



Kedudukan Kreditor Terhadap Kepailitan Pada Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas: Permasalahan Pada Badan Usaha Milik Negara PT. Industri Gelas (Persero)

Andi Rangga Mahardika Anhar¹, Krisnadi Nasution²

¹Master of Law, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

²Master of Law, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

*Corresponding author

E-mail addresses: andirangga1999@gmail.com

ARTICLE INFO

Article history:

Received June 21, 2024

Revised July 05, 2024

Accepted July 12, 2024

Available online August 01, 2024

Kata Kunci:

Badan Usaha Milik Negara, BUMN Persero; Kepailitan dan PKPU, Keuangan Negara.

Keywords:

State-Owned Enterprises; State-Owned Enterprises in Persero; Bankruptcy and Pending Debt Payment Obligation; State Finance.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license. Copyright © 2024 by Author. Published by Yayasan Sagita Akademia Maju.

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara (atau dapat disebut sebagai "BUMN" atau "BUMN") adalah perusahaan publik milik negara yang terbagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu, pertama, BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Pemerintah dan bertujuan untuk melayani kepentingan umum atau disebut sebagai Perusahaan Umum (Perum) BUMN dan kedua, BUMN yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh Pemerintah dan bertujuan untuk mengejar keuntungan atau disebut sebagai Perusahaan Perseroan (Persero) BUMN. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan studi kasus (*case study*) serta dikaitkan dengan pendekatan kasus komparatif terhadap kasus-kasus yang sejenis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Persero tidak harus dipailitkan oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia saja, melainkan dapat dipailitkan oleh siapa saja yang memiliki kepentingan dengan mengajukan permohonan pailit sesuai dengan mekanisme kepailitan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan perubahannya tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut "UUPT") dan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU serta terhadap pembatalan putusan pailit PT. Industri Gelas (Persero) di

tingkat kasasi, hakim seharusnya mempertimbangkan status Badan Hukum Perusahaan Perseroan Industri Gelas yang telah mengubah status Perusahaan Negara Industri Gelas menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Industri Gelas (Persero).

ABSTRACT

State-Owned Enterprises (or Maybe referred to as "SOEs" or "BUMN") are state-owned public corporations divided into 2 (two) forms in which, first, all of the state-owned enterprises are owned by the Government and have the purpose of serving the interests of the general public or referred to as State-Owned Enterprises (BUMN Perum) and second, State-owned enterprises, most of which have at least 51% (fifty one percent) of capital, are owned by the Government and have the goal of pursuing profits or being referred to as State Limited Liability Company (BUMN Persero). The research methods used in this study are normative research using conceptual approaches (*conceptual approaches*), statutory approaches (*statute approaches*), and case studies (*case studies*) and are associated with comparative case approaches to similar cases. Research results show that the State-Owned Enterprises (BUMN) in the form of Persero do not have to be bankrupted by the Minister of Finance of the Republic of Indonesia only, but can be bankruptcy by anyone who has an interest in filing a bankruptcy application in accordance with the bankruptcy mechanism under Law No. 40 of 2007 and its amendments to the Limited

Company (hereinafter referred to as the "Law of Limited Liability Company") and Article 2 Paragraph (1) of the Bankruptcy Law and against cancellation of bankruptcy decision of PT. Industri Gelas (Persero) at the cassation level, judges should consider the status of the Gelas Industrial Company Legal Body which has changed the status of the Industri Gelas State Company to the PT. Industri Gelas (Persero).

1. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut "BUMN") merupakan perusahaan milik negara yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang cukup besar dalam berbagai bentuk pajak, dividen dan hasil privatisasi. Pemerintah sebagai salah satu subjek hukum dapat melakukan investasi pada perusahaan sebagai salah satu bentuk usaha untuk memperoleh keuntungan, yaitu dengan mekanisme melalui penyertaan modal pada BUMN sebagai badan usaha yang dimiliki oleh negara. Ketentuan mengenai BUMN sendiri telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut "UU BUMN") yang menyatakan sebagai berikut:

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

Dalam perjalanannya, semua perusahaan dapat saja mengalami risiko kerugian maupun kegagalan dalam pembayaran yang berpotensi pada kebangkrutan jika tidak dikelola dengan baik, profesional atau dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

Hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, misalnya seperti ketidakmampuan perusahaan dalam mengelola keuangannya, ketidakseimbangan antara pemasukan dan pengeluaran, kejadian-kejadian tak terduga yang menyebabkan banyak pengeluaran, birokrasi dalam perusahaan atau korupsi yang terjadi di dalam perusahaan. Karena adanya faktor-faktor di atas, menyebabkan perusahaan harus mencari penghasilan dengan cara meminjam dana atau mengadakan perjanjian atau kesepakatan dengan pihak lain untuk menambah modalnya dengan cara melakukan perbuatan hukum seperti mengadakan perjanjian dengan pihak lain, mengadakan perjanjian utang piutang untuk kegiatan usahanya atau mengadakan perjanjian utang piutang untuk menambah modal usahanya.

Ketika debitur tidak dapat melakukan pembayaran atas utangnya, hukum telah memfasilitasi setiap orang yang memberikan piutang atau kreditur berupa upaya hukum yang tersedia, salah satunya dengan mengajukan permohonan pailit terhadap debitur. Orang atau perusahaan yang memiliki utang kepada orang lain, namun tidak dapat melakukan pembayaran, maka orang tersebut dapat disamakan dengan pailit. Kata pailit berasal dari bahasa Perancis yaitu failite yang berarti kemacetan pembayaran. Kepailitan adalah suatu keadaan dimana debitur tidak mampu membayar utang-utangnya.

Dalam *Black's Law Dictionary* sebagaimana dikutip oleh Lilik Mulyadi, disebutkan bahwa pailit atau bangkrut adalah: "pailit adalah keadaan atau kondisi seseorang yang tidak mampu membayar utang-utangnya seperti yang telah atau akan jatuh tempo." Dari pengertian tersebut, pengertian pailit dapat dikaitkan dengan

ketidakmampuan membayar dari seorang debitur atas utang-utangnya yang telah jatuh tempo.

Untuk mengajukan kepailitan, ada tata cara atau mekanisme yang perlu diperhatikan untuk mengajukan kepailitan bagi debitur yang tidak dapat membayar utang. Persyaratannya telah diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut "UU Kepailitan dan PKPU") yang menyatakan bahwa apabila seorang debitur mempunyai dua atau lebih kreditor dan keduanya tidak mendapatkan pembayaran padahal diketahui bahwa 2 (dua) utang tersebut telah jatuh waktu dan dapat ditagih, maka debitur tersebut dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit baik dengan sendirinya maupun diajukan oleh salah seorang atau beberapa orang kreditor kepada Pengadilan Niaga. Ketentuan ini tentunya memberikan angin segar bagi setiap kreditor apabila syarat-syarat pengajuan permohonan pailit terpenuhi.

Namun pada kenyataannya di lapangan, ternyata tidak cukup dengan syarat adanya 2 (dua) kreditor yang salah satu utangnya telah jatuh tempo dan dapat ditagih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU, yang diperlukan untuk mempailitkan BUMN atau dengan kata lain mempailitkan BUMN tidak semudah mempailitkan orang perorangan atau badan hukum lainnya, karena BUMN memiliki kekhususan dalam pengajuan permohonan pailit, yaitu permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan untuk BUMN yang bergerak di bidang kepentingan umum. Sedangkan untuk BUMN yang tidak bergerak di bidang kepentingan umum tidak diatur secara jelas dalam UU Kepailitan dan PKPU. Hal ini tentu menjadi masalah bagi kreditor untuk memberikan pinjaman kepada BUMN karena seringkali Pemerintah sebagai pemegang saham mayoritas BUMN akan cenderung melindungi kepentingan BUMN, sehingga kreditor merasa tidak memiliki posisi yang seimbang dengan BUMN. Hal ini tentunya akan merugikan kreditor sendiri jika ketidakpastian hukum ini tidak segera dibenahi.

Seperti yang terjadi pada salah satu kasus kepailitan BUMN PT Industri Gelas (Persero) yang diajukan oleh PT Interchem Plasagro Jaya. Kasus ini bermula dari perjanjian kerjasama pengadaan barang PT Industri Gelas (Persero) kepada PT Interchem Plasagro Jaya berupa pembelian bahan kimia. Nominal yang disepakati antara PT Industri Gelas (Persero) dengan PT Interchem Plasagro Jaya adalah sebesar Rp 102.531.936.000,- (seratus dua milyar lima ratus tiga puluh satu juta sembilan ratus tiga puluh enam ribu rupiah) dan Dolar Amerika Serikat sebesar 165, 816 (seratus enam puluh lima ribu delapan ratus enam belas dolar Amerika Serikat) dengan perjanjian bahwa sejak purchase order diterbitkan dan pesanan diterima oleh PT Industri Gelas (Persero), maka sejak itu pula PT Industri Gelas (Persero) memiliki kewajiban untuk melunasi tagihan tersebut.

Namun seiring berjalannya waktu, PT Industri Gelas (Persero) tidak dapat membayar tagihan tersebut meskipun telah diberikan peringatan melalui Surat Peringatan dan Surat Somasi tertanggal 22 Desember 2008 serta musyawarah secara kekeluargaan hingga akhirnya sampai dengan tanggal 09 Februari 2009 tidak ada itikad baik dari PT Industri Gelas (Persero) untuk membayar hutangnya sehingga PT Interchem Plasagro Jaya mendaftarkan permohonan pailit terhadap PT Industri Gelas (Persero).

Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya melalui Putusan No. 01/Pailit/2009/PN.Niaga.Sby telah merugikan PT Interchem Plasagro dengan amar putusan yang menyatakan menolak permohonan pailit PT Interchem Plasagro Jaya dengan pertimbangan PT Industri Gelas (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan umum. Mengingat Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan umum merupakan Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, maka sudah pasti permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Sehingga permohonan tersebut tidak dapat diajukan oleh pihak selain Menteri Keuangan.

PT Interchem Plasagro Jaya kemudian mengajukan upaya hukum kasasi dimana putusan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi telah memberikan sedikit angin segar bagi perusahaan karena hakim pada Mahkamah Agung memberikan putusan yang berbeda dengan Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya dimana Putusan Mahkamah Agung melalui Putusan Kasasi No. 397.K/Pdt.Sus/2009 mengabulkan permohonan pailit dan membatalkan putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya melalui Putusan No. 01/Pailit/2009/PN. Niaga.Sby.

Dalam memutus perkara ini, majelis hakim kasasi pada prinsipnya berpendapat bahwa *Judex Factie* Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya telah salah menerapkan hukum karena kepemilikan saham PT Industri Gelas (Persero) tidak seluruhnya dikuasai/dimiliki oleh negara, melainkan terbagi dua, yaitu: 63,82% milik Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia dan 36,18% milik BNI (saat ini bernama PT Bank Negara Indonesia, Tbk.) yang mana kepemilikan saham PT BNI Tbk. juga dimiliki oleh rakyat/swasta.

Pada tahun yang sama, Mahkamah Agung kembali meralat putusannya dengan membatalkan putusan Kasasi No. 397.K/Pdt.Sus/2009 melalui Peninjauan Kembali yang diajukan oleh PT Industri Gelas (Persero) melalui Putusan No. 111.PK/Pdt.Sus/2009 dengan pertimbangan bahwa PT Industri Gelas (Persero) pada mulanya merupakan perusahaan BUMN yang didirikan pada tanggal 04 Agustus 1980 dan telah memperoleh status hukum sebagai perusahaan BUMN yang modal sahamnya 100% dimiliki oleh Negara. Namun pada tahun 2002, perusahaan ini mengikuti penyertaan modal dari Bank Negara Indonesia (PT BNI, Tbk.) karena adanya kegagalan kredit pada perusahaan Industri Gelas, sehingga modal perusahaan dimiliki oleh BUMN sebesar 63,82% dan 36,18% dimiliki oleh Bank BNI.

Akibatnya, status perusahaan yang semula merupakan Perusahaan Umum (Perum), dengan adanya penyertaan modal dari Bank Negara Indonesia, secara *de facto* menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) PT Industri Gelas (Persero). Dasar pertimbangan Mahkamah Agung menerima Peninjauan Kembali tersebut adalah mengingat penyertaan modal yang berasal dari bank, apabila bank tidak menarik kembali penyertaan modalnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, maka demi hukum modal tersebut secara keseluruhan menjadi milik negara. Akibatnya, dengan mengacu pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU, maka Permohonan Pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.

Putusan ini tentunya merugikan Kreditor khususnya PT Interchem Plasagro Jaya dan menimbulkan pertanyaan apakah Badan Usaha Milik Negara yang

berbentuk Persero dapat dipailitkan berdasarkan UU Kepailitan dan PKPU mengingat dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU hanya mengatur:

“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.”

Pertimbangan hakim terhadap Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU tersebut sangat bertentangan dengan penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU, yaitu: yang dimaksud dengan "Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik" adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, sedangkan PT Industri Gelas (Persero) sendiri bukanlah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan umum karena kepemilikannya terbagi atas saham. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah Bagaimana pengaturan kepailitan PT Industri Gelas (Persero) yang berstatus sebagai BUMN yang berbentuk Persero?

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu metode yang menganalisis hubungan dan penyelarasan antara asas hukum, norma hukum, dan pendapat sarjana (teori-teori) serta aturan lainnya terkait dengan pokok masalah yang akan dibahas untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan dikaji dengan studi kasus (*case study*) terhadap Kepailitan PT Industri Gelas (Persero) serta dikaitkan dengan pendekatan perbandingan kasus (*comparative case approach*) terhadap kasus yang serupa. Menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Statute approach* merupakan pendekatan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan isinya mengikat umum. Dalam hal ini, undang-undang yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah diubah dengan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut "UU BUMN"), Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan undang-undang terkait. Sementara *conceptual approach* merupakan pendekatan yang mendasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum positif serta dikaitkan dengan pendapat para sarjana melalui literatur dan bahan bacaan lainnya sebagai teori pendukung dari pembahasan tersebut untuk memperlancar penelitian ini. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan kontribusi terhadap pemahaman akademis terhadap masalah hukum yang dipelajari, tetapi juga memberikan

pandangan yang berharga bagi praktisi hukum dan pembuat kebijakan dalam mengambil keputusan yang berbasis bukti dan beralasan secara hukum.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

BUMN sejatinya merupakan Badan Usaha yang didirikan oleh Negara dengan tujuan untuk mendorong perekonomian negara serta menjadi poros dalam menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat luas disamping untuk mencari keuntungan. Hal ini sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam pembentukan BUMN yakni sebagai alat pemerintah dalam menata kebijakan perekonomian dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan di dalam ketentuan konsideran menimbang Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara.

Sebagai suatu badan usaha yang dimiliki oleh negara, tentu negara memiliki andil besar dalam pendirian BUMN tersebut. Apalagi di dalam pembentukannya, tidak hanya sebatas formalitas untuk mendirikan BUMN dengan meletakkan nama pemilik "Kementerian Badan Usaha Milik Negara qq Pemerintah Republik Indonesia" melainkan juga terdapat modal yang disetorkan ke dalam perusahaan BUMN tersebut.

Dalam suatu kegiatan bisnis, diperlukan suntikan dana yang besar untuk mendorong dan mengajukan suatu usaha tersebut. Pada kenyataannya di dunia bisnis, seringkali dijumpai pemberian fasilitas kredit guna memperoleh dana untuk mendorong perkembangan bisnisnya. Fasilitas kredit tentunya paling sedikit melibatkan 2 (dua) subjek hukum yakni orang yang memberikan fasilitas kredit atau yang disebut Kreditor dan orang yang menerima fasilitas Kredit atau yang disebut Debitor.

Dalam perjalanannya, seringkali suatu bisnis tidak berjalan sesuai dengan keinginan para peminjam kredit. Hal ini dikarenakan dapat terjadi karena berbagai sebab yang menyebabkan Debitor tidak mampu melakukan pembayaran atas hutang-hutangnya kepada Kreditor. Keadaan sedemikian tersebut menyebabkan debitor dalam keadaan pailit yang mana menurut Hadi Subhan, disebutkan bahwa "Pailit merupakan suatu keadaan dimana Debitor tidak mampu untuk melakukan pembayaran-pembayaran terhadap utang-utang dari Kreditornya."

Untuk menyelesaikan permasalahan tidak dibayarkannya utang-utang debitor tersebut, Pemerintah telah memberikan salah satu sarana penyelesaian untuk memulihkan utang-utang tersebut yaitu dengan upaya hukum kepailitan. Kepailitan dapat dijadikan sebagai salah satu upaya hukum dalam pemenuhan prestasi oleh debitor dan dijadikan sebagai salah satu sarana "*Ultimum Remedium*" yang dapat ditempuh oleh Kreditor sebagai jalan terakhir dalam penyelesaian pemenuhan prestasi di Indonesia akibat tidak dipenuhinya suatu prestasi. Di Indonesia, kepailitan tidak hanya terjadi pada pihak perorangan maupun badan hukum, tetapi juga terjadi pada beberapa kasus kepailitan yang terjadi pada Badan Usaha Milik Negara antara lain seperti Kepailitan pada PT Dirgantara Indonesia (Persero), PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) dan PT Industri Gelas (Persero).

Seperti halnya yang terjadi pada perusahaan BUMN PT Industri Gelas (Persero) yang merupakan Perusahaan Negara (saat ini disebut "BUMN") dan didirikan pada tahun 1960 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 130 Tahun 1961 tentang

Pendirian Perusahaan Negara Iglas yang mana perusahaan ini 100% (seratus persen) dimiliki oleh negara dan bertujuan untuk membangun ekonomi negara di bidang industri gelas. Perusahaan ini secara yuridis merupakan Perusahaan Milik Negara yang berada di bawah lingkungan Departemen Perindustrian Dasar/Pertambangan.

Pada tahun 1978, Perusahaan Negara Iglas ini melakukan perombakan pada status badan hukum usahanya dengan mengalihkan bentuk badan hukumnya yang sebelumnya merupakan Perusahaan Negara menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) melalui Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1978 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Iglas Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Dengan adanya pengalihan status badan hukum tersebut, maka Perusahaan Negara Iglas dinyatakan bubar demi hukum pada saat pendirian Perusahaan Perseroan Industri Gelas (Persero) dan segala kekayaan yang dimiliki oleh Perusahaan Negara Iglas yang masih ada pada saat pembubarannya, beralih kepada Perusahaan Perseroan Industri Gelas (Persero) dibawah naungan Departemen Perindustrian.

Begitu juga terkait dengan permodalan yang ada di dalam Perusahaan Perseroan Industri Gelas (Persero), segala kekayaan negara yang telah tertanam masuk dalam modal pada Perusahaan Negara Industri Gelas (Persero) dan terbagi atas saham-saham yang mana pada saat pendirian Perusahaan Perseroan Industri Gelas (Persero), seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia serta ditentukan oleh Departemen Keuangan dan Departemen Perindustrian. Dengan adanya peralihan status tersebut, maka Perusahaan Negara Industri Gelas (Persero) resmi menjadi Perusahaan Perseroan PT Industri Gelas (Persero) (selanjutnya disebut "PT Industri Gelas (Persero)")

Pada tahun 2007, permasalahan kepailitan yang terjadi pada PT Industri Gelas (Persero) bermula dari PT Industri Gelas (Persero) yang menggelar Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan (RUPS) dan rancangan kegiatan usaha 1 (satu) tahun ke depan untuk memperbesar usaha dengan melakukan ekspansi secara besar-besaran. Salah satu upaya untuk memperbesar usaha PT Industri Gelas (Persero) adalah dengan melakukan pengadaan pembelian material kepada PT Interchem Plasagro Jaya dan PT AKR Corporindo. Kedua perusahaan tersebut melakukan penjualan barang terhadap PT Industri Gelas (Persero) sebagai Kreditor yang memberikan piutang kepada PT Industri Gelas (Persero) dengan melakukan perjanjian pembelian barang.

Salah satu nilai kontrak perjanjian jual beli *chemical* atau bahan baku produksi antara PT Industri Gelas (Persero) dengan PT Interchem Plasagro Jaya adalah pembelian chemical sebagai bahan dasar kaca berbahan silika senilai Rp 102.531.936,00 (seratus dua juta lima ratus tiga puluh satu ribu sembilan ratus tiga puluh enam rupiah) dan US\$ 165.816,38 (seratus enam puluh lima ribu delapan ratus enam belas koma tiga puluh delapan sen dollar Amerika). *Chemical* yang telah dipesan tersebut dibayarkan dengan cara pembayaran mundur 30 (tiga puluh) hari sejak barang datang. Tetapi setelah barang datang dan melewati 30 (tiga puluh) hari, PT Industri Gelas (Persero) tidak juga dilakukan pembayaran yang menyebabkan PT Interchem Plasagro Jaya meminta untuk diselesaikan pembayaran utang ini secara musyawarah dan dilakukan penjadwalan pelunasan pembayaran atas barang tersebut.

Selain itu, PT Industri Gelas (Persero) diketahui juga mempunyai utang kepada PT AKR Corporindo, Tbk. sebesar Rp 254.002.073,00 (dua ratus lima puluh empat juta

dua ribu tujuh puluh tiga rupiah) dan utang US\$ 108.225 (seratus delapan ribu dua ratus dua puluh lima dollar Amerika) berdasarkan Surat Perihal *Outstanding* dari PT AKR Corporindo, Tbk. kepada PT Industri Gelas (Persero) tertanggal 13 Juli 2006, akan tetapi kedua utang tersebut tidak sepenuhnya dibayar dan PT Industri Gelas (Persero) mengalami kegagalan pembayaran utang-utangnya. Namun, dengan berjalannya waktu, PT Industri Gelas (Persero) tidak mampu melakukan pembayaran tagihan tersebut meskipun telah dilakukan peringatan melalui Surat Peringatan maupun Surat Somasi tertanggal 22 Desember 2008 dan musyawarah kekeluargaan hingga akhirnya sampai dengan tanggal 09 Februari 2009, belum ada itikad baik dari PT Industri Gelas (Persero) untuk membayar utangnya yang berakibat pada PT Interchem Plasagro Jaya mendaftarkan permohonan pailit terhadap PT Industri Gelas (Persero).

Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya melalui Putusan No. 01/Pailit/2009/PN.Niaga.Sby telah merugikan PT Interchem Plasagro dengan amar putusan yang menyatakan bahwa menolak permohonan pailit PT Interchem Plasagro Jaya dengan pertimbangan bahwa PT Industri Gelas (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik. Mengingat Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik merupakan Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, maka sudah barang tentu permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Sehingga permohonan tersebut tidak dapat diajukan oleh pihak lain selain Menteri Keuangan.

PT Interchem Plasagro Jaya kemudian mengajukan upaya hukum kasasi yang mana putusan Mahkamah Agung pada tingkat kasasi telah memberikan sedikit angin segar bagi perusahaan tersebut karena hakim pada Mahkamah Agung memberikan putusan yang berbeda dengan Putusan pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya dimana Putusan Mahkamah Agung melalui Putusan Kasasi No : 397.K/Pdt.Sus/2009 mengabulkan permohonan pailit dan membatalkan putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya melalui Putusan No : 01/Pailit/2009/PN.Niaga.Sby. Dalam memutuskan perkara ini, majelis hakim dalam kasasi pada prinsipnya berpendapat bahwa *Judex Factie* Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya telah salah menerapkan hukum karena kepemilikan saham PT Industri Gelas (Persero) tidak seluruhnya dikuasai/dimiliki negara, tetapi terbagi dua yaitu: 63,82% milik Menteri BUMN Negara RI dan 36,18 % dimiliki oleh PT Bank Negara Indonesia, Tbk yang mana kepemilikan saham PT BNI Tbk. juga dimiliki masyarakat/swasta.

Pada tahun yang sama, Mahkamah Agung kembali mengoreksi putusannya dengan membatalkan putusan Kasasi No : 397.K/Pdt.Sus/2009 melalui Peninjauan Kembali yang diajukan oleh PT Industri Gelas (Persero) melalui Putusan No : 111.PK/Pdt.Sus/2009 dengan pertimbangan bahwa PT Industri Gelas (Persero) pada awalnya merupakan BUMN yang berdiri tanggal 04 Agustus 1980 dan telah memperoleh status hukum sebagai Perusahaan Badan Usaha Milik negara yang modal kepemilikan sahamnya 100% dimiliki oleh Negara. Namun pada tahun 2002, perusahaan tersebut ikut melakukan penyertaan modal dari Bank Negara Indonesia (saat ini menjadi PT Bank Negara Indonesia, Tbk.) karena adanya kegagalan kredit dari perusahaan Industri Gelas sehingga menyebabkan modal dari perusahaan

tersebut dimiliki oleh BUMN sebesar 63,82% dan 36,18% milik BNI. Alhasil status perusahaan yang semula berbentuk Perusahaan Umum, tetapi dengan adanya penyertaan modal dari Bank Negara Indonesia tersebut maka secara *de facto* menjadi Perusahaan Persero PT Industri Gelas (Persero). Dasar pertimbangan mengapa Mahkamah Agung menerima Peninjauan Kembali tersebut adalah mengingat penyertaan modal tersebut berasal dari bank, apabila bank tidak melakukan penarikan penyertaan modalnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, maka demi hukum modal tersebut secara keseluruhan menjadi milik negara. Akibatnya dengan mengacu pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU, maka Permohonan Pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.

Berdasarkan kronologi permasalahan di atas, diketahui bahwa PT Industri Gelas (Persero) merupakan pihak yang juga memiliki utang terhadap pihak lain yaitu PT Interchem Plasagro Jaya dan PT AKR Corporindo sehingga kedudukan PT Industri Gelas (Persero) berkedudukan sebagai debitor serta PT Interchem Plasagro Jaya dan PT AKR Corporindo berkedudukan sebagai kreditor. Menurut Pasal 1 angka 2 UU Kepailitan dan PKPU, disebutkan bahwa kreditor merupakan pihak yang memiliki piutang/kredit kepada pihak lain atas suatu barang maupun jasa dan memiliki hak untuk menerima pembayaran atau penggantian jasa dari pihak debitor. Lebih lanjut, dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU, disebutkan bahwa:

“Debitor yang mempunyai utang dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.”

lebih lanjut, di dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU tersebut, disebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) jenis kreditor, yakni kreditor preferen, kreditor konkuren dan kreditor separatis. Jika dikaitkan dengan permasalahan di atas, maka sejatinya PT Interchem Plasagro Jaya dan PT AKR Corporindo tersebut dapat dikategorikan atau masuk dalam kategori kreditor sebagai kreditor konkuren, karena kedua kreditor tersebut bukanlah merupakan kreditor yang memegang jaminan kebendaan dan tidak masuk dalam kategori sebagai kreditor yang didahulukan pembayarannya.

Pada BUMN, sekalipun yang terdapat unsur negara tetap saja sebagai subjek hukum dapat melakukan perbuatan hukum salah satunya yakni perbuatan hukum untuk melakukan perjanjian utang-piutang sehingga menimbulkan hak dan kewajiban. Berdasarkan hal tersebut maka apabila sebuah BUMN berutang pada pihak lain, maka BUMN disebut sebagai sebuah Debitor sedangkan pihak yang memberikan piutang disebut Kreditor.

Konsekuensi dari adanya kedudukan PT Interchem Plasagro Jaya dan PT AKR Corporindo sebagai kreditor konkuren adalah pelunasan piutangnya dilakukan secara bersama-sama dengan kreditor konkuren lainnya secara proporsional sesuai dengan bagian masing-masing Menurut Lilik Mulyadi, Kreditor konkuren adalah: “Kreditor yang mempunyai hak *pari passu prorata parte*, para Kreditor mendapatkan pelunasan secara bersama-sama tanpa hak yang didahulukan, dihitung besarnya piutang masing-masing terhadap piutang secara keseluruhan dari seluruh kekayaan Debitor”. Sehingga Kreditor konkuren merupakan Kreditor yang tidak didahulukan pelunasan piutangnya melainkan pelunasannya dilakukan secara bersama-sama

dengan kreditor konkuren lainnya secara proporsional sesuai dengan bagian masing-masing.

Selanjutnya terkait dengan kepailitan pada BUMN, di awal telah dijelaskan bahwa kepailitan dapat diajukan sepanjang memenuhi ketentuan yang ada di dalam UU Kepailitan dan PKPU. Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU menyebutkan bahwa pada pokoknya permohonan kepailitan hanya dapat diajukan apabila adanya 2 (dua) utang atau lebih yang salah satunya telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Begitu juga dengan pembuktiannya yang harus dilakukan secara sederhana hanya dengan cukup melihat bahwa salah satu utang dari dua utang kepada debitor atau lebih tersebut tidak dibayar oleh debitor dan telah melewati waktu yang telah ditentukan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka secara langsung kreditor tersebut dapat diajukan permohonan pailit kepada Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri setempat.

Dalam hal kepailitan tersebut diajukan terhadap BUMN, maka terdapat ketentuan khusus yang membatasi kewenangan untuk mengajukan kepailitan. Hal mana di dalam ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU disebutkan bahwa:

“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”.

Ketentuan tersebut memberikan pengertian bahwa dalam hal debitor merupakan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Lebih lanjut, di dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU, disebutkan bahwa BUMN yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik saja.

Apa yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik telah terakomodir di dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU juga yang mana disebutkan bahwa BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Artinya, untuk bisa disebut sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka harus memenuhi 2 (dua) syarat tersebut, antara lain:

- a. BUMN tersebut seluruh modalnya dimiliki oleh negara; dan
- b. BUMN tersebut tidak terbagi atas saham.

Lantas, menjadi pertanyaan bagaimana dengan BUMN yang tidak memenuhi 2 (dua) syarat tersebut di atas mengingat di dalam UU BUMN, disebutkan bahwa BUMN terbagi menjadi 2 (dua), yaitu BUMN berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dan BUMN berbentuk Perseroan Terbatas (Persero). Untuk menjawab pertanyaan tersebut, UU Kepailitan dan PKPU tidak memberikan penjelasan lebih detail mengenai BUMN yang tidak memenuhi kedua syarat tersebut. Hal ini menyebabkan UU Kepailitan dan PKPU mengandung kelemahan dalam menafsirkan BUMN, karena tidak dijelaskan bagaimana dengan BUMN Persero yang sebagian besar modalnya paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh negara dan sisanya terdapat saham-saham milik masyarakat umum yang diperjual-belikan maupun saham-saham milik pihak lain. Kelemahan yang dimaksud oleh Penulis pada UU Kepailitan dan PKPU adalah tidak adanya pengaturan dan sinkronisasi antara UU BUMN dengan UU Kepailitan dan PKPU, karena apabila melihat pengertian BUMN dalam UU

BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, disebutkan bahwa BUMN adalah “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”

Lebih lanjut yang dimaksud dengan BUMN berbentuk Persero telah diatur di dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN, menyebutkan bahwa pengertian BUMN Persero adalah:

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, 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. Sementara yang dimaksud BUMN berbentuk Perum telah diatur di dalam Pasal 1 angka 4 UU BUMN, menyebutkan bahwa pengertian BUMN Perum adalah:

“BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham dan bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”

sedangkan di UU Kepailitan dan PKPU, hanya menyebutkan satu pasal saja yang mengatur terkait dengan Kepailitan pada BUMN, yaitu di dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU yang mengatur bahwa “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan” sebagaimana telah dijelaskan di awal.

Melihat dari pengertian BUMN pada kedua undang-undang tersebut (UU BUMN dan UU Kepailitan dan PKPU), Penulis berpendapat bahwa pengertian BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU memiliki kemiripan yang sama dengan pengertian BUMN Perum yang ada di dalam UU BUMN. Hal ini dikarenakan kedua undang-undang tersebut (UU BUMN dan UU Kepailitan dan PKPU) memberikan istilah yang serupa untuk menggambarkan pengertian BUMN Perum yakni keduanya sama-sama memiliki kriteria “seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham”.

Sementara, jika melihat dari pengertian BUMN Persero sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 UU BUMN tersebut di atas, nampak jelas bahwa terdapat perbedaan pengertian antara BUMN Persero dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU. BUMN yang berbentuk Persero memiliki pengertian sebagai BUMN yang modalnya terbagi dalam saham dan bertujuan untuk mengejar keuntungan. Dengan demikian, pengertian BUMN Persero tidak dapat ditafsirkan sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik karena tidak terbagi atas saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU.

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan di atas, maka Penulis sepakat bahwa BUMN yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU adalah BUMN berbentuk Perum. Konsekuensi dari permohonan pailit yang diajukan terhadap BUMN berbentuk Perum adalah permohonannya hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan terhadap BUMN berbentuk Persero, tidak disebutkan di dalam UU Kepailitan dan PKPU.

Sebagai sebuah Persero, maka tentunya harus dilihat aturan yang mendasari dari adanya BUMN Persero itu sendiri. Dalam Pasal 11 UU BUMN, diatur bahwa: “Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas” (Pada saat UU BUMN berlaku, UU yang diterapkan pada saat itu adalah UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas). Ini berarti BUMN Persero sejatinya tunduk pada ketentuan yang ada di dalam UU Perseroan Terbatas sebagai sebuah subjek hukum perdata. Ini berarti juga, sebagai sebuah Perseroan yang merupakan persekutuan modal serta telah mendapatkan persetujuan dan pengesahan, maka Persero sudah dapat dinyatakan sebagai *persona standi in iudicio* yang berarti PT memiliki hak dan kewajiban sebagai subjek hukum.

Salah satu ciri khas dari badan hukum adalah memiliki kekayaan yang terpisah dari pemiliknya. Sehingga, sudah seharusnya kekayaan yang ada di dalam BUMN baik Perum maupun Persero merupakan kekayaan yang telah dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian perusahaan negara pada BUMN Perum atau Persero dan dengan sendirinya akan menjadi kekayaan perusahaan negara pada BUMN Perum atau Persero tersebut, bukan lagi merupakan kekayaan negara. Hal ini diperkuat dengan pernyataan di dalam Akta Pendirian Perusahaan BUMN bagi BUMN Persero dan Peraturan Pemerintah tentang Pembentukan Perusahaan Umum (Perum) bagi BUMN Perum bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Tujuan adanya pemisahan kekayaan negara ini adalah untuk membuat batasan yang jelas antara tanggung jawab publik atau negara dengan tanggung jawab privat.

Arifin Soeria Atmadja menyatakan bahwa berdasarkan pasal 4 ayat (3) UU BUMN, ketika negara memisahkan kekayaannya untuk pendirian BUMN Persero atau Perum yang dananya berasal dari penyertaan modal negara (dalam hal ini adalah APBN) dan ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah, maka negara masih bertindak dalam ranah hukum publik. Akan tetapi, ketika negara menyampaikan kehendaknya untuk mendirikan BUMN Persero atau Perum di hadapan notaris, maka saat itulah negara menundukkan dirinya secara sukarela pada hukum perdata dan negara sebagai pemegang saham (subjek hukum perdata) yang kedudukannya sama dengan pemegang saham lainnya serta kehilangan imunitas publiknya.¹ Kehadiran pemerintah di BUMN hanya sebagai *acting principal* (pemilik wakil), yaitu mewakili masyarakat umum sebagai pemilik BUMN yang sebenarnya (*ultimate principal*). Namun, Siswo Sujanto menyatakan bahwa pemisahan kekayaan dimaksud semata-mata untuk menjamin kemampuannya untuk mengelola kebijakan yang bersifat spesifik, sehingga tidak terkendala oleh pola baku pengelolaan anggaran pemerintah.

Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari Persero maupun penyertaan modal oleh negara kepada Perum tidak lagi merupakan kekayaan negara, melainkan telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan Persero maupun Perum tersebut. Sehingga dengan sendirinya negara tidak lagi tunduk pada hukum publik dengan sistem APBN melainkan tunduk pada ketentuan hukum privat, yaitu Persero pada UU Perseroan Terbatas dan Perum pada Peraturan Pemerintah yang mengatur pembentukan badan hukum Perum itu sendiri. Hal ini

mengakibatkan kedudukan Pemerintah tidak dapat lagi dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik, tetapi sebagai badan hukum privat yang tindakan dan pengelolaannya tunduk pada hukum privat. Sebaliknya, pajak dan laba usaha yang dihasilkan oleh Persero ketika diserahkan ke Pemerintah RI, maka uang tersebut bertransformasi dari keuangan Persero (privat) menjadi keuangan negara (publik) dan dengan sendirinya tunduk pada ketentuan hukum publik. Oleh karena itu, hanya deviden (laba) yang dihasilkan oleh BUMN sajalah yang akan menjadi milik Pemerintah RI dan selanjutnya akan disetorkan ke dalam keuangan negara, sedangkan kekayaan BUMN adalah kekayaan badan hukum BUMN itu sendiri bukan merupakan kekayaan negara.

Kemudian, Kekayaan bersih BUMN yang dihasilkan dari kegiatan BUMN menjadi hak pemerintah RI dan dicatat sebagai aset pemerintah RI. Sedangkan pendapatan BUMN tidak dicatat sebagai pendapatan APBN begitupun pengeluaran BUMN juga tidak dicatat sebagai pengeluaran APBN melainkan pemasukan dan pengeluaran Persero sendiri layaknya Perseroan Terbatas. Kekayaan negara pada BUMN dipisahkan dari APBN agar kekayaan BUMN dapat dikelola sesuai dengan prinsip bisnis yang sehat dan efisien untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penyerahan modal negara pada Persero menimbulkan konsekuensi dalam hal menanggung resiko dan bertanggung jawab terhadap usaha yang dibiayainya.² Dalam keadaan tersebut, Pemerintah tidak boleh berkedudukan sebagai badan hukum publik dan kedudukan Pemerintah pada badan hukum privat bukanlah mewakili negara sehingga imunitas publik dari negara hilang dan terputus hubungan publiknya. Kedudukan negara sebagai pemilik saham sama dengan kedudukan pemilik saham lainnya, dan negara dapat digugat dan menggugat di hadapan Pengadilan Negeri bukan di hadapan Pengadilan Tata Usaha Negara.³

Dalam persyaratan pembentukan PT, maka sejatinya menurut Pasal 7 UU Perseroan Terbatas, disebutkan bahwa PT harus didirikan oleh minimal 2 (dua) orang atau lebih, kecuali ditentukan lain karena adanya persyaratan PT Perorangan. Lebih lanjut, apabila dalam waktu 6 (enam) bulan ternyata pemegang saham tetap kurang dari 2 (dua) orang, pemegang saham bertanggung jawab secara penuh atas semua utang-utang perusahaan. Kurang jika dilihat dari ketentuan tersebut, maka seharusnya berlaku pula bagi BUMN Persero untuk harus didirikan oleh minimal 2 (dua) orang atau lebih. Tetapi, ketentuan tersebut dapat dikesampingkan mengingat di dalam Pasal 7 ayat (7) UU Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa:

“ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) UU Perseroan Terbatas, serta ketentuan pada ayat (5) dan (6) UU Perseroan Terbatas tidak berlaku bagi:

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara: atau
- b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Pasar Modal”

Berdasarkan ketentuan tersebut, bukanlah menjadi suatu masalah apabila BUMN Persero PT Industri Gelas (Persero) didirikan oleh Menteri BUMN qq Pemerintah Republik Indonesia saja. Meskipun pendiriannya hanya dilakukan oleh satu subjek

hukum, tetapi secara otomatis modal yang disetorkan oleh Menteri BUMN qq Pemerintah Republik Indonesia ini yang dijadikan sebagai satu-satunya pemegang saham dari Persero tersebut dan merupakan akumulasi modal yang telah disetorkan oleh Menteri BUMN qq Pemerintah Republik Indonesia selaku pemegang saham. Sehingga antara modal yang disetor ke dalam BUMN Persero dengan keuangan negara adalah 2 (dua) hal yang berbeda dan terpisah. Tidak ada campur tangan dari negara lagi secara langsung karena dari awal negara telah memisahkan kekayaan negara yang dimiliki kepada BUMN, sehingga negara hanya memiliki saham yang ada pada BUMN atau PT Industri Gelas (Persero) melalui Kementerian BUMN qq Pemerintah Republik Indonesia, bukan menjadi aset negara lagi.

Kemudian terkait dengan penyitaan terhadap aset pada BUMN, di awal telah dijelaskan bahwa kepailitan merupakan sita umum atas segala harta kekayaan yang dimiliki oleh debitor untuk dilakukan penyitaan dan nantinya tersebut akan dilelang untuk dibayarkan kepada para kreditornya. Menjadi pertanyaan, bagaimana cara melakukan penyitaan aset terhadap BUMN mengingat bahwa di dalam ketentuan Pasal 50 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa "Pihak manapun dilarang untuk melakukan penyitaan terhadap antara lain uang atau surat berharga, barang bergerak dan barang tidak bergerak milik Negara". Hal ini memang benar faktanya bahwa terhadap aset atau harta kekayaan milik negara tidak dapat dilakukan penyitaan.

Namun, kepailitan sendiri pada hakikatnya adalah merupakan sita umum atas seluruh kekayaan debitor pailit. Artinya, kekayaan negara akan disita apabila ternyata diketahui bahwa harta kekayaan berupa simpanan dana yang dimiliki oleh Persero tidak cukup untuk membayarnya. Hal ini menjadi bermasalah manakala dikaitkan dengan ketentuan yang ada di dalam Pasal 50 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara yakni larangan adanya untuk melakukan penyitaan terhadap aset milik negara, karena terhadap kekayaan debitor pailit tersebut tentunya tidak dapat diletakan sita, kecuali permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Menteri Keuangan selaku Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan dan bendahara umum Negara.

Ini berarti, terhadap harta kekayaan negara atau aset milik negara tidak bisa dipailitkan. Namun pernyataan tersebut tidak dapat dibenarkan dalam konteks kepailitan pada BUMN yang berbentuk Persero seperti yang terjadi pada PT Industri Gelas (Persero). Hal ini dikarenakan telah dijelaskan di awal bahwa kekayaan yang ada pada BUMN berbentuk Persero atau dalam hal ini PT Industri Gelas (Persero) adalah kekayaan negara yang telah dipisahkan dari kekayaan negara menjadi kekayaan pada BUMN Persero/PT Industri Gelas (Persero) itu sendiri sebagai badan hukum.

Merujuk pada ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UU BUMN beserta penjelasannya *juncto* Pasal 1 angka 1 UU BUMN *juncto* Pasal 1 angka 2 UU BUMN dan Pasal 11 UU BUMN serta doktrin badan hukum dalam perseroan maka kekayaan Persero bukanlah merupakan kekayaan negara lagi, melainkan merupakan kekayaan negara yang telah dipisahkan dari kekayaan negara milik pemerintah untuk diberikan kepada Perseroan itu sendiri sebagai kekayaan badan hukum, Sehingga terhadap kekayaan BUMN PT Industri Gelas (Persero) bukanlah merupakan kekayaan negara lagi tetapi merupakan kekayaan PT Industri Gelas (Persero) itu sebagai sebuah badan hukum perseroan.

Karena terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas, maka dapat dikatakan bahwa Perseroan itu identik dengan Perseroan Terbatas (PT). Sehingga semua karakteristik yang ada dalam perseroan terbatas juga berlaku untuk BUMN Persero.

Hal ini berbeda dengan BUMN Perum dimana BUMN Perum secara definisi merupakan Perusahaan Umum milik Pemerintah yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terdapat pihak lain yang dapat memilikinya mengingat modalnya tidak terbagi atas saham.

Oleh karena Perseroan Terbatas (PT) merupakan badan hukum, maka sesuai dengan doktrin mengenai badan hukum yang menyatakan bahwa “sebagai sebuah badan hukum, melekat hak dan kewajiban dengan sendirinya”, maka terhadap badan hukum itu sendiri dalam hal ini Perseroan juga memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisahkan. Sehingga dalam hal ini, kekayaan yang terdapat dalam PT Industri Gelas (Persero) bukanlah kekayaan atau aset milik negara lagi akan tetapi merupakan aset atau kekayaan PT Industri Gelas (Persero) itu sebagai sebuah badan hukum yang mandiri.

Hal mana apabila kepailitan tersebut terjadi pada Persero, maka tata cara kepailitan, subjek kepailitan, objek kepailitan, para pihak yang dapat mengajukan kepailitan, konsekuensi dari kepailitan dan lain sebagainya merujuk pada UU Perseroan Terbatas dan juga UU Kepailitan dan PKPU sebagai proses kepailitannya karena Persero secara tidak langsung memiliki karakteristik yang serupa dengan Perseroan Terbatas. Meskipun pada kenyataannya terdapat unsur negara dalam sebuah BUMN, tidak mengakibatkan kedudukan serta tanggung jawab pada setiap perjanjian yang dilakukan oleh BUMN memiliki imunitas hukum karena adanya larangan penyitaan terhadap aset negara. Tetapi modal dan kekayaan yang disetorkan kepada Persero merupakan modal atau kekayaan yang dipisahkan.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa tidak ada pengecualian bagi BUMN mengenai kedudukannya di dalam kepailitan, sehingga terhadap BUMN Persero dapat dipailitkan oleh siapa saja layaknya subjek hukum perdata lainnya. Jika BUMN yang berbentuk Perum hanya dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan, maka BUMN yang berbentuk Persero tidak hanya dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan saja, melainkan dapat diajukan oleh siapa saja yang berhak mengajukan kepailitan sepanjang memenuhi ketentuan yang ada di dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU. Siapa saja yang berhak mengajukan, antara lain yaitu :

1. Debitor, yang dalam hal ini diwakili oleh direksi pada BUMN Persero sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 UU Perseroan Terbatas, tetapi harus dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (dalam hal ini Menteri BUMN qq Pemerintah Republik Indonesia);
2. Semua kreditor atau salah satu dari 2 (dua) Kreditor atau lebih, yang memenuhi ketentuan memiliki piutang masing-masing terhadap debitor dan tidak membayar minimal salah satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih; dan/atau
3. Kejaksaaan demi kepentingan umum;

Kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit tidak harus menunggu diajukan oleh Menteri Keuangan, tetapi bisa oleh debitor itu sendiri atau salah satu kreditor

yang memenuhi syarat di atas. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka pemohon permohonan pailit yang diajukan oleh Pemohon pailit PT Interchem Plasagro Jaya terhadap PT Industri Gelas (Persero) adalah pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan serta tidak perlu untuk diinterpretasikan lagi siapa yang harus mengajukan.

4. SIMPULAN DAN SARAN

BUMN (Persero) dapat dipailitkan oleh Kreditor Perorangan dan/atau Badan Hukum maupun dipailitkan oleh Debitor/dirinya sendiri. Hal ini dikarenakan BUMN (Persero) bukanlah merupakan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan Publik yang modalnya dimiliki oleh negara seluruhnya dan tidak terbagi atas saham. BUMN (Persero) memiliki ciri khas tersendiri yakni merupakan badan hukum privat yang dapat melakukan penyertaan modal ke dalam Persero layaknya sebuah Perseroan Terbatas (PT) pada umumnya sehingga kepemilikannya terdiri atas lembar saham. Selain itu BUMN (Persero) memiliki kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan negara, hal ini mengakibatkan kekayaan yang ada di dalam Persero tidak menganut asas kekayaan negara melainkan *good governance corporate*. Oleh karena terdiri atas lembar saham, maka BUMN (Persero) memiliki kemiripan yang sama dengan Perseroan Terbatas atau PT sehingga tata cara pengajuan kepailitannya pun sama seperti mempailitkan debitor pada umumnya yaitu bukan hanya diajukan oleh menteri keuangan, melainkan dapat diajukan oleh pihak lain sepanjang ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU terpenuhi minimal adanya 2 (dua) kreditor atau lebih yang salah satu hutangnya kepada kreditor telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Dengan demikian, tidak perlu menunggu dipailitkan oleh Menteri Keuangan karena BUMN (Persero) yang demikian tersebut tidak memenuhi kriteria dari BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU dan Penjelasan. Saran yang dapat diberikan yakni hendaknya para hakim di Indonesia, khususnya yang menangani perkara perdata kepailitan tidak perlu lagi ragu dalam menangani perkara perdata permohonan pailit yang diajukan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) khususnya berbentuk Persero. Sebab, BUMN berbentuk Persero memiliki karakteristik yang serupa dengan Perseroan Terbatas, sehingga permohonan Pailitnya dapat diajukan oleh siapa saja baik Menteri Keuangan, Kreditor, maupun Debitor itu sendiri.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Ajie, Habib. (2010). *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*. Bandung: PT Refika Aditama, Cetakan ke-2, 2013.
- Ali, Chidir. (2011). *Badan Hukum*. Bandung: PT Alumni, Cetakan ke-4, 2011.
- Amboro, Yudhi Priyo. 2020. *Restrukturisasi Utang Terhadap Perusahaan Go Public Dalam Kepailitan dan PKPU*. Batam: Universitas Internasional Batam.
- Amiruddin & Asikin, Z. (2010). *Pengantar metode penelitian hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Asser, C. (1991). *Pengajian hukum perdata Belanda (Hendleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht)*. Jakarta: Dian Rakyat.

- Badruzaman, M.D. (1984). *Bab-bab tentang credietverband, gadai & fidusia*. Bandung: IKAPI.
- (2011). *K.U.H. Perdata Buku III Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*. Bandung: PT Alumni, Cetakan ke-3.
- Budiono, Herlien. (2011). *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-3.
- Butarbutar, E.N. (2010). Arti pentingnya pembuktian dalam proses penemuan hukum di peradilan perdata. *Mimbar Hukum*, 22 (2), 347-359.
- Cahyono, A.B. (2004). *Cessie sebagai bentuk pengalihan piutang atas nama*. *Lex Journalica*, 2 (1), 13-20.
- Fuady, Munir. (2010). *Hukum Pailit dalam Teori dan Praktek*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-4.
- Hadjon, Philipus M. (2008). dkk. *Hukum Administrasi Indonesia introduction to The Indonesian Administrative Law*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, Cetakan ke-10.
- Harahap, M.Yahya. (2011). *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan ke-3.
- (2012). *Hukum acara perdata*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hernoko, Agus Yudha. (2013). *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cetakan ke-3.
- HS, Salim. (2011). *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-5, 2011.
- Isnaeni, Moch. (2013). *Perkembangan Hukum Perdata di Indonesia*. Yogyakarta: Laksbang Grafika, Cetakan ke-1.
- Jimmy dan Dzulkifili Umar. (2012). *Kamus Hukum Dictionary of Law*. Surabaya: Grahamedia Press.
- Juanda, H.E. (2016). Kekuatan alat bukti dalam perkara perdata menurut hukum positif Indonesia. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 4 (1), 27-46.
- Julivia Nur Prisintyas, Elvi Yanti Dwi Mas, & Benhard Kurniawan Pasaribu. 2021. "Tinjauan Yuridis Mengenai Permohonan Pailit Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas.". *Jurnal Legalitas* 6(1) hlm. 54.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2014). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Cetakan ke-9.
- Mulyadi, Lilik. 2010. *Perkara Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) Teori dan Praktik: Dilengkapi Putusan Pengadilan Niaga*. Bandung: Alumni.
- Paulus Effendie Lotulung. 1998. *Peranan Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional. hlm. 11-12.
- Pratama, B. (2014). *Kepailitan dalam putusan hakim ditinjau dari perspektif hukum formil & materiil*. *Jurnal Yudisial*. 7 (2), 157-172.
- Purwadi, A. (2011). *Penerapan ketentuan kepailitan pada bank yang bermasalah*. *Perspektif*, XVI(3), 128-139.
- Putriyanti & Wijayanta, T. (2010). *Kajian hukum tentang penerapan pembuktian sederhana dalam perkara kepailitan asuransi*. *Mimbar Hukum*. 22 (3), 482-497.

- Puang, R.V. (2011). *Penerapan asas pembuktian sederhana dalam penjatuhan putusan pailit*. Bandung: PT Sarana Tutorial Nurani Sejahtera.
- Rochmawanto, M. (2015). *Upaya hukum dalam perkara kepailitan*. *Jurnal Independent*. 3(2), 25-35.
- Prasetya, Rudhi.(2016). *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika. Ed.1. Ctk. 4 hlm. 81
- Saifullah. (2015). *Tipologi penelitian hukum kajian sejarah, paradigma & pemikiran tokoh*. Malang: CV Cita Intrans Selaras.
- Sastrawidjaja, Man Suparman. 2006. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: PTAumni.
- Satrio, Juswito. 2002. *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Ctk. 1
- Setiawan, R., & Satrio, J. (2010). *Penjelasan hukum tentang cessie*. Jakarta: PT Gramedia.
- Shubhan, M.H. (2014). *Hukum kepailitan, prinsip, norma, & praktik di peradilan*. Jakarta: Kencana Media Group.
- Suci, I.D.A., & Poesoko, H. (2016). *Hukum kepailitan kedudukan & hak kreditor separatis atas benda jaminan debitur pailit*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Suharnoko & Hartati, E. (2012). *Doktrin subrogasi, novasi, dan cessie, dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Nieuw Nederlands Burgerlijk Wetboek, Code Civil Perancis, & Common Law*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sunarmi. (2016). *Konsep utang dalam hukum kepailitan dikaitkan dengan pembuktian sederhana (Studi Putusan No: 04/Pdt.Sus.Pailit/2015/Pn.Niaga. Jkt.Pst)*. *USU Law Journal*. 4(4), 30-39.
- Usman, R. (2016). *Kepailitan terhadap bank berdasarkan asas keseimbangan sebagai perwujudan perlindungan kepentingan nasabah penyimpan*. *Badamai Law Journal* 1(1), 141- 158.
- Wahyudi, J. (2012). *Dokumen elektronik sebagai alat bukti pada pembuktian di pengadilan*. *Perspektif*. XVII(2) 118-126.
- Zulaeha, M. (2015). *Mengevaluasi pembuktian sederhana dalam kepailitan sebagai perlindungan terhadap dunia usaha di Indonesia*. *JHAPER*, 1(1), 171-187.