

MENYOAL TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM KEPAILITAN BUMN-PERSERO

Siska Windu Natalia, Henry Darmawan Hutagaol; Fakultas Hukum, Universitas Indonesia;
E-mail: siska.windu@ui.ac.id, h.hutagaol@ui.ac.id

Abstrak

Penelitian ini berfokus pada analisis kepailitan BUMN Persero, dengan menyoroiti batas tanggung jawab negara dalam kasus permohonan pailit PT. Garuda Indonesia. Penelitian ini penting karena mengeksplorasi gap penelitian terkait hubungan antara kekayaan negara yang dipisahkan dan tanggung jawab negara dalam kepailitan BUMN. Tujuan penelitian adalah untuk mengkaji secara mendalam batas tanggung jawab negara dalam konteks kepailitan BUMN, khususnya PT. Garuda Indonesia. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan analisis data sekunder dari berbagai peraturan perundang-undangan terkait, seperti UU Keuangan Negara, UU BUMN, UU Kepailitan, dan UU Perseroan Terbatas. Temuan utama menunjukkan bahwa transformasi kekayaan negara menjadi kekayaan BUMN memutus beban dan tanggung jawab negara sebagai badan hukum publik, sehingga kepailitan PT. Garuda Indonesia bukan merupakan risiko fiskal atau kerugian negara, melainkan kerugian bisnis BUMN. Implikasinya, negara hanya bertanggung jawab sebesar kepemilikan sahamnya.

Kata kunci: Keuangan Negara; BUMN Persero; Kepailitan.

Abstract

This study focuses on analyzing the bankruptcy of state-owned enterprises (BUMN Persero), highlighting the limits of state liability in the bankruptcy petition of PT. Garuda Indonesia. This research is important as it explores the research gap regarding the relationship between separated state assets and state liability in BUMN bankruptcies. The objective is to thoroughly examine the boundaries of state responsibility in the context of BUMN bankruptcy, specifically in the case of PT. Garuda Indonesia. The methodology employed is normative legal research, with secondary data analysis from various relevant regulations, such as the State Finance Law, the BUMN Law, the Bankruptcy Law, and the Company Law. The key findings reveal that the transformation of state assets into BUMN assets severs the burden and liability of the state as a public legal entity, making PT. Garuda Indonesia's bankruptcy is a business loss rather than a fiscal risk or state loss. The implication is that the state is only liable to the extent of its shareholding.

Keywords: State Finance; BUMN Persero; Bankruptcy.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Negara sebagai pemegang saham dalam posisi sebagai badan hukum perdata, dalam kasus kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero, seharusnya bertanggungjawab sebatas pada jumlah saham yang disertakan sebagai modal dalam suatu BUMN Persero. Hal ini mengingat telah terjadi perubahan fungsi dan transformasi status kekayaan negara yang dipisahkan atau disertakan dalam bentuk saham pada BUMN Persero menjadi kekayaan BUMN/perusahaan,¹ sehingga perlu dikelola

¹ Arifin P. Soeria Atmadja, "Pola Pikir Hukum (Legalmindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Business Practices)," in *In Memoriam Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja: Aktualisasi Hukum Keuangan*

berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Pada tahun 2021, salah satu perusahaan penerbangan berplat merah kembali dibayang-bayangi kepailitan setelah diketahui memiliki utang dengan jumlah yang fantastis. Hal ini disebabkan karena PT Garuda Indonesia (Persero), Tbk (selanjutnya disebut Garuda Indonesia) digugat Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) oleh beberapa investor yang menjadi krediturnya. Diantaranya PT My Indo Airlines yang menggugat ke Pengadilan Niaga Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada Juli 2021,² dan PT Mitra Buana Korporindo pada 22 Oktober 2021 melalui Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat Nomor 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. Dengan kebutuhan dana yang sangat besar, usulan restrukturisasi sebagai bentuk mitigasi guna menyelamatkan *national flight carrier* mulai disampaikan oleh Wakil Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada Rapat Kerja Komisi VI DPR RI pada 9 November 2021.

Isu buruknya kinerja keuangan Garuda Indonesia sebenarnya telah terjadi jauh sebelum pandemi Covid-19. Inefisiensi yang merupakan eksekusi praktik tata kelola perusahaan yang buruk pada masa lampau berdampak negatif terhadap kinerja keuangan Garuda Indonesia. Hal tersebut tercermin pada laporan keuangan sejak tahun 2017 yang mengalami pertumbuhan laba rugi sebesar 76,181,178 USD dengan pertumbuhan -176,87.³ Kondisi ini kemudian bertambah parah dengan kebijakan pemerintah terhadap pembatasan pergerakan/mobilitas masyarakat di masa pandemi Covid-19 melalui Peraturan Menteri Perhubungan No. 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 yang menurunkan permintaan terhadap jasa angkutan udara dan mengakibatkan penurunan pendapatan usaha.⁴

Data jumlah penumpang Garuda Indonesia pada tahun 2020 terlihat anjlok menjadi 10,8 juta, atau hanya kurang dari sepertiga jumlah penumpang pada tahun 2019. Tingkat keterisian pesawat terpankaskan menjadi 45,17 persen pada tahun 2020 dibanding 74,28 persen pada tahun sebelumnya. Turunnya jumlah penumpang tersebut berkorelasi dengan turunnya pendapatan perusahaan, yang pada akhir September 2021 tercatat sebesar US\$939,028,939 atau turun dari US\$ 1,138,772,278 pada periode yang sama tahun lalu⁵. Pada akhir September 2021, tercatat kerugian bersih Garuda Indonesia senilai US\$ 1,347,111,372. Namun masalah utama gugatan-gugatan terhadap Garuda Indonesia adalah disebabkan karena utangnya yang makin membengkak sampai dengan US\$9,756 miliar atau senilai Rp138,53 triliun (kurs 1US\$=Rp14.200) pada bulan September 2021. Sebagian besar utang tersebut merupakan utang yang berasal dari beban sewa pesawat (*leasing*) kepada *lessor* pesawat sebesar pesawat sebesar US\$6,351 miliar (Rp90,14 triliun),

Publik, ed. Yuli Indrawati (Bandung: Mujahid Press, 2014), 34.

² Harwanto Bimo Pratomo, "Permasalahan Garuda Indonesia Hingga Terancam Bangkrut, Termasuk Dugaan Ada Mafia," *merdeka.com*, 2021.

³ Garuda Indonesia, "Laporan Keuangan Konsolidasian Tahun 2017," 2017.

⁴ Rafika Sari, "Mitigasi Penyelamatan Garuda Indonesia Melalui Restrukturisasi," *Info Singkat XIII*, no. 22 (2021): 19.

⁵ Garuda Indonesia, "Laporan Keuangan Konsolidasian 30 September 2021," 2021.

diikuti utang bank sebesar US\$967 juta (Rp13,73 triliun) dan utang kepada vendor sebesar US\$630 juta (Rp8,94 triliun).⁶ Dengan keadaan keuangan yang sudah tidak sehat dan disertai terjadi inefisiensi tata kelola perusahaan bahkan sejak tahun 2017, upaya langkah penyelamatan Garuda Indonesia tetap ditempuh oleh Pemerintah.

Sebagai salah satu BUMN Persero, dalam modal Garuda Indonesia terdapat pula penyertaan modal dari Negara (PMN) atau Pemerintah yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, ketentuan dalam PP ini sebenarnya membuat terang PMN yang merupakan “pemisahan kekayaan negara”. Namun, dalam praktiknya pengertian pemisahan kekayaan negara yang disetor atau disertakan sebagai modal dalam suatu BUMN Persero atau PT mengakibatkan perdebatan dan memunculkan ketidakharmonisan dalam hal memberikan pengertian tentang keuangan negara, baik dari sisi teori keilmuan maupun tataran praktik, khususnya dalam memahami batasan yang jelas mengenai keuangan negara.

Berbagai ketentuan dalam pengaturan mengenai keuangan negara juga menunjukkan inkonsistensi mulai dari UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005. Dalam konteks kepailitan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan) dalam memberikan pengertian dan pengaturan tentang BUMN juga membawa kerancuan dengan frasa “*Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik*” dalam Pasal 2 ayat (5). Pengertian “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik” dalam Penjelasan dijelaskan sebagai BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Apabila dikaitkan dengan pengertian BUMN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), maka terhadap frasa “*seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham*” akan merujuk pada pengertian Perusahaan Umum dalam Pasal 1 angka 4 dan bukan Perseroan Terbatas dalam Pasal 1 angka 2.

Pengertian “*Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik*” yang didasarkan pada kepemilikan saham keseluruhan oleh Negara, secara logis membawa implikasi Pasal 2 ayat (5) juncto Pasal 223 UU Kepailitan tidak berlaku bagi BUMN Persero dengan karakteristik sahamnya sebagian dimiliki oleh Negara dan terbagi atas saham. Selain itu hal ini berujung pada pertanyaan mengenai pihak yang mempunyai *legal standing* untuk mengajukan pernyataan pailit. Lebih lanjut, karakteristik BUMN Persero tersebut pada prinsipnya sama dengan perusahaan perseroan terbatas, sehingga berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Implikasi atas pengaturan tersebut adalah pengelolaan BUMN Persero diperlakukan sama dengan perseroan terbatas pada umumnya, yang dimiliki oleh swasta. Dengan

⁶ Sari, “Mitigasi Penyelamatan Garuda Indonesia Melalui Restrukturisasi.”

demikian, secara normatif kedudukan Negara dalam suatu BUMN Persero tidak lain sebagai pemegang saham. Hal ini menjadi rumit ketika BUMN Persero dinyatakan pailit, terutama jika dikaitkan dengan pemahaman keuangan negara yang meluas, dimana keuangan BUMN adalah keuangan Negara. Permasalahannya adalah sulit untuk menentukan garis batas secara tegas kedudukan Negara sebagai badan hukum publik atau sebagai badan hukum perdata, yang berimbas pada besarnya tanggung jawab Negara dalam kepailitan BUMN Persero.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka masalah yang difokuskan dalam penelitian ini yaitu bagaimanakah analisa kepailitan BUMN Persero (studi kasus permohonan pailit Garuda Indonesia) dan bagaimanakah batasan tanggung jawab negara dalam kasus kepailitan BUMN Persero. Dengan demikian penelitian ini bertujuan untuk menganalisa kepailitan BUMN Persero (studi kasus ancaman kepailitan Garuda Indonesia) dan mengkaji batasan tanggung jawab negara dalam kasus kepailitan BUMN Persero.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang menganalisis kebijakan dari sisi hukum untuk memahami kondisi intrinsik dari aturan hukum yang berlaku dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁷ Penelitian ini juga menerapkan Teori Transformasi untuk memahami bagaimana konsep hukum mengalami perubahan atau adaptasi dalam konteks pengelolaan dan tanggung jawab negara terhadap BUMN, *serta Three Keywords Theory* yang membantu mengidentifikasi dan menganalisis kata kunci penting dalam peraturan terkait untuk memberikan pemahaman mendalam tentang prinsip hukum yang mendasari peraturan tersebut. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder, diperoleh melalui studi kepustakaan, termasuk literatur dan peraturan yang relevan⁸ seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Selain itu, penelitian ini menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yakni Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013, serta Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat Nomor 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. Analisis data dilakukan dengan metode kualitatif, didasarkan pada persepsi terhadap objek penelitian yang utuh, dan

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, 16th ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014).

⁸ Anik Iftitah, ed., *Metode Penelitian Hukum*, Mei 2023 (Sada Kurnia Pustaka, 2023), <https://repository.sadapenerbit.com/index.php/books/catalog/book/54>.

menghasilkan data deskriptif,⁹ di mana setelah data sekunder terkumpul, dilakukan pengolahan dan analisis untuk memberikan gambaran jelas mengenai landasan teori hingga analisis hukum tentang tanggung jawab negara dalam kepailitan BUMN Persero, diakhiri dengan pengambilan simpulan dari pendapat ahli dan hasil analisis.

PEMBAHASAN

A. Analisa Kepailitan BUMN Persero

Kepailitan dan penundaan atau pengunduran pembayaran (*surseance*) biasanya dikaitkan dengan masalah utang piutang antara debitur dengan kreditur yang diawali dengan perjanjian utang piutang atau perjanjian pinjam meminjam uang. Akibat dari perjanjian pinjam meminjam uang tersebut, lahirlah suatu perikatan diantara para pihak yang mempunyai hak dan kewajiban.¹⁰ Menurut Dian Puji Simatupang, BUMN merupakan personifikasi negara dalam wujudnya sebagai badan hukum privat namun tetap memiliki tujuan untuk mendukung terwujudnya aktivitas perekonomian untuk kesejahteraan bersama. Dalam konsep yang demikian, BUMN harus siap dihadapkan pada kemungkinan mengalami kerugian karena usaha mengejar laba bukan merupakan orientasi utama.¹¹ Lebih lanjut menurut Dian Puji Simatupang, seiring perkembangan telah terjadi perubahan mendasar BUMN sebagai agen ekonomi negara pada saat pemerintah menetapkan beberapa kebijakan penting terkait BUMN, yaitu: a) privatisasi BUMN yang mengubah strukturnya menjadi bentuk *corporate*; b) perubahan peraturan perundang-undangan bidang hukum ekonomi yang harus dipertegas, khususnya masalah kepailitan dan penjaminan terhadap BUMN.

Pengaturan Kepailitan terhadap BUMN secara spesifik diatur dalam UU Kepailitan yaitu dalam Pasal 2 ayat (5). Dalam pasal tersebut menyebutkan dalam hal debitur merupakan perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun, atau BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik dalam UU Kepailitan ini yaitu BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham.¹² Dengan demikian BUMN yang menjalankan kepentingan umum adalah perusahaan-perusahaan perum karena perusahaan ini tidak terbagi dalam pembagian saham dan seluruh modalnya berasal dari pemerintah Indonesia.

Pengaturan dalam UU Kepailitan ini mengandung arti terhadap BUMN baik berbentuk Persero maupun Perum dapat dinyatakan pailit, dengan catatan pengaturan khusus mengenai permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Atau dengan

⁹ Soerjono. Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Pers, 1986).

¹⁰ Man Sastrawidjaya, *Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang* (Bandung: PT Alumni, 2006).

¹¹ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, 2011.

¹² M Solly Lubis, *Filsafat Ilmu Dan Penelitian* (Jakarta: Mandar Maju, 1994).

kata lain yang dapat mempailitkan perusahaan asuransi, reasuransi, dana pensiun dan BUMN yang bergerak dalam kepentingan publik di Indonesia hanyalah Menteri Keuangan. UU Kepailitan tidak memberikan *privilege* terhadap BUMN Persero pada umumnya dan tidak membedakan kepailitan berdasarkan kepemilikan, sehingga membawa implikasi kepailitan BUMN Persero harus dipandang sebagaimana kepailitan suatu badan hukum biasa.

Pembedaan pihak yang dapat mengajukan kepailitan BUMN dalam UU Kepailitan juga membawa bias tersendiri. Dalam praktiknya banyak BUMN yang berbentuk Persero namun sebenarnya bergerak di dalam kepentingan publik yang dapat dilihat dari tujuan pendiriannya sesuai dengan tujuan umum BUMN antara lain:¹³ 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/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; 4) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan turut aktif memberikan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Beberapa BUMN Persero yang bergerak di bidang kepentingan publik misalnya PT Kereta Api Indonesia, PT Perusahaan Listrik Negara termasuk juga Garuda Indonesia. Batasan yang diberikan oleh UU Kepailitan mengenai "BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik," pada dasarnya kurang jelas atau tidak tepat karena hanya menggunakan batasan atau ukuran besaran dan asalnya modal serta bentuknya, namun tidak menjelaskan apa itu yang dimaksud dengan kepentingan publik itu sendiri, sehingga hal ini masih membuka peluang penafsiran lainnya yang dapat memberikan peluang bagi penyimpangan hukum di dalam praktiknya.¹⁴

Dalam mempailitkan suatu BUMN aspek-aspek yang penting dan perlu diperhatikan, antara lain: 1) Ketentuan Pasal 2 UU Kepailitan yang mengatur pihak-pihak yang dapat mengajukan pailit terhadap instansi-instansi tertentu dalam hal debitur adalah bank, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia. Sedangkan terhadap BUMN Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT dalam Pasal 11 UU BUMN. 2) Ketentuan persyaratan kepailitan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan bersifat kumulatif, yang artinya syarat-syarat debitur untuk dinyatakan pailit pada dasarnya harus memenuhi semua unsur dalam pasal tersebut. Apabila syarat-syarat terpenuhi, Hakim "harus menyatakan pailit" bukan dapat menyatakan pailit, sehingga dalam keadaan seperti ini, kepada hakim tidak diberikan ruang untuk melakukan *judgmental*, yang luas pada perkara lainnya.¹⁵ 4) Dalam ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU memungkinkan sita jaminan untuk untuk sebagian dan seluruh kekayaan kreditur.

¹³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara...*, Pasal 22.

¹⁴ Rahayu Hartini, *Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Indonesia* (Malang: Setara Press, 2017).

¹⁵ Munir Fuady, *Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999).

Dalam permohonan pailit biasanya sita jaminan bisa dimintakan kepada pengadilan niaga. 5) Hakikat dari pernyataan pailit merupakan sita umum dari harta benda debitur yang ada sekarang, maupun yang ada di masa yang akan datang. Oleh karena itu, pada dasarnya tanpa di mohonkan sita jaminan-pun, pada dasarnya otomatis pernyataan pailit merupakan sita umum dan tidak perlu lagi meminta sita umum ke pengadilan negeri. Oleh sebab itu permohonan sita jaminan tidak dikabulkan oleh pengadilan niaga, karena pengadilan beranggapan bahwa seandainya nanti debitur dinyatakan pailit, maka otomatis seluruh harta benda debitur menjadi sitaan umum yang digunakan untuk melunasi utang kepada kreditur-krediturnya. Permohonan sita jaminan dalam proses kepailitan adalah sebelum putusan pailit di jatuhkan. *Ratio legis* dari norma ini adalah di dalam proses kepailitan sebelum putusan dijatuhkan harta yang di miliki debitur pailit tidak dialihkan atau di transaksikan, sehingga kemungkinan jika dialihkan bisa merugikan kredit nantinya.

Dalam perkembangan praktik selama ini, hanya sedikit BUMN yang dapat dinyatakan pailit. Seandainya ada BUMN yang dinyatakan pailit di Peradilan tingkat pertama, ditingkat kasasi putusan pailit di peradilan tingkat pertama tersebut akan dibatalkan, ataupun apabila di tingkat kasasi permohonan pernyataan pailit dikabulkan, di tingkat peninjauan kembali putusan tersebut akan dibatalkan. Hal ini disebabkan terhadap pemahaman hakim mengenai kedudukan hukum BUMN Persero terhadap keuangan negara sehubungan dengan peraturan perundang-undangan yang terkait saling bertentangan satu sama lainnya.

B. Batasan Tanggung jawab Negara dalam Kepailitan BUMN Persero

1. Tanggung Jawab Negara dalam Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Teori Transformasi dan *Three Keywords Theory*

Negara sebagai badan hukum publik sering disebut badan hukum *sui generis*, dimana sebagai badan hukum publik secara bersamaan dapat berperan sebagai badan hukum privat.¹⁶ Hal ini membawa implikasi pada saat negara ingin mendirikan badan usaha misalnya perseroan terbatas. Pemisahan kekayaan negara yang dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah mengenai penyertaan modal negara (PMN), menjadikan negara tetap dalam status badan hukum publik dan tindakan hukumnya masih dalam lingkungan kuasa hukum publik. Selanjutnya pada saat negara menempatkan kekayaan yang sudah dipisahkan menjadi saham yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari suatu badan usaha berbentuk perseroan terbatas, tindakan hukum yang dilakukan oleh negara tersebut seketika itu juga menjadi berada dalam lingkungan kuasa hukum perdata atau privat. Pada saat itu, kedudukan negara tidak lagi sebagai badan hukum publik, namun dalam kedudukannya sebagai badan hukum privat biasa bersama dengan pemegang saham lainnya.

¹⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*, Ketiga (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010).

Secara normatif, ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara meliputi: 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; 3) penerimaan Negara; 4) pengeluaran negara; 5) penerimaan daerah; 6) pengeluaran daerah; 7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, **termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah**; 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sementara dalam Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Perluasan makna dan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 23 UUD NRI 1945 tidak memberikan pernyataan atau pengertian secara tegas mengenai makna keuangan negara. Namun demikian pengaturan dalam konstitusi membawa arti APBN adalah wujud pengelolaan keuangan negara, sehingga terhadap seluruh pengelolaan pendapatan (hak) dan pengeluaran (kewajiban) Negara tercantum atau tergambar di dalam APBN.

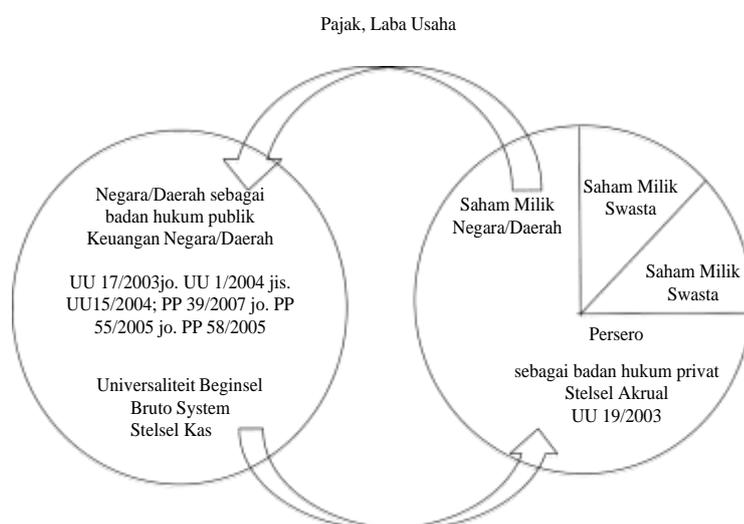
Berdasarkan Konstitusi seharusnya terhadap kekayaan negara yang telah dikeluarkan dari APBN dan dipisahkan sebagai bentuk penyertaan modal Negara dalam BUMN Persero, tidak lagi masuk atau tergambar lagi dalam APBN, sehingga tidak lagi dapat disebut sebagai keuangan negara. Meski demikian, terdapat pendapat ahli yang menyatakan keuangan negara yang telah dipisahkan dalam kekayaan BUMN tetap merupakan kekayaan negara. Misalnya Bagir Manan berpendapat dalam keterangannya di sidang Mahkamah Konstitusi perkara No. 62/PUU-XI/201/2013 walaupun kekayaan Negara yang dipisahkan pengelolaannya ditujukan untuk mendapatkan keuntungan atau *profit motive*, namun di samping itu dapat tujuan yang lebih strategis yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat untuk mencapai tujuan bernegara.

BUMN merupakan badan usaha yang berbeda dengan badan usaha swasta, karena kepemilikan BUMN tidaklah murni 100% persen (seratus persen) pemerintah dan tidak murni bisnis 100% (seratus persen). Dalam kepemilikan tersebut terlihat BUMN dapat dikatakan sebagai *Public Enterprise*.¹⁷ BUMN Persero (Perusahaan Perseroan) merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu

¹⁷ Pandji Anoraga, *BUMN, Swasta Dan Koperasi Tiga Ekonomi* (Jakarta: Dunia Pustaka Jaya, 1995).

persen) sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pada hakikatnya pembentukan BUMN Persero lebih berorientasi untuk mendapatkan keuntungan dengan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan koperasi. Dalam praktiknya BUMN Persero hampir tidak ada bedanya dengan Perseroan Terbatas biasa, kecuali unsur pemerintah di dalamnya yang masih mayoritas.¹⁸ Berdasarkan ketentuan tersebut, ciri atau unsur BUMN Persero sebagai berikut: 1) bentuk usaha atau badan hukumnya adalah Perseroan Terbatas; 2) modal usaha seluruhnya atau sebagian besar (minimal 51%) dimiliki oleh Negara; 3) tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan; 4) di dalam usaha tersebut, negara melakukan penyertaan secara langsung; 5) penyertaan modal negara pada BUMN Persero yang berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP); 6) modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Konsekuensi yuridis terhadap pemisahan kekayaan negara dalam BUMN Persero *mengakibatkan* adanya perubahan status hukum atau yang disebut “transformasi hukum” oleh Arifin P. Soeria Atmadja, yaitu dari keuangan negara (publik) menjadi keuangan BUMN Persero (privat) sebagaimana digambarkan dalam Gambar 1.



Gambar 1. Transformasi Keuangan Negara menjadi Keuangan BUMN Persero

Sumber: Data Sekunder, 2010

Arifin P. Soeria Atmadja berpendapat konsekuensi logis adanya penyertaan modal negara pada perseroan terbatas adalah pemerintah ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya, namun dalam menanggung risiko dan tanggung jawab tersebut kedudukan negara tidak dapat sebagai badan hukum publik. Menurut Logemann, tugas pemerintah sebagai badan

¹⁸ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Di Era Global* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008).

hukum publik adalah *bestuurzorg*, yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan suatu konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat¹⁹. Konsekuensi apabila badan hukum publik harus menanggung pula risiko dan bertanggung jawab atas kerugian suatu usaha, fungsi publik tersebut tidak akan berjalan optimal dilaksanakan oleh pemerintah²⁰.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka kedudukan Negara dalam BUMN Persero tidak dapat dikatakan sebagai mewakili negara sebagai badan hukum publik. Ketika negara sebagai badan hukum privat memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam perseroan terbatas, baik 51% atau seluruhnya, pada saat itu juga imunitas publik dan negara hilang, dan terputus hubungan hukum publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham, demikian pula ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku UU PT.

Lebih tegas Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan dalam BUMN, negara dan lembaga negara manapun tidak memiliki kewenangan publik apa pun dalam lingkungan kuasa hukum privat yang menyebabkan BUMN tidak mampu menjalankan kemandiriannya sebagai badan hukum. Berdasarkan teori transformasi, dengan adanya transformasi kekayaan negara yang dipisahkan menjadi kekayaan BUMN, maka terputus beban dan tanggung jawab negara sebagai badan hukum publik di dalam BUMN. Hal ini mengandung arti bahwa kerugian dan risiko yang terjadi dalam BUMN termasuk kepailitan, bukan merupakan kerugian negara dan risiko APBN, tetapi kerugian BUMN dan risiko bisnis yang harus ditanggung oleh BUMN tersebut dan risiko negara dalam kedudukannya sebagai pemegang saham. Negara sebagai badan hukum publik dan APBN sebagai dana publik tidak dapat menanggung risiko apa pun dalam BUMN, yang akan mengaburkan konsep negara sebagai institusi yang melayani kesejahteraan rakyat.

Dian Puji N. Simatupang dalam disertasi-nya yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku yang berjudul "*Paradoks Rasionalitas Perluasan Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara di Indonesia dan Implikasinya terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*" mengemukakan mengenai 3 (tiga) kata kunci atau *three keywords theory* untuk menentukan suatu sektor keuangan menjadi sektor keuangan negara atau bukan, yaitu: *Regulation* (regulasi), *Regulation* (regulasi), dan *Risk* (resiko).

Regulation (regulasi), apabila keuangan tersebut dikuasai (diatur/diregulasi) oleh Menteri Keuangan sebagai pejabat negara yang diberikan kuasa oleh Presiden dalam pengelolaan fiskal menurut Pasal 6 ayat (2) huruf a dan Pasal 1 angka 14 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003, maka keuangan tersebut merupakan keuangan negara. *Governance* (tata kelola dan tata tanggung jawab), apabila

¹⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983).

²⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*.

keuangan tersebut dikelola dan dipertanggungjawabkan dengan mekanisme anggaran pendapatan dan belanja negara, yaitu dari sejak perencanaan sampai dengan pertanggungjawabannya melalui proses mekanisme pengelolaan APBN, maka keuangan tersebut termasuk keuangan negara. Sedangkan *risk* (resiko), apabila suatu sektor keuangan resikonya ditetapkan sepenuhnya menjadi risiko APBN, keuangan tersebut merupakan keuangan negara, sehingga penetapannya sebagai risiko keuangan negara diformulasikan dalam undang-undang APBN²¹.

Dari tiga kata kunci tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan yang menjadi *keuangan negara apabila regulasinya diatur oleh Menteri Keuangan, governance yang mengacu pada mekanisme APBN, dan kemudian resiko-nya secara penuh dibebankan kepada resiko APBN*. Teori ini mempersempit ruang lingkup keuangan negara dengan maksud supaya pertanggungjawaban dalam pengelolaan kekayaan atau aset negara menjadi jelas.

Mendasarkan pada teori ini maka terdapat pada kejelasan status negara sebagai pemegang saham pada suatu BUMN Persero dan batasan tanggung jawab yang menjadi beban Negara. Penyertaan modal Negara dalam bentuk kepemilikan saham pada suatu BUMN Persero esensinya merupakan pemisahan kekayaan negara, yang sudah dikeluarkan dari APBN, sehingga perlakuan terhadap kekayaan negara tersebut menimbulkan mekanisme pertanggungjawaban yang berbeda, yakni di luar mekanisme pertanggungjawaban APBN. Pemisahan kekayaan negara merupakan tindakan hukum administrasi negara yang dilakukan negara sebagai badan hukum publik yang bertujuan agar status hukum kekayaan/keuangan yang dipisahkan tidak lagi tunduk pada mekanisme APBN. Sebagai konsekuensinya, kekayaan/keuangan negara yang dipisahkan tersebut tunduk pada mekanisme hukum yang berlaku pada badan hukum yang menerima pemisahan kekayaan/keuangan negara tersebut.

Berdasarkan *Three Keywords Theory*, gambaran status hukum BUMN dibandingkan dengan keuangan negara dimuat dalam Tabel 1 di bawah ini.

²¹ Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*.

Tabel 1. Gambaran Status Hukum BUMN Dibandingkan dengan Keuangan Negara Berdasarkan *Three Keywords Theory*

Sektor	Regulation	Governance	Risk
Keuangan BUMN	Terdapat kewenangan Direksi dalam pengelolaan keuangan BUMN. Dasar hukum: UU Nomor 19 Tahun 2003 jo. PP Nomor 43 Tahun 2005	Dilaksanakan dengan mekanisme korporat atau melalui RUPS, dalam hal ini pertanggungjawaban Direksi kepada RUPS, dan dipisahkan dari APBN.	Risiko keuangan BUMN, menjadi risiko untuk risiko yang ditetapkan peraturan perundang-undangan atau perjanjian dalam bentuk jaminan pemerintah, misalnya dalam hal terdapat <i>Public Service Obligation</i> berdasarkan Pasal 66 UU BUMN.
Keuangan Negara	Berada pada pengelolaan Presiden, yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan, Bendahara Umum Negara. Dasar Hukum: UU Nomor 17 Tahun 2003 jo. UU Nomor 1 Tahun 2004 jo. UU Nomor 15 Tahun 2004	Dilaksanakan dengan mekanisme APBN, sebagai pertanggungjawaban pemerintah kepada DPR.	Tercantum dalam APBN sebagai risiko keuangan negara.

Sumber: Penulis, Diolah, 2024

Dari Tabel 1 di atas, dapat diketahui munculnya kerugian sebagai akibat kepailitan BUMN Persero pada prinsipnya merupakan risiko bisnis yang menjadi tanggung jawab BUMN Persero dan bukan lagi risiko yang ditanggung oleh keuangan negara, karena sudah tidak tercantum atau tergambar dalam APBN. Dengan demikian, berdasarkan *Three Keywords Theory* terhadap kepailitan BUMN Persero terdapat konsekuensi yuridis ditinjau dari aspek regulasi, tata kelola, dan risiko.

Ditinjau dari aspek regulasi, terhadap kekayaan/keuangan BUMN Persero bukan merupakan keuangan negara atau di bawah penguasaan Negara (Menteri Keuangan). Hal ini berarti kekayaan/keuangan BUMN Persero sudah terpisahkan dan tidak tergambar lagi dalam APBN. Status kekayaan/keuangan tersebut merupakan

kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum yang mandiri, yang berada pada penguasaan direksi dalam format pertanggungjawaban kepada RUPS. Dengan demikian terhadap kekayaan/keuangan BUMN Persero dapat dijadikan objek sita umum kepailitan, sepanjang dapat dibuktikan kekayaan/keuangan tersebut sudah terpisahkan dari penguasaan Negara (Menteri Keuangan).

Ditinjau dari aspek tata kelola, pengelolaan keuangan BUMN Persero tidak lagi melalui mekanisme APBN, tetapi melalui mekanisme pertanggungjawaban RUPS. Dalam hal ini, posisi Menteri Keuangan, sebagai wakil badan hukum negara (dalam arti privat), yang mempunyai kedudukan sama dengan pemegang saham lainnya, sehingga dalam hal terdapat kepentingan yang akan diajukan oleh Menteri Keuangan, harus mendapatkan persetujuan RUPS terlebih dahulu. Dengan demikian, terhadap permohonan pernyataan pailit atas BUMN Persero semestinya tidak memerlukan persetujuan atau izin dari Menteri Keuangan (kecuali bagi BUMN Persero yang 100% sahamnya dimiliki oleh Negara).

Ditinjau dari aspek risiko, dalam konsep kemandirian BUMN Persero, pada dasarnya terhadap kerugian yang dialami oleh BUMN Persero merupakan risiko perusahaan atau risiko bisnis, dan bukan risiko fiskal atau risiko keuangan negara. Hal ini mengingat kekayaan BUMN Persero adalah kekayaan badan hukum yang terpisah dari APBN, maka apabila BUMN Persero dalam keadaan pailit (atau bahkan *insolven*), kedudukan Negara hanya sebatas sebagai pemegang saham, sehingga Negara hanya bertanggungjawab sebatas pada jumlah saham yang disetor dan diperhitungkan sebagai modal dalam BUMN Persero.

Dalam hal ini kedudukan negara yang direpresentasikan Pemerintah merupakan badan hukum perdata yang memiliki kedudukan yang sama dengan pemegang saham yang lain dalam BUMN Perseroan tersebut. Lebih lanjut, berkaitan dengan aspek risiko, berdasarkan doktrin perseroan terbatas, tanggung jawab pemegang saham pada perseroan terbatas pada prinsipnya sebatas atas harta yang ada dalam perseroan terbatas tersebut. Itulah sebabnya disebut “terbatas” (*limited*), yakni terbatas dari segi tanggung jawabnya. Artinya 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.²²

Pada prinsipnya pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi atas seluruh perikatan yang dibuat oleh dan atas nama perseroan dengan pihak ketiga, dan oleh karenanya tidak bertanggung jawab atas setiap kerugian yang diderita oleh perseroan. Para pemegang saham tersebut hanya bertanggung jawab atas penyeteroran penuh dari nilai saham yang telah diambil bagian olehnya²³. Hal ini sesuai dengan

²² Indonesia, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU Nomor 40 Tahun 2007, Lembaran Negara Tahun 2007, No. 106, Tambahan Lembaran Negara No. 4756, Pasal 3 ayat (1).

²³ Ahmad Yani and Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999).

salah satu ciri dari badan usaha yang mempunyai kekayaan terpisah sesuai dengan Pasal 29 KUHPerduta.

Pembatasan tanggung jawab pemegang saham, secara normatif telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan sebagaimana dikutip oleh Kurniawan²⁴, diantaranya: 1) Pasal 40 ayat (2) KUHD yang menyatakan "*Pesero-pesero atau pemegang- pemegang saham atau sero tidak bertanggungjawab lebih pada jumlah penuh dari saham-saham itu*"; 2) Pasal 3 UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (sudah dicabut dengan UU No. 40 Tahun 2007) yang menyatakan "*Pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama PT dan tidak bertanggung jawab atas kerugian PT melebihi nilai saham yang diambalnya*"; dan 3) Pasal 3 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan "*Pemegang saham tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki*".

2. Upaya Penyelamatan Garuda Indonesia Untuk Menghindari Kepailitan Melalui Penyertaan Modal Negara

Salah satu BUMN Persero yang dimungkinkan untuk pailit adalah Garuda Indonesia, Garuda Indonesia merupakan perusahaan BUMN yang bergerak di bidang transportasi. Dalam komposisi pemegang saham pada Garuda Indonesia, Negara merupakan pemegang saham mayoritas yakni sebesar 60,54% dengan nilai ±Rp. 15.670.777.621,00, yang mana modal yang disetor Rp.7.192.886.927.580. Hal ini menunjukkan Garuda Indonesia merupakan BUMN Persero yang memiliki karakteristik modalnya terbagi dalam jumlah saham dan Negara tidak memiliki saham secara keseluruhan.

Pasal 2 UU BUMN sudah jelas menerangkan tujuan dibentuknya persero adalah untuk mencari keuntungan, namun kenyataannya Garuda Indonesia saat ini cenderung merugi dan mengalami tuntutan PKPU dari para krediturnya. Isu buruknya kinerja keuangan yang dihadapi Garuda Indonesia sesungguhnya terjadi jauh sebelum pandemi Covid-19. Inefisiensi sebagai akibat dari praktik tata kelola perusahaan yang buruk pada masa lalu berdampak negatif terhadap kinerja keuangan Garuda Indonesia yang tercermin pada laporan keuangan sejak tahun 2017 yang mengalami pertumbuhan laba rugi sebesar 76,181,178 USD dengan pertumbuhan -176,87. Kondisi ini semakin diperparah dengan kebijakan pemerintah terhadap pembatasan pergerakan/mobilitas masyarakat di masa pandemi Covid-19 melalui Peraturan Menteri Perhubungan No. 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi dalam Rangka Pencegahan Penyebaran Covid-19 (Pasal 14).

Masalah utama gugatan-gugatan PKPU terhadap Garuda Indonesia adalah disebabkan karena utangnya yang makin membengkak sampai dengan US\$9,756 miliar atau senilai Rp138,53 triliun (kurs 1US\$=Rp14.200) pada bulan September 2021.

²⁴ Kurniawan, "Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif," *Mimbar Hukum* 26, no. 1 (2014): 70-83.

Sebagian besar utang tersebut merupakan utang yang berasal dari beban sewa pesawat (*leasing*) kepada *lessor* pesawat. Besarnya utang sewa pesawat Garuda Indonesia sebagian besar disebabkan kesalahan manajemen yang dilakukan selama bertahun-tahun. Kementerian BUMN menyatakan terjadinya mis-manajemen antara lain berupa kesepakatan penyewaan pesawat dengan nilai yang berada di atas rata-rata pasar. Selain itu, adanya penggunaan armada yang secara teknis kurang tepat untuk dioperasikan oleh Garuda Indonesia ditengarai sebagai salah satu sumber inefisiensi yang terjadi di dalam manajemen Garuda Indonesia. Belakangan diketahui, pengoperasian armada tersebut dengan nilai di atas pasar dilakukan melalui proses yang memiliki unsur-unsur korupsi yang dilakukan oleh pihak manajemen sebelumnya²⁵.

Meskipun demikian, mempailitkan Garuda Indonesia bukanlah hal yang mudah, Garuda Indonesia saat ini merupakan satu-satunya penerbangan plat merah di Indonesia. Sejarah panjang maskapai ini yang dimulai dari masa awal-awal kemerdekaan Indonesia tentu tidak bisa diabaikan. Selain itu bila Garuda Indonesia pailit maka dapat mencerminkan kondisi ekonomi di Indonesia.

Pada tahun 2021 melalui Putusan Pengadilan Niaga Nomor 425/Pdt. Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst, Garuda Indonesia di nyatakan dalam status PKPU karena tidak dapat membayar hutang senilai 4,16 Miliar Rupiah kepada PT Mitra Buana Koorporindo²⁶. Penurunan jumlah penumpang pada masa pandemi juga menjadi salah satu penyebab kerugian Garuda Indonesia dan makin membengkaknya utang. Garuda Indonesia mengalami penurunan penumpang yang cukup tajam di tahun 2021, hal ini di tengarai oleh meningkatnya jumlah kasus covid-19 di Indonesia, sehingga semakin menambah beban Garuda Indonesia. Lalu, apakah Garuda Indonesia memang layak untuk di selamatkan?

Dengan mengacu pada ketentuan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disingkat UU PT), apabila Garuda Indonesia mengalami kerugian atau seandainya dipailitkan, maka secara normatif teoritis pemegang saham hanya bertanggung jawab sebatas pada jumlah saham yang dimiliki, sehingga Negara dalam posisinya sebagai pemegang saham mempunyai porsi tanggung jawab maksimal sebesar nilai saham yang disetor.

Dalam kasus Garuda Indonesia, nyatanya pada tanggal 22 April 2022 disetujui usulan Penyertaan Modal Negara (PMN) ke Garuda Indonesia sebesar Rp7,5 triliun.²⁷ PMN tersebut berasal dari Cadangan Pembiayaan Investasi APBN 2022, yang akan dicairkan jika Garuda Indonesia mencapai kesepakatan damai dengan krediturnya dalam sidang PKPU. Keputusan bersama antara Pemerintah dan DPR untuk melakukan penyelamatan ini tidak menutup kemungkinan beban kewajiban lainnya akan ditanggung oleh Negara (Pemerintah) di masa yang akan datang mengingat saat

²⁵ DJKN, "Menyelamatkan Atau Mengubur Garuda Indonesia," n.d.

²⁶ Monica Wareza, "Tok! Garuda Indonesia Kini Berada Dalam Status PKPU," 2021.

²⁷ Komisi VI DPR, "Panja Penyelamatan Garuda Setujui Usulan PMN Rp7,5 Triliun Garuda," 2022.

ini proses PKPU terhadap Garuda Indonesia masih berlangsung. Perluasan makna keuangan Negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN menyebabkan konsep tanggung jawab Negara atas kepailitan BUMN Persero menjadi bias dan meluas.

Terkait penyelamatan Garuda Indonesia melalui PMN, Yuli Indrawati berpendapat kepailitan yang mungkin dialami oleh Garuda Indonesia tidak berdampak signifikan terhadap perekonomian Indonesia, selain itu apabila Negara khawatir akan adanya monopoli terhadap maskapai penerbangan Indonesia, hal itu hanyalah menjadi kekhawatiran yang tidak tepat karena di Indonesia sudah ada undang-undang *antimonopoly*, sepanjang ada undang-undang ini maka pemerintah seharusnya tidak perlu khawatir.

Melihat lagi tujuan pendirian BUMN, Garuda Indonesia sudah tidak dapat lagi mencapai tujuan dari pendirian BUMN yakni: 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/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; 4) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan turut aktif memberikan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Penambahan modal yang dilakukan pemerintah seharusnya tidak perlu terjadi, mengingat saat ini rakyat lebih memerlukan pemenuhan akan kebutuhan primer seperti pangan dan sandang, serta pekerjaan dibandingkan berpergian menggunakan maskapai udara. Sebaiknya pemerintah bijak dalam mengambil keputusan dan melihat dari sisi kemanfaatan untuk kemakmuran rakyat seperti yang ada dalam UUD NRI 1945.

Dalam upaya penyelamatan Garuda Indonesia, sejak 16 Februari 2022, Komisi VI DPR RI telah membentuk Panitia Kerja Penyelamatan Garuda Indonesia yang telah melakukan pembahasan terkait restrukturisasi Garuda Indonesia. Salah satu rekomendasi Panja Penyelamatan Garuda Indonesia yang disampaikan dalam rapat Komisi VI DPR RI Rapat Kerja dengan Menteri BUMN terkait laporan Panja Garuda tanggal 22 April 2022 yaitu menyetujui usulan Penyertaan Modal Negara (PMN) ke Garuda Indonesia sebesar Rp7,5 triliun. PMN tersebut berasal dari Cadangan Pembiayaan Investasi APBN 2022, yang akan dicairkan jika Garuda Indonesia mencapai kesepakatan damai dengan krediturnya dalam sidang PKPU. Selain terkait persetujuan suntikan PMN tersebut, Panja Penyelamatan Garuda Indonesia juga memberikan rekomendasi akhir terkait kondisi kinerja keuangan eksisting Garuda Indonesia beserta penyebab permasalahan penurunan kinerja; proses PKPU yang berjalan beserta proses renegosiasi utang kepada kreditur; skema opsi-opsi penyelamatan Garuda Indonesia, implementasi operasional; serta dampak restrukturisasi Garuda Indonesia bagi BUMN lain yang terkait.

Berkaitan dengan langkah penyelamatan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Garuda Indonesia, dengan kembali memberikan PMN sebesar Rp7,5 triliun menunjukkan bahwa Negara dalam hal ini sebagai salah satu pemegang saham menanggung tanggung jawab “ekstra”. Hal ini menunjukkan bahwa perluasan makna keuangan Negara yang meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN²⁸ menyebabkan konsep tanggung jawab Negara atas kepailitan BUMN Persero menjadi bias dan meluas.

Pada hal dalam perspektif ekonomi, transformasi fungsi dan status hukum uang publik menjadi uang privat, seperti yang terjadi dalam pemisahan kekayaan negara dalam BUMN akan menimbulkan tambahan nilai ekonomi yang bermanfaat untuk memperoleh keuntungan perusahaan meski tidak terbebas dari risiko.²⁹ Manfaat ini yang secara sadar menjadi tujuan negara ketika melakukan transaksi dengan mendirikan suatu badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas dengan tujuan utama mencari keuntungan.³⁰ Kekayaan BUMN Persero dianggap termasuk dalam lingkup keuangan negara, konsekuensinya ketika BUMN Persero mengalami kepailitan berarti Negara juga mengalami kepailitan.³¹ Negara dimungkinkan bertanggung jawab melebihi jumlah kekayaan yang dipisahkan dan disetor sebagai modal dalam BUMN Persero seperti yang dilakukan dalam penyelamatan Garuda Indonesia ini mengabaikan pada prinsip tanggung jawab terbatas pada perseroan, sehingga konsekuensinya APBN akan meng-cover segala kerugian akibat kepailitan BUMN Persero. Akibatnya akan sulit untuk memfokuskan pemanfaatan APBN sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD NRI 1945.

PENUTUP

Berdasarkan teori Transformasi dan *Three Keywords Theory*, dengan adanya transformasi kekayaan negara yang dipisahkan menjadi kekayaan BUMN maka terputus beban dan tanggung jawab negara sebagai badan hukum publik di dalam BUMN. Dengan demikian kerugian dan risiko yang terjadi dalam BUMN termasuk kepailitan bukan merupakan risiko fiskal atau kerugian negara dan risiko APBN, tetapi kerugian BUMN dan risiko bisnis. Apabila BUMN Persero dalam keadaan pailit (atau bahkan *insolven*), kedudukan Negara hanya sebatas sebagai pemegang saham, sehingga Negara

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Keuangan Negara...*, Pasal 2 huruf g.

²⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, “Pola Pikir Hukum (*Legal mindscapes*) Definisi Keuangan Negara...”, hlm. 75.

³⁰ *Ibid.*, Arifin P. Soeria Atmadja membedakan tujuan negara pendirian PT ini dengan subsidi yang dilakukan pemerintah yang juga menggunakan APBN, namun tidak untuk mencari keuntungan komersial, hal itu dilakukan semata-mata sebagai perwujudan Negara sebagai badan hukum publik yang hadir untuk memberikan jaminan ketentraman, kesejahteraan dan kepastian hukum bagi masyarakat sesuai tujuan negara dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

³¹ É. Hidayatulloh, & Erdős, “The Legal Risk of State-Owned Enterprises’ Debt,” *European Journal of Law and Political Science* 3, no. 1 (2024): 10–16, <https://doi.org/https://doi.org/10.24018/ejpolitics.2024.3.1.120>.

hanya bertanggungjawab sebatas pada jumlah saham yang disetor dan diperhitungkan sebagai modal dalam BUMN Persero. Dalam kasus Garuda Indonesia, nyatanya pada tanggal 22 April 2022 disetujui usulan Penyertaan Modal Negara (PMN) ke Garuda Indonesia sebesar Rp7,5 triliun, padahal kepailitan yang mungkin dialami oleh Garuda Indonesia tidak berdampak signifikan terhadap perekonomian Indonesia. Hal tersebut menunjukkan Negara dalam hal ini sebagai salah satu pemegang saham menanggung tanggung jawab “ekstra”, yang mana menunjukkan perluasan makna keuangan Negara menyebabkan konsep tanggung jawab Negara atas kepailitan BUMN Persero menjadi bias dan meluas.

Dengan demikian perlu adanya perubahan terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kepailitan BUMN yaitu Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal ini dilakukan agar batasan tanggung jawab Negara dalam kepailitan BUMN Persero menjadi lebih jelas khususnya berkaitan dengan pengaturan proses kepailitan BUMN Persero terutama yang sahamnya hanya dimiliki sebagian oleh Negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*. Ketiga. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2010.
- — —. “Pola Pikir Hukum (Legalmindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Bussiness Practices).” In *In Memoriam Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja: Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, edited by Yuli Indrawati, 34. Bandung: Mujahid Press, 2014.
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- DJKN. “Menyelematkan Atau Mengubur Garuda Indonesia,” n.d.
- Fuady, Munir. *Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999.
- — —. *Pengantar Hukum Bisnis Menata Bisnis Di Era Global*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008.
- Garuda Indonesia. “Laporan Keuangan Konsolidasian 30 September 2021,” 2021.
- Garuda Indonesia. “Laporan Keuangan Konsolidasian Tahun 2017,” 2017.
- Hartini, Rahayu. *Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Indonesia*. Malang: Setara Press, 2017.
- Hidayatulloh, & Erdős, É. “The Legal Risk of State-Owned Enterprises’ Debt.” *European Journal of Law and Political Science* 3, no. 1 (2024): 10–16.
<https://doi.org/https://doi.org/10.24018/ejpolitics.2024.3.1.120>.
- Iftitah, Anik, ed. *Metode Penelitian Hukum*. Mei 2023. Sada Kurnia Pustaka, 2023.
<https://repository.sadapenerbit.com/index.php/books/catalog/book/54>.

- Komisi VI DPR. "Panja Penyelamatan Garuda Setujui Usulan PMN Rp7,5 Triliun Garuda," 2022.
- Kurniawan. "Tanggung Jawab Pemegang Saham Perseroan Terbatas Menurut Hukum Positif." *Mimbar Hukum* 26, no. 1 (2014): 70-83.
- Lubis, M Solly. *Filsafat Ilmu Dan Penelitian*. Jakarta: Mandar Maju, 1994.
- Mamudji, Soerjono Soekanto dan Sri. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. 16th ed. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Pandji Anoraga. *BUMN, Swasta Dan Koperasi Tiga Ekonomi*. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya, 1995.
- Pratomo, Harwanto Bimo. "Permasalahan Garuda Indonesia Hingga Terancam Bangkrut, Termasuk Dugaan Ada Mafia." *merdeka.com*, 2021.
- Sari, Rafika. "Mitigasi Penyelamatan Garuda Indonesia Melalui Restrukturisasi." *Info Singkat XIII*, no. 22 (2021): 19.
- Sastrawidjaya, Man. *Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: PT Alumni, 2006.
- Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*, 2011.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Pers, 1986.
- Wareza, Monica. "Tok! Garuda Indonesia Kini Berada Dalam Status PKPU," 2021.
- Yani, Ahmad, and Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1999.