah. Artinya mulai dari modal, tujuan, organ, hingga kegiatan usahanya dimiliki dan dijalankan oleh negara. Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) menentukan bahwa BUMN adalah

¹ Sugi Priharto, <https://accurate.id/bisnis-ukm/mengenal-bentuk-badan-usaha-yang-ada-di-indonesia/>, diakses pada tanggal 10 Juli 2020

badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pada mulanya terdapat banyak bentuk BUMN namun melalui Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-Undang disederhanakan menjadi 3 (tiga) bentuk dan kemudian kembali disederhanakan menjadi 2 (dua) bentuk sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 UU BUMN yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).²

Perum merupakan bentuk BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan berupa kekayaan negara yang tidak dipisahkan dan tidak terbagi dalam saham. Tujuan dari Perum ini sendiri adalah sebagai penyedia barang dan/atau layanan kepada masyarakat dan untuk mendapatkan keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.³ Sedangkan Persero merupakan bentuk BUMN yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung. Tujuan utama dari Persero ini adalah untuk mencari keuntungan.⁴ Hal ini berarti BUMN berbentuk Persero memberikan ruang untuk sektor lain untuk turut ambil bagian dalam menyediakan hal-hal guna kemanfaatan masyarakat. Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU BUMN lebih lanjut memberikan unsur-unsur utama Persero yaitu berbentuk PT, penyertaan modal berupa saham sebesar minimal 51% (lima

² Rahayu Hartini, *BUMN Persero: Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, (selanjutnya disebut Rahayu Hartini I), h. 9.

³ *Ibid.*, h. 11-12.

⁴ *Ibid.*, h. 16.

puluh satu persen) dimiliki oleh negara, dan memiliki tujuan utama yaitu mencari keuntungan. Dari pasal tersebut berarti diketahui bahwa bentuk BUMN Persero adalah harus sebuah PT dan oleh karena Persero berbentuk PT, maka dengan demikian Persero harus tunduk dengan UU PT.

BUMN berbentuk Persero yang tunduk pada UU PT berarti sama seperti PT pada umumnya yang harus menjalankan kegiatan usahanya menggunakan prinsip-prinsip dalam UU PT. Artinya, Persero pasti menganut salah satu ciri khas bentuk usaha PT yaitu *separate legal entity* atau entitas yang terpisah dari pemiliknya. Maulana dalam jurnalnya mengatakan bahwa:

Perusahaan merupakan kesatuan hukum yang terpisah dari subjek hukum pribadi yang menjadi pendiri atau pemegang saham dari perusahaan tersebut. Sesuai doktrin *corporate separate legal personality* yang esensinya bahwa suatu perusahaan, dalam hal ini perseroan, mempunyai personalitas atau kepribadian yang berbeda dari orang yang menciptakannya. Doktrin dasar perseroan adalah bahwa perseroan merupakan kesatuan hukum yang terpisah dari subjek hukum pribadi yang menjadi pendiri atau pemegang saham dari perseroan tersebut.⁵

Hal tersebut sejalan dengan yang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) UU PT yaitu Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki. Secara sederhana berarti tanggung jawab pemegang saham terbatas pada saham yang ia sertakan dalam persero tersebut.

Berbicara mengenai modal dalam Persero, seperti yang sudah dikatakan sebelumnya, bahwa modalnya berbentuk saham dan berasal dari paling tidak 51%

⁵ Maulana Hasanudin Hidayat, *Badan Hukum, Seperate Legal Entity dan Tanggung Jawab Direksi dalam Pengelolaan Perusahaan*, [journal.unas.ac.id/law; nationallawjournal@civitas.unas.ac.id](http://journal.unas.ac.id/law;nationallawjournal@civitas.unas.ac.id), h. 68.

(lima puluh satu persen) dari kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini diperjelas dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Jika dilihat dari ketentuan umum pada Pasal 1 angka 10 UU BUMN yang menyatakan bahwa Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan kata lain, kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam UU BUMN yang digunakan dalam penyertaan modal Persero merupakan kekayaan negara sehingga dengan demikian segala sesuatu yang dibeli oleh Persero guna mencapai tujuan Persero berarti merupakan aset negara.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) menentukan bahwa 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. Secara lebih jelas pada Pasal 2 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa kekayaan negara termasuk kekayaan yang dipisahkan adalah bagian dari keuangan negara yang dimaksud pada Pasal 1 angka 1. Ini berarti penyertaan modal dalam BUMN berbentuk Persero merupakan kekayaan negara dengan demikian merupakan aset negara.

Persero sebagai BUMN yang memiliki tujuan utama untuk mendapatkan keuntungan memang memiliki konsep yang berbeda dengan Perum. Hal ini jelas karena Persero dapat melibatkan peran swasta dalam menjalankan perusahaannya.

Namun tidak dapat dipungkiri, walau mendapat bantuan dari swasta, Persero sangat dimungkinkan tidak berjalan mulus dan mengalami pailit seperti PT pada umumnya. Ketika suatu PT dinyatakan pailit, maka secara otomatis seluruh aset dan harta kekayaannya harus dieksekusi guna pelunasan kepada kreditur. Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU Kepailitan) dengan tegas menyatakan bahwa kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan hakim pengawas. Artinya, ketika sebuah PT itu dinyatakan pailit, berarti secara langsung PT tersebut sebagai debitor pailit kehilangan haknya untuk menjual atau memindahkan semua harta kekayaannya dan hak tersebut menjadi hak kurator.

Kurator menjadi salah satu pihak yang penting dalam proses pemberesan harta kekayaan kepailitan suatu PT. Ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Kepailitan menentukan bahwa yang disebut kurator adalah Balai Harta Peninggalan (selanjutnya disebut BPH) dan kurator lainnya. Kurator lainnya disini adalah mereka yang memenuhi syarat yaitu perorangan yang berdomisili di Indonesia yang memiliki keahlian khusus dan telah terdaftar pada Departemen Kehakiman sebagai kurator.⁶ Tugas utama kurator adalah melakukan pengurusan serta pemberesan harta kekayaan debitor pailit.

Putusan dari Pengadilan Niaga yang menyatakan bahwa sebuah PT itu dinyatakan pailit diikuti dengan ketentuan mengenai pemberesan pembayaran

⁶ Munir Fuady, *Hukum Pailit dalam Teori & Praktek*, Cetakan V, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 41.

kepada kreditor oleh kurator. Dengan kata lain, BUMN berbentuk Persero yang berbentuk PT dan tunduk pada UU PT dapat dinyatakan pailit dan dengan demikian seluruh uang negara dalam bentuk penyertaan modal berupa saham serta seluruh aset perseroan yang dibeli menggunakan uang negara harus dapat dieksekusi guna pelunasan kreditor.

Ketentuan mengenai kepailitan tersebut sayangnya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara). Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara dengan tegas menyatakan bahwa:

Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- 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.

Huruf a dan c dalam Pasal 50 tersebut berarti segala uang negara dalam bentuk apapun serta barang negara tidak dapat disita oleh siapapun. Padahal diketahui bahwa dalam Persero terdapat uang negara dalam bentuk penyertaan modal berupa saham dan segala sesuatu yang dibeli menggunakan modal tersebut guna menjalankan kegiatan usaha merupakan barang negara.

Dengan kata lain jika mengacu pada UU Perbendaharaan Negara tersebut, segala BUMN berbentuk Persero ketika suatu saat dinyatakan pailit, maka segala harta kekayaan Persero tidak dapat dibereskan guna pelunasan kreditor. Hal ini menjadi sangat menarik untuk dibahas karena undang-undang terkait merupakan

undang-undang yang eksistensinya sama-sama kuat namun mengatur dua hal yang berbeda dan bertentangan. Modal persero menurut ketentuan Pasal 4 UU BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dimana ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara dengan jelas mengikut sertakan kekayaan negara yang dipisahkan kedalam kategori keuangan negara sehingga pertanggung jawabannya harus tunduk pula dengan UU Perbendaharaan Negara. Sedangkan disisi lain, bentuk persero, yaitu PT, menganut karakteristik *seperate legal entity* dimana kekayaan PT terpisah dari kekayaan pribadi pemegang sahamnya. Hal ini juga diperkuat dengan penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN yang menjelaskan bahwa selanjutnya penyertaan modal negara pada BUMN mengenai pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi berdasar pada sistem APBN namun pada prinsip perusahaan yang sehat. Disini dapat dilihat kerancuan dari hukum positif sehingga tentu saja dapat mengakibatkan kerugian kepada pihak-pihak tertentu.

Nyatanya dalam praktek, terdapat sebuah persero yang telah dinyatakan pailit sejak tahun 2014 namun hingga saat ini belum dapat dibereskan harta kekayaannya yaitu PT. Kertas Leces yang terletak di Probolinggo. Setelah melalui proses yang cukup panjang sejak tahun 2014 akhirnya melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 43 PK/Pdt.Sus-Pailit/2019 pada tahun 2019, telah ditentukan besaran pemberesan harta kekayaan PT. Kertas Leces selaku debitor pailit kepada para kreditur tercatat. Namun tidak lama setelah itu pada tahun 2020 melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 K/Pdt.Sus-Pailit/2020, daftar pembagian harta yang telah dibuat harus dinyatakan tidak berlaku sehingga harus diadakan perhitungan ulang oleh kurator. Dengan adanya putusan-putusan tersebut

membuktikan bahwa suatu persero sangat dimungkinkan untuk pailit dan aset persero yang dinyatakan pailit yang mana menurut ketentuan UU Keuangan Negara merupakan aset negara dapat dilaksanakan pemberesan harta kekayaannya guna pelunasan kreditor.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka rumusan permasalahan dalam tesis ini adalah:

- a. Apakah harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero yang telah dinyatakan pailit dapat dieksekusi guna pelunasan kreditor?
- b. Bagaimana tanggung jawab kurator atas eksekusi harta pailit dari debitor pailit Badan Usaha Milik Negara Persero, apabila negara merasa dirugikan?

1.3 Tujuan Penelitian

Terdapat 2 (dua) tujuan dilakukannya penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk mengkaji dan menganalisis eksekusi harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero yang telah dinyatakan pailit.
- b. Untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana tanggung jawab kurator atas eksekusi harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero yang telah dinyatakan pailit tersebut.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari dilakukannya penulisan tesis ini antara lain:

a. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Hukum, khususnya di bidang Hukum Kepailitan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka mengembangkan pengetahuan hukum kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara Persero di Indonesia.

b. Manfaat praktik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan pemenuhan pembayaran kreditor atas debitor pailit Badan Usaha Milik Negara Persero. Selain itu sebagai bahan acuan untuk memberikan sumbangan pemikiran untuk menyelesaikan sengketa serupa.

1.5 Tinjauan Pustaka

1.5.1 Perseroan Terbatas (PT)

PT merupakan salah satu bentuk dari badan usaha yang ada di Indonesia. Istilah perseroan merujuk pada cara penentuan modal yaitu dari sero-sero atau saham-saham sedangkan istilah terbatas menunjukkan pada batas tanggung jawab para persero atau pemegang saham.⁷ Pengertian PT sendiri telah tertuang dalam Pasal 1 angka 1 UU PT yang menentukan bahwa Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam

⁷ M.Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Cetakan Ke-6, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 21.

saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan pasal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur sebuah PT antara lain:

1. Berbentuk Badan Hukum

PT merupakan suatu badan usaha yang berbadan hukum yang artinya PT merupakan suatu subjek hukum sehingga memiliki hak dan kewajiban layaknya manusia. Karakteristik dari sebuah PT dapat dikatakan sebagai badan hukum adalah:⁸

- a. Adanya pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak asasi Manusia atas akta pendirian yang dibuat oleh notaris;
- b. Merupakan bentuk organisasi teratur yang ditunjukkan dengan adanya organ PT;
- c. Memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta kekayaan pribadi;
- d. Dapat melakukan hubungan hukum sendiri; dan
- e. Mempunya tujuan sendiri yaitu mencari keuntungan.

2. Persekutuan Modal

PT dikatakan sebagai persekutuan modal karena sejak awal kemunculannya diartikan sebagai asosisasi untuk menghimpun modal atau asosiasi untuk usaha-usaha besar. Karena usaha besar maka membutuhkan modal yang banyak sehingga perlu untuk dikumpulkan dari sejumlah orang

⁸ Abdul R. Saliman, *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan Teori dan Contoh Kasus*, Kencana, Jakarta, 2010, h. 105-106.

yang banyak pula.⁹ Modal yang dimaksud digunakan untuk menjalankan kegiatan usaha dan modal tersebut berupa lembar saham. Pada akta pendirian PT akan dijelaskan berapa nominal per lembar saham serta berapa besarnya modal dalam PT tersebut. Hal ini nantinya berhubungan dengan tanggung jawab pemegang saham yang hanya sebatas pada besaran saham yang ia sertakan.

3. Didirikan atas dasar Perjanjian

Karena didirikan berdasarkan perjanjian, maka konsep pendirian PT ini harus berdasarkan prinsip perjanjian. Secara sederhana berarti pihak yang terlibat untuk mendirikan PT adalah paling sedikit 2 (dua) pihak yang telah dinyatakan cakap yang sepakat untuk mengikatkan diri bersama mendirikan PT tersebut. Pada dasarnya memenuhi syarat sahnyanya suatu perjanjian sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata).

4. Melakukan kegiatan usaha

PT merupakan badan usaha yang berbadan hukum sehingga setiap PT yang didirikan selain memiliki ciri badan hukum, ia juga harus dapat melakukan kegiatan usaha. Kegiatan usaha PT harus dicantumkan dalam anggaran dasar dan harus sesuai dengan Kualifikasi Baku Lapangan Usaha di Indonesia yang dikeluarkan pada tahun 2017. Hal ini juga dikarenakan tujuan utama dari PT adalah untuk mendapatkan keuntungan.

⁹ Rudhi Prasetya, *Teori & Praktik Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, h. 4.

5. Memenuhi persyaratan dalam Undang-Undang

UU PT memberikan persyaratan-persyaratan khusus yang harus dipenuhi untuk mendirikan sebuah PT. Persyaratan tersebut contohnya seperti sebuah PT harus memiliki nama, harus memiliki anggaran dasar yang berisi beberapa hal seperti modal, pengurus, maksud dan tujuan, dan lainnya, harus mendapatkan pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan berbagai persyaratan lainnya.

Selain hal-hal di atas, perlu diketahui pula mengenai organ dalam PT yang menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UU PT adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi dan Dewan Komisaris. Ketiga organ PT ini memiliki tugas dan wewenangnya sendiri guna menjalankan kegiatan PT. Terkait Pemegang Saham, terdapat suatu karakteristik khusus yang dianut oleh PT yaitu mengenai *seperate legal entity*. *Seperate legal entity* secara sederhana merupakan konsep pemisahan tanggung jawab pemegang saham dimana tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas besaran saham yang ia sertakan dalam PT tersebut. Hal ini sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (1) UU PT. Tentunya terdapat pengecualian mengenai terbatasnya tanggung jawab pemegang saham tersebut sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 ayat (2) UU PT.

PT diberi status badan hukum sehingga berkedudukan mandiri terlepas dari orang-perorangan yang ada dalam PT tersebut. PT pula diberikan karakteristik sama dengan manusia alamiah walaupun ia bukanlah manusia alamiah. Melalui hukum, PT ini dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dan memiliki hak

dan kewajiban layaknya manusia.¹⁰ Oleh karena itu, ketika PT melakukan perbuatan hukum tertentu, maka perbuatan itu merupakan atas nama PT bukan atas nama pribadi pemegang sahamnya. Hal tersebut juga berlaku sama terhadap akibat hukum dan utang yang timbul yang harus dibayar dengan harta kekayaan PT tanpa dapat meminta pertanggungjawaban dari harta kekayaan pribadi pemegang saham.¹¹

1.5.2 Badan Usaha Milik Negara

Pasal 1 angka 1 UU BUMN menentukan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dilihat dari sisi penyertaan modal, terdapat 3 (tiga) bentuk BUMN yaitu:

1. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah.
2. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN yang lain.
3. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta, nasional/asing dimana negara memiliki saham negara mayoritas minimal 51%.¹²

Pada mulanya konsep BUMN ini dibuat untuk menghindari terjadinya kegagalan pasar yang disebabkan oleh monopoli alamiah, faktor eksternalitas, dan adanya barang publik.¹³ BUMN ini diharapkan dapat mengontrol kebutuhan-kebutuhan mendasar masyarakat agar tidak terjadi monopoli sehingga perekonomian juga

¹⁰ *Ibid.*, h. 5.

¹¹ *Ibid.*, h. 63-64.

¹² Rahayu Hartini I, *Op.Cit.*, h. 35.

¹³ *Ibid.*

dapat terlaksana dengan baik. Secara gamblang tujuan BUMN memang telah dicantumkan dalam Pasal 2 UU BUMN namun pada mulanya, arahan sebelum terbentuk tujuan sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 2 tersebut, tujuan BUMN antara lain:

1. Mengembangkan perekonomian nasional dan penerimaan negara
2. Mampu berjalan baik dan memupuk keuntungan;
3. Bermanfaat umum dalam memenuhi hajat hidup orang banyak;
4. Melaksanakan kegiatan usaha yang belum dilaksanakan oleh swasta dan koperasi serta bersifat melengkapi terutama dalam menyediakan kebutuhan masyarakat luas;
5. Aktif memberikan bimbingan kepada usaha ekonomi lemah dan koperasi; dan
6. Aktif menunjang pemerataan.¹⁴

Tidak dapat dipungkiri guna mencapai tujuan tersebut negara tidak dapat berjalan sendiri, maka dari itu negara membutuhkan bantuan pula dari sektor swasta. Bentuk BUMN sebagaimana ditunjukkan sebelumnya pada nomor 3 secara tidak langsung membuktikan bahwa dalam menjalankan kegiatan usahanya, negara masih membutuhkan bantuan dari sektor swasta namun tetap kekuasaan terbesar dipegang oleh negara. Ketentuan Pasal 9 UU BUMN menentukan bentuk BUMN adalah Perum dan Persero. Kedua bentuk ini merupakan hasil penyerdehanaan dari berbagai bentuk BUMN yang pada mulanya sangat banyak namun disederhanakan menjadi 3 (tiga) bentuk yaitu Perjan, Perum, dan Persero sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969. Setelah itu barulah disederhanakan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu Perum dan Persero bersamaan dengan lahirnya UU BUMN.

¹⁴ *Ibid.*, h. 36.

Perum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 UU BUMN, 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. Pada BUMN berbentuk Perum, negara memiliki kuasa 100% (seratus persen) karena tidak ada pihak lain apalagi pihak swasta dalam penyertaan modalnya. Organ Perum terdiri dari Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas sesuai ketentuan Pasal 37 UU BUMN.

Berbeda dengan Perum, Persero menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 UU BUMN adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Ketentuan tersebut dengan jelas menentukan bahwa bentuk dari Persero diharuskan adalah PT, berbeda dengan Perum yang bentuknya tidak ditentukan. Selanjutnya mengenai bentuk modalnya sendiri, karena telah ditentukan bahwa persero berbentuk PT maka modalnya berupa saham. Pada Persero, negara juga memegang kuasa penuh namun dimungkinkan tidak absolut seperti di Perum karena Persero memberikan kesempatan kepada sektor swasta untuk bekerja sama dalam perusahaan tersebut. Persero juga memiliki tujuan utama yaitu mencari keuntungan atau *profit oriented*, berbeda dengan Perum yang mementingkan kemanfaatan umum terlebih dahulu baru mengenai keuntungan.

Persero dikatakan berbentuk PT, maka dari itu, Persero dapat dikatakan identik dengan PT dan tunduk pula dengan UU PT. Dua karakteristik PT yaitu

statusnya sebagai badan hukum yang mempunyai kekayaan terpisah (*seperate legal entity*) dan modal yang terbagi atas saham-saham juga menjadi dua karakteristik penting bagi Persero. Pertama, adanya kekayaan terpisah sangat penting untuk menghilangkan birokrasi agar dalam menjalankan kegiatan usahanya, Persero dapat bebas dari pengaruh negara untuk melakukan bisnisnya. Kedua, modal terbagi atas saham memberikan kemudahan bagi Persero dalam hal investasi pada perusahaan *joint venture*. Oleh karena itu Rahayu Hartini dalam bukunya memberikan ciri-ciri Persero antara lain:¹⁵

- 1.6 Makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan (keuntungan dalam arti, karena baiknya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien dan ekonomis secara *businesszakeijk, cost-accounting principles, management effectiveness* dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan memperoleh surplus atau laba.
- 1.7 Status hukumnya sebagai badan hukum perdata, yang membentuk perseroan terbatas.
- 1.8 Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata
- 1.9 Modalnya seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dengan demikian dimungkinkan adanya *joint* atau *mixedenterprise* dengan swasta (nasional dan/atau asing) dan adanya penjualan saham-saham perusahaan milik negara.
- 1.10 Tidak memiliki fasilitas-fasilitas negara
- 1.11 Dipimpin oleh suatu direksi
- 1.12 Pegawainya berstatus sebagai pegawai perusahaan swasta biasa.
- 1.13 Peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham dalam perusahaan. Intensitas "*medezeggenschap*" terhadap perusahaan tergantung dari besarnya jumlah saham (modal) yang dimiliki, atau berdasarkan perjanjian tersendiri antara pihak pemerintah dan pihak pemilik (atau pendiri) lainnya.

Dalam hal Persero identik dengan PT, namun dalam penerapannya tidak seratus persen dari prinsip PT diterapkan dalam Persero. Salah satu pengecualian yang terlihat adalah mengenai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU PT yang mensyaratkan bahwa untuk mendirikan PT harus paling tidak terdapat 2 (dua)

¹⁵ *Ibid.*, h. 52-53.

pihak. Pada Persero, negara dapat menjadi satu-satunya pihak karena dimungkinkan untuk negara memiliki seluruh saham dalam sebuah Persero. Namun diluar dari pada itu, Persero merupakan BUMN yang berbentuk PT yang tunduk pada UU PT.

1.5.3 Kekayaan Negara

Mendengar istilah mengenai kekayaan negara, tentu saja timbul pertanyaan mengenai apa perbedaannya dengan keuangan negara. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara memberikan definisi dari kekayaan negara yaitu semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh Negara.¹⁶ Sedangkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara menentukan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Berdasarkan dua definisi singkat tersebut, dapat kita simpulkan bahwa kekayaan negara merupakan bagian dari keuangan negara dimana kekayaan negara tersebut nantinya digunakan untuk melaksanakan hak dan kewajiban negara.

Pada konsep BUMN yang telah dijelaskan sebelumnya, kita mengenal konsep Kekayaan Negara yang dipisahkan. Kekayaan Negara yang dipisahkan, berdasarkan Pasal 1 angka 10 BUMN, adalah kekayaan negara yang berasal dari

¹⁶ Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/6817/Beda-Keuangan-Negara-dan-Kekayaan-Negara.html, diakses pada tanggal 14 Juli 2020.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN memberikan arti kata dipisahkan pada kata “kekayaan negara yang 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 namun pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Secara sederhana artinya bahwa dalam APBN telah dibuatkan anggaran untuk partisipasi negara dalam penyertaan modal di Persero, Perum, maupun pada PT lainnya yang kemudian modal tersebut menjadi seterusnya tanggung jawab perusahaan dan bukan lagi tanggung jawab APBN. Maka dari itu, walaupun dinyatakan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan namun sumber dari penyertaan modal tersebut adalah tetap berasal dari negara yang mana tanggung jawabnya diberikan kepada perusahaan pengelola.

Lebih lanjut Pasal 2 ayat (1) UU Keuangan Negara memberikan hal-hal apa saja yang dimaksud dalam ketentuan keuangan negara yang telah dijelaskan sebelumnya dan pada huruf g pasal tersebut, kekayaan negara yang dipisahkan masuk dalam ranah keuangan negara. Untuk mengontrol dan mengelola segala keuangan negara tersebut maka dibutuhkan perbendaharaan yang dapat membawahi segala bentuk kekayaan negara yang ada. Maka dari itu ada yang namanya Perbendaharaan Negara dimana menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Artinya, perbendaharaan negara ini membawahi kekayaan

negara dalam bentuk apapun sehingga sesuai dengan peruntukannya serta dapat dipertanggung jawabkan. Oleh karena itu segala alur kekayaan negara baik berupa penerimaan maupun pengeluaran harus tunduk pada UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.

1.5.4 Hukum Kepailitan

Kepailitan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU 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. Berdasarkan definisi tersebut, kepailitan dapat diartikan sebagai berpindahnya hak debitor yang dinyatakan pailit untuk melakukan pengurusan dan pemberesan atas harta kekayaannya kepada Kurator di bawah pengawasan hakim pengawas. Kepailitan sendiri berbeda dengan kata pailit yang merupakan suatu keadaan dimana debitor tidak mampu untuk melakukan pembayaran-pembayaran terhadap utang-utang dari pada kreditornya karena disebabkan oleh kesulitan kondisi keuangan dari usaha debitor.¹⁷

Tujuan dari adanya hukum kepailitan dalam sistem hukum Indonesia ada beragam. Sutan Remy Sjahdeini dalam bukunya yang berjudul Hukum Kepailitan mengutip Levinthal mengenai tujuan utama dari adanya hukum kepailitan dan kemudian merangkumnya menjadi 3 (tiga) tujuan utama antara lain:

1. Menjamin pembagian yang sama terhadap harta kekayaan debitor di antara para kreditornya;

¹⁷ M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, Cetakan Ke-enam, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, (selanjutnya disebut M. Hadi Shubhan I), h. 1.

2. Mencegah agar debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan kepentingan para kreditor;
3. Memberikan perlindungan kepada debitor yang beretika baik dari para kreditornya, dengan cara memperoleh pembebasan utang.¹⁸

Selain itu, dalam bukunya pula, Sutan Remy Sjahdeini juga mengutip Profesor Warren dalam bukunya yang berjudul *Bankruptcy Policy* bahwa:

*In bankruptcy, with an inadequate pie to divide and the looming discharge of unpaid debts, the disputes center on who is entitled to shares of the debtor's assets. And how these shares are to be divided. Distribution among creditors is no incidental to other concerns; it is the center of the bankruptcy scheme.*¹⁹

Berdasarkan kedua pendapat ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari adanya hukum kepailitan ini sebenarnya adalah demi kebaikan segala pihak yang terlibat. Artinya, pemerintah paham bahwa sebuah perusahaan sangatlah dimungkinkan untuk mengalami yang namanya pailit dan juga dimungkinkan adanya kecurangan-kecurangan yang terjadi antara para pihak sehingga untuk menjamin segala bentuk kemungkinan yang terjadi yang dapat merugikan pihak manapun, maka diperlukan dan dibentuklah hukum kepailitan sebagaimana kita kenal sekarang.

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa kepailitan berbeda arti dengan pailit, dimana pailit berarti keadaan debitor tidak dapat membayar utangnya kepada kreditor karena kemunduran usahanya sedangkan kepailitan berarti putusan pengadilan yang menyebabkan sita umum harta kekayaan debitor pailit untuk melunasi utangnya kepada kreditor. Untuk dapat dinyatakan debitor mengalami kepailitan tentunya tidak serta merta melainkan harus memenuhi

¹⁸ Sutan Remi Sjahdeini, *Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan*, Cetakan IV, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2010, h. 28.

¹⁹ *Ibid.*, h. 29.

syarat-syarat dan prosedur tertentu terlebih dahulu. Sebelum mengajukan permohonan pernyataan pailit ke Pengadilan Niaga, seseorang atau suatu badan hukum harus memenuhi syarat yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan.

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan menentukan bahwa 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. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dirangkum yaitu sebelum melakukan permohonan pernyataan pailit ke Pengadilan Niaga harus memenuhi syarat-syarat antara lain:

- 1.6 Debitor terhadap siapa permohonan itu diajukan harus paling sedikit mempunyai dua kreditor; atau dengan kata lain harus memiliki lebih dari satu kreditor.
- 1.7 Debitor tidak membayar lunas sedikitnya satu utang kepada salah satu kreditornya.
- 1.8 Utang yang tidak dibayar itu harus telah jatuh waktu dan telah dapat ditagih (*due and payable*).²⁰

Jika ketiga persyaratan tersebut telah dipenuhi, maka dapat diajukan permohonan pernyataan pailit ke Pengadilan Niaga untuk dapat diproses sehingga kepailitan dapat dijatuhkan kepada debitor. Kemudian yang menjadi pertanyaan siapakah yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit tersebut? Apakah hanya kreditor yang merasa dirugikan saja?

²⁰ *Ibid.*, h. 52.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Sutan Remy Sjahdeini telah memberikan siapa saja yang berhak menjadi pemohon dalam permohonan pernyataan pailit jika dilihat berdasarkan jenis-jenis debitornya, yaitu:

- 1.9 Debitor sendiri.
- 1.10 Seorang atau lebih kreditor.
- 1.11 Kejaksaan.
- 1.12 Bank Indonesia.
- 1.13 Bapepam.
- 1.14 Menteri Keuangan.²¹

Dengan demikian berarti bukan hanya kreditor saja yang dapat mengajukan permohonan namun pihak-pihak lain juga berhak. Di atas tertulis bahwa debitor sendiri dapat mengajukan permohonan pailit, mungkin akan terdengar aneh karena terkesan mengapa debitor membangkrutkan dirinya. Namun sesungguhnya kepailitan merupakan jalan keluar bersifat komersial dari persoalan utang piutang debitor dimana keadaan debitor sudah tidak memungkinkan lagi untuk melunasi utangnya kepada kreditor.²² Jadi mengajukan permohonan pailit seharusnya bukan menjadi hal yang harus ditakutkan melainkan seharusnya menjadi jalan keluar dari suatu permasalahan yang dialami oleh perusahaan.

Setelah permohonan pernyataan pailit dimasukkan ke Panitia Pengadilan Niaga, maka permohonan tersebut akan diproses dan diputus oleh majelis hakim. Setelah putusan kepailitan mengabulkan permohonan pemohon, maka selanjutnya adalah bagian eksekusi. Pada eksekusi, dibutuhkan paling tidak seorang kurator untuk melakukan pengurusan dan pemberesan harta pailit tersebut. Kurator dalam Pasal 1 angka 5 UU Kepailitan merupakan Balai Harta Peninggalan atau BHP

²¹ *Ibid.*, h. 103.

²² M. Hadi Shubhan I, *Op. Cit.*, h. 2.

atau orang perseorangan yang diangkat oleh pengadilan, yang mana kerjanya diawasi oleh hakim pengawas.

Ketika seorang debitor dinyatakan pailit maka statusnya akan menjadi debitor pailit dimana debitor pailit ini akan kehilangan haknya untuk mengurus dan melakukan perbuatan kepemilikan terhadap harta kekayaannya. Harta kekayaannya tersebut akan menjadi hak dari kurator untuk dilakukan pemberesan guna pelunasan kepada kreditor. Disini debitor pailit tidak kehilangan hak-hak keperdataannya karena tujuan awal kepailitan ini hanya untuk membayar utang-utang kepada kreditor sehingga hanya bermakna pada urusan harta kekayaan.²³

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian yuridis normatif. Tipe penelitian ini dimulai dengan melakukan studi pustaka berupa pengumpulan bahan hukum baik primer, sekunder, dan tersier lalu dianalisis guna menjawab permasalahan hukum di atas.

1.6.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Kasus (*case approach*) dan Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan

²³ *Ibid.*, h. 165.

isu hukum yang sedang ditangani.²⁴ Pendekatan kasus dilakukan dengan melihat kasus-kasus serupa dengan permasalahan yang ada, sedangkan pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.²⁵

1.6.3 Sumber Bahan Hukum,.

Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersumber pada 2 (dua) bahan, yaitu:

- 1) Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dikaji. Bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- 2) Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang bersifat menjelaskan bahan hukum primer, yaitu berupa literatur, jurnal dan berbagai media elektronik yang berkaitan dengan materi yang dibahas.

1.6.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenada Media Group, Jakarta, 2014, h. 93.

²⁵ *Ibid.*, h. 95.

Metode pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dimulai dengan menginventarisasi bahan hukum primer dan sekunder dari studi kepustakaan, kemudian diklasifikasikan berdasarkan relevansinya terhadap rumusan masalah yang dibahas. Seterusnya disistematiskan bahan-bahan hukum tersebut sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Seluruh bahan hukum dianalisis secara normatif untuk menghasilkan preskripsi dan menjadi suatu pertimbangan dalam menyelesaikan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini.

1.7 Pertanggungjawaban Sistematika

Penyusunan tesis ini terdiri atas 4 (empat) bab yang dalam setiap babnya terdiri dari sub-sub bab yang menjelaskan bagian-bagian dari permasalahan dalam proposal ini secara sistematis, sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan yang berisi gambaran umum mengenai masalah yang dibahas. Dalam bab ini terdiri atas beberapa sub bab, antara lain latar belakang yang membahas latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian yang terbagi atas tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan terakhir adalah pertanggungjawaban sistematika.

Bab II adalah uraian yang membahas rumusan masalah pertama, yaitu mengenai Eksekusi harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero yang telah dinyatakan pailit guna pelunasan kreditur. Pada bab ini terdapat tiga sub bab, yaitu

Karakteristik PT dalam persero, Kedudukan aset persero, dan Akibat hukum atas harta pailit Persero.

Bab III adalah uraian yang membahas rumusan masalah kedua, yaitu bagaimana tanggung jawab kurator atas eksekusi harta pailit dari debitor pailit Badan Usaha Milik Negara Persero, apabila negara merasa dirugikan. Pada bab ini terdapat empat sub bab, yaitu Pihak-pihak dalam eksekusi harta pailit, Konsep kerugian negara, Tanggung jawab kurator sebagai pihak dalam eksekusi harta pailit dan Pengurusan dan pemberesan harta kekayaan PT. Kertas Leces oleh kurator.

Bab IV adalah penutup yang merupakan akhir dari penulisan tesis, terdiri atas kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi jawaban dari masalah yang dibahas pada tesis ini. Sedangkan saran merupakan solusi dalam pemecahan masalah yang diangkat dalam penulisan tesis ini.