

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara kesejahteraan merupakan konsep pemerintahan ketika negara mengambil peran penting dalam perlindungan dan pengutamaan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Rumusan negara kesejahteraan tidak hanya sebagai konsep berbangsa dan bernegara, tetapi merupakan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita bernegara (*staatsidee*). Cita-cita negara kesejahteraan dikemukakan oleh John Rawls, yang menyatakan bahwa ada dua hak yang harus diberikan oleh negara kepada warganya untuk menciptakan kesejahteraan, yaitu pertama, hak-hak dasar mutlak dan kedua, adalah hak sosial ekonomi. Dasar pemikiran di atas adalah bahwa untuk mencapai kemakmuran masyarakat secara keseluruhan, harus ada arahan umum dan kerjasama meskipun terdapat perbedaan akumulasi kemakmuran dan kesejahteraan.¹

Alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa tujuan membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan berkeadilan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa, bangsa Indonesia meneguhkan janji untuk mewujudkan cita-cita bangsa yaitu kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintahan negara untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat yaitu dengan mempunyai pundi-pundi keuangan negara yang tidak boleh bergantung pada pajak dan retribusi. Hal ini memberikan beban yang cukup besar kepada masyarakat. Maka untuk itu, pemerintah membentuk sumber Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

¹ Gunarto Suhardi, 2002, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, hlm. 35.

² Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendaharaan Negara

lainnya adalah penghasilan lain melalui penyertaan modal seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

BUMN adalah istilah yang digunakan untuk Indonesia bagi perusahaan yang berbentuk suatu badan hukum yang didirikan oleh negara untuk melakukan kegiatan pengelolaan kekayaan alam atau aset-aset milik negara. Tujuan BUMN yaitu untuk mengejar keuntungan dan untuk menambah pendapatan negara. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara adalah untuk :²

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.
2. Mengejar keuntungan.
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dalam dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Pada kenyataannya, banyak ditemukan perusahaan BUMN yang mengalami kerugian. Menurut media Kompas.com, di tahun 2022 lalu beredar sebuah fenomena mengenai BUMN dimana pada fenomena tersebut BUMN dikatakan sebagai “*Zombie*”. BUMN *Zombie* adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan Badan Usaha Milik Negara yang mengalami masalah keuangan serius atau kesulitan operasional, tetapi masih bertahan berkat dukungan pemerintah. Istilah *zombie* disematkan karena perusahaan tersebut mungkin tidak sehat secara finansial, namun terus beroperasi karena adanya dukungan dari pemerintah, seperti penyertaan modal atau bantuan keuangan. Situasi ini dapat menjadi beban bagi perekonomian karena memerlukan subsidi atau intervensi pemerintah untuk menjaga kelangsungan operasionalnya.

² Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Di tahun tersebut terdapat 25 perusahaan BUMN yang dikatakan sebagai BUMN “*Zombie*”. Pemerintah pun masih menyuntikan dana atau memberikan modal kepada 25 perusahaan tersebut dan diberikan tangguh waktu selama satu tahun untuk melihat perkembangan ekonomi dari masing-masing perusahaan tersebut. Namun, setelah satu tahun berlalu tepatnya pada tahun 2023, masih ada 7 perusahaan yang pertumbuhan ekonominya tidak berkembang dan masih mengalami kerugian yang cukup parah diantaranya PT. Industri Sadangan Nusantara, PT. Industri Gelas, PT Kertas Kraft Aceh, PT. Merpati Nusantara Airlines (Persero), PT. Lataka Karya (Persero), PT. Pembiayaan Armada Niaga Nasional (Persero) dan PT. Kertas Leces (Persero).

Kinerja perusahaan pun dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanam, hal tersebut dikarekanakan berbagai kendala, seperti manajemen yang tidak efektif, keputusan investasi yang tidak tepat, birokrasi berlebihan, dan kurangnya inovasi. Selain itu, pengaruh politik dan *intervensi* pemerintah juga dapat berperan dalam menyebabkan BUMN menjadi lemah secara finansial dan operasional.

Perkembangan pengelolaan BUMN secara profesional ternyata belum dilakukan 2 hal kejadian penting yaitu pertama berkaitan dengan isu “korupsi” dan yang kedua berkaitan dengan “kepailitan”. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan perubahan dinamika bisnis, BUMN sebagai entitas yang dimiliki oleh negara menghadapi tantangan signifikan dalam menjaga keberlanjutan operasionalnya. Fenomena kebangkrutan BUMN tidak hanya memiliki dampak terhadap sektor ekonomi, tetapi juga menciptakan tekanan pada stabilitas dan kredibilitas pemerintah.

Beberapa tantangan utama yang dihadapi BUMN dalam konteks kebangkrutan melibatkan manajemen risiko, transparansi, dan efisiensi operasional. Manajemen risiko menjadi krusial karena BUMN seringkali terlibat dalam proyek-proyek besar yang memerlukan investasi yang signifikan. Ketidak transparanan dalam operasional dan kebijakan keuangan BUMN juga dapat menciptakan ketidakpastian di antara para pemangku kepentingan, seperti investor dan kreditur. Sementara itu, efisiensi

operasional menjadi fokus utama untuk memastikan keberlanjutan dan daya saing BUMN di pasar yang semakin kompetitif.

Sementara, untuk kepailitan BUMN sendiri diatur dalam pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang hanya mengatur sepintas saja mengenai kepailitan BUMN, yaitu dalam hal debitor adalah perusahaan asuransi, dana pensiun, atau BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.

Di pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendahaaraan Negara untuk melakukan penyitaan terhadap uang atau surat berharga, barang bergerak dan barang tidak bergerak milik negara. Sehingga apabila kekayaan debitor pailit adalah kekayaan negara tentunya tidak bisa diletakkan sita, kecuali permohonan pailit diajukan oleh Menteri Keuangan selaku wakil pemerintahan dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan dari bendahara umum negara.³

Berkesimpangannya konsep keuangan negara dalam UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mencampuradukan keuangan publik dengan keuangan privat serta bertentangnya peraturan perundang-undangan terkait yakni UU No.19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dan UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, mengakibatkan pertentangan pemahaman mengenai dapat atau tidaknya suatu entitas hukum BUMN dinyatakan pailit. Sehingga perlu diketahui bagaimana prosedur kepailitan terhadap BUMN serta status harta milik BUMN dalam konteks keuangan negara itu sendiri.

Dari latar belakang diatas penulis tertaik untuk meneliti permasalahan hukum yaitu bagaimana prosedur kepailitan terhadap BUMN dan bagaimana status harta milik BUMN dalam konteks keuangan negara dengan judul **“KAJIAN HUKUM TERHADAP KEPAILITAN PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)”**.

³ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembendahaaraan Negara

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara ?
2. Bagaimana status harta milik Badan Usaha Milik Negara dalam konteks keuangan negara ?

C. Ruang Lingkup

Adapun yang menjadi ruang lingkup menggambarkan pada permasalahan yang dibahas ini adalah kajian bidang ilmu hukum yaitu bagaimana prosedur kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara dan bagaimana status harta milik Badan Usaha Milik Negara dalam konteks keuangan negara.

D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan di atas, maka Tujuan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui bagaimana prosedur kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara.
- b. Untuk mengetahui bagaimana status harta milik Badan Usaha Milik Negara dalam konteks keuangan negara.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi pembaca sebagai berikut :

- a. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan manfaat ke pembaca agar mengetahui bagaimana prosedur kepailitan terhadap negara.
- b. Penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan mafaat ke pembaca bagaimana status harta milik BUMN dalam konteks keuangan negara.

E. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Interpretasi Hukum

Teori interpretasi hukum adalah upaya untuk memahami dan mengartikan makna teks hukum. Melibatkan pendekatan atau metode tertentu yang digunakan untuk menafsirkan undang-undang, peraturan, atau dokumen hukum lainnya. Tujuan dari teori interpretasi hukum adalah mencapai pemahaman yang akurat dan bermakna terhadap norma-norma hukum, serta memberikan dasar untuk aplikasi yang konsisten dan adil dalam keputusan hukum. Pendekatan interpretasi dapat mencakup beberapa hal, sebagai berikut :⁴

1) Literalis

Mengutamakan makna harfiah dari teks hukum. Fokus pada kata-kata dalam undang-undang.

2) Histori

Memahami hukum dengan menganalisis konteks sejarah pembuatannya. Melibatkan penelusuran sejarah dan tujuan legislasi.

3) Sosiologis

Mengaitkan hukum dengan aspek sosial dan masyarakat. Memahami bagaimana hukum mempengaruhi dan dipengaruhi oleh dinamika sosial.

4) Teleologis

Menafsirkan hukum berdasarkan tujuan atau maksudnya. Fokus pada pencapaian hasil yang diinginkan oleh undang-undang.

5) Komperatif

Membandingkan hukum dengan hukum-hukum lain untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik.

6) Realis

Memandang bahwa faktor-faktor di luar teks hukum, seperti politik dan kekuasaan, juga mempengaruhi interpretasi hukum.

⁴ Sudikno Mertokusumo, 2007, Penemuan Hukum Sebuah Pengantar, Liberty, Yogyakarta, h.56

b. Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Teori negara hukum kesejahteraan merupakan suatu konsep dalam ilmu hukum yang menekankan peran negara dalam menciptakan dan memastikan kesejahteraan masyarakat. Mr. R. Kranenburg, mengungkapkan “Negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat.” Pendapat Krenenburg salah satunya didasari oleh kepentingan ekonomi pada abad ke 19, dimana bisnis, perdagangan dan pertanian hanya dikuasai oleh segelintir orang, yaitu kaum bangsawan sehingga terjadi kesenjangan ekonomi. Dengan demikian dalam konsep negara kesehatan negara dituntut hadir dalam bidang ekonomi dan nanti juga dituntut untuk hadir dalam semua sendi kehidupan masyarakat. Hal ini untuk mewujudkan tujuan dari konsep negara kesejahteraan yaitu untuk mensejahterkan rakyat, melalui peran serta langsung dalam kegiatan-kegiatan kehidupan bermasyarakat.⁵ Beberapa poin kunci terkait teori ini melibatkan :

1) Perlindungan dan Pemajuan Kesejahteraan

Negara dianggap memiliki tanggung jawab untuk melindungi dan meningkatkan kesejahteraan warganya. Ini mencakup penyediaan layanan dasar, hak asasi manusia, dan dukungan bagi kelompok yang rentan.

2) Intervensi Positif

Negara memiliki peran aktif dalam menciptakan kondisi yang mendukung kehidupan yang baik bagi seluruh warganya. Ini dapat melibatkan kebijakan ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan sosial.

3) Pemerataan dan Distribusi Kesejahteraan

Teori ini menekankan pada pemerataan keuntungan dan kesempatan, serta distribusi sumber daya secara adil untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang merata di masyarakat.

4) Hak-Hak Sosial

Selain hak-hak sipil dan politik, teori ini mengakui hak-hak sosial sebagai bagian integral dari hak asasi manusia. Ini mencakup hak atas pendidikan, perumahan, pekerjaan, dan layanan kesehatan.

⁵ Soehino, 2000, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm 196.

5) Hukum Sebagai Alat Transformasi

Hukum dipandang sebagai alat untuk mencapai transformasi sosial positif dan memajukan kesejahteraan masyarakat. Perubahan hukum dapat diarahkan untuk merespon dan mengatasi masalah-masalah sosial.

Teori negara hukum kesejahteraan sering kali terkait dengan konsep *welfare state*, di mana negara terlibat secara aktif dalam memenuhi kebutuhan dasar warganya dan menciptakan kondisi kehidupan yang lebih baik untuk semua. Pendekatan ini dapat ditemukan dalam berbagai sistem hukum di seluruh dunia, dengan penekanan yang bervariasi tergantung pada konteks budaya, politik, dan sejarah setiap negara.⁶

c. Teori Kepastian Hukum

Menurut Sudikno Mertokusumo dalam bukunya yang berjudul *Mengenal Hukum* mengatakan “Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan yaitu kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan.”⁷ Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menerapkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sudikno Mertokusumo mengartikan: “Kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.”²

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kepastian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Perangkat hukum merupakan suatu aturan yang harus dipatuhi oleh setiap warga negara sehingga negara harus mempertimbangkan dengan hati-hati agar perangkat hukum tersebut mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negaranya agar keberadaan warga negara tersebut terlindungi.

Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, masyarakat Hukum Adat merupakan subjek hukum yang keberadaannya diakui

⁶ Aminuddin Ilmar. 2012. *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*. Jakarta: Kencana, hlm. 14.

⁷ Sudikno Mertokusumo. 1999. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty. hlm 145.

sehingga perlu adanya pengaturan mengenai mekanisme musyawarah dalam penyerahan tanah Hak Ulayat untuk menimbulkan kepastian hukum bagi masyarakat Hukum Adat tersebut. Wujud adanya kepastian hukum berupa dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan. Peraturan yang dimaksud memiliki syarat tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lain, disesuaikan dengan kondisi sosial yang ada dan menimbulkan rasa terlindungi terhadap masyarakat yang menjalankan peraturan tersebut.

2. Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dari arti-arti yang berkaitan dengan istilah-istilah yang akan diteliti dan diketahui. Adapun pengertian-pengertian mendasar dan istilah-istilah yang digunakan dalam penulisan penelitian sebagai berikut :

- a. Negara Hukum Kesejahteraan : adalah konsep dimana negara bertanggung jawab untuk tidak hanya menegakkan hukum, tetapi juga aktif dalam menciptakan kondisi kesejahteraan bagi warganya. Ini melibatkan upaya layanan kesehatan, pendidikan, dan perlindungan sosial untuk memastikan kehidupan yang layak bagi seluruh masyarakat. Prinsip ini menekankan tanggung jawab negara dalam memproosikan kesejahteraan sosial dan menjaga keadilan hukum.
- b. BUMN : menurut UU No.19 Tahun 2003, BUMN didefinisikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- c. Kepailitan : Menurut pasal 1 angka 1 UUK 2004, Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitur Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Berdasarkan rumusan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa inti dari kepailitan adalah sita umum (*beslaag*) atas kekayaan debitur pailit.

F. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan pemahaman terhadap penelitian ini secara keseluruhan, untuk sistematika disusun sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan yang memberikan uraian mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan penelitian metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan tentang tinjauan-tinjauan secara umum, teori-teori hukum apa saja yang berhubungan dengan dasar permasalahan penulisan karya ilmiah yang diangkat dengan memperhatikan variable penelitian yang termuat dalam judul.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode normatif yang digunakan dalam penulisan pembahasan ini. Menjabarkan tentang pendekatan masalah sumber, jenis, data, pengumpulan data dan pengolahan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan data hasil penelitian yang telah diolah, dianalisis dan ditafsirkan. Data penelitian akan tampak jelas bagaimana disusun sesuai urutan permasalahan, dan selanjutnya akan dibahas dengan secara runtun dan jelas.

BAB V PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan dari keseluruhan bab dan saran terhadap permasalahan. Yang terdiri dari : Kesimpulan dan Saran.