



**ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran**

PISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550

Volume 7, Nomor 1, Desember 2023

Artikel diterbitkan 30 Desember 2023, DOI: <https://doi.org/10.23920/acta.v7i1.1690>

Halaman Publikasi: <http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/issue/archive>

**MEKANISME KONVERSI UTANG MENJADI PENYERTAAN MODAL SEBAGAI UPAYA
PENYELESAIAN PIUTANG NEGARA PADA BUMN HOLDING PANGAN**

Leonardus Prayogo A., Universitas Padjadjaran, Bandung,
email: leonardus20001@mail.unpad.ac.id

Tarsisius Murwadji, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: t.murwadji@unpad.ac.id

Ema Rahmawati, Universitas Padjadjaran, Bandung, email: ema.rahmawati@unpad.ac.id

ABSTRAK

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mempunyai peran strategis dan ekonomis dalam mencapai tujuan negara kesejahteraan sehingga perlu berdaya saing dan berkelas global serta harus mampu beroperasi secara efisien terutama dalam menjaga ketahanan pangan di Indonesia. Langkah yang diambil oleh pemerintah selaku pemegang saham BUMN di sektor pangan adalah restrukturisasi BUMN pada sektor pangan dengan melakukan pembentukan *holding* pangan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 118 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah tersebut maka terdapat pengalihan saham seri B dan peniadaan status Persero untuk 6 (enam) perusahaan eks-BUMN. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan mekanisme konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara pada BUMN *Holding* Pangan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan menguraikan akibat hukum konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara pada BUMN *Holding* Pangan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil penelitian bahwa BUMN *Holding* Pangan telah sesuai dalam melaksanakan mekanisme konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara melalui tahapan-tahapan yang diatur pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 211/PMK.05/2021 sehingga memperoleh persetujuan Menteri Keuangan atas penyelesaian restrukturisasi piutang dan akibat hukum konversi utang menjadi penyertaan modal yaitu penambahan modal pada PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) selaku induk BUMN *Holding* Pangan oleh Negara Republik Indonesia selaku pemegang saham dalam bentuk modal saham berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2023 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia.

Kata kunci: *konversi utang; holding; restrukturisasi.*

ABSTRACT

State-Owned Enterprises (BUMN) have a strategic and economic role in achieving the goals of a welfare state so they need to be competitive and have global class and must be able to operate efficiently, especially in maintaining food security in Indonesia. The steps taken by the government as the shareholder of BUMN in the food sector are the restructuring of BUMN in the food sector by establishing a food holding company through Government Regulation Number 118 of 2021 concerning Addition of State Capital of the Republic of Indonesia to the Share Capital of the Company (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia. With the issuance of this Government Regulation, there was a transfer of series B shares and the elimination of Persero status for 6 (six) ex-BUMN. This research aims to determine the suitability of the implementation of the debt conversion mechanism into equity participation as an effort to settle state receivables from BUMN Holding Pangan with the laws and regulations in Indonesia and to describe the legal consequences of debt conversion into equity participation as an effort to settle state receivables from BUMN Holding Pangan. This research uses normative legal research methods with a statutory regulation approach. Based on the research results, it can be concluded that BUMN Holding Pangan has been appropriate in implementing the debt conversion mechanism into capital

participation as an effort to settle state receivables through the stages regulated in the Regulation of the Minister of Finance of the Republic of Indonesia Number 211/PMK.05/2021 so as to obtain approval from the Minister of Finance for completion of the restructuring of RDI/SLA receivables and the legal consequences of converting debt into capital participation namely additional capital to PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) as the parent of BUMN Holding Pangan by the Republic of Indonesia as shareholder in the form of share capital amounting to IDR 2,564,710,242,000.00 (two trillion five hundred sixty four billion seven hundred ten million two hundred forty-two thousand rupiah) based on Government Regulation of the Republic of Indonesia Number 66 of 2023 concerning Additional Participation of State Capital of the Republic of Indonesia into the Share Capital of the Company (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia.

Keywords: *debt conversion; holding; restructuring.*

PENDAHULUAN

Dalam rangka mewujudkan perekonomian nasional dengan tujuan kesejahteraan seluruh masyarakat Indonesia yang tercantum pada Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, pemerintah Republik Indonesia membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pembentukan BUMN sebagai bentuk dari penguasaan cabang-cabang produksi penting dan menguasai hajat hidup orang banyak demi kemakmuran rakyat. Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) merupakan badan hukum yang berbentuk perusahaan negara dimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (selanjutnya disebut UU BUMN) dimana Pasal 9 menyebutkan bahwa BUMN terdiri dari dua bentuk, yaitu Perseroan dan Perum. Kedua bentuk BUMN tersebut tunduk pada aturan hukum yang bersifat *lex specialis*, khususnya BUMN yang berbentuk Perseroan tunduk pada Ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UUPT).

Sebagai salah satu bentuk badan usaha, BUMN pun memiliki tujuan untuk berkembang pesat dan menguntungkan dengan berbagai upaya untuk mengembangkan usahanya menjadi jangkauan lebih luas dan bermanfaat bagi para *stakeholders*. Restrukturisasi perseroan merupakan salah satu opsi yang dapat diambil atas dasar pemikiran dan pertimbangan serta untuk mencapai tujuan ekonomi dan manajerial.¹ Hal tersebut seringkali masih menimbulkan permasalahan hukum baik yang terjadi pada saat awal proses restrukturisasi, pada saat proses restrukturisasi tengah berjalan, dan/atau sampai pada proses akhir.

Pasal 1 angka (11) UU BUMN memberikan definisi bahwa restrukturisasi merupakan upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan. Restrukturisasi merupakan tindakan atau kegiatan untuk mengubah struktur perusahaan dengan tujuan memperbaiki dan memaksimalkan. Dengan demikian, perlunya pemegang saham pada suatu perusahaan memikirkan suatu restrukturisasi perusahaan, apabila menginginkan usahanya dapat melakukan persaingan usaha dengan perusahaan-perusahaan lainnya baik di tingkat nasional maupun internasional.

Langkah yang diambil oleh pemerintah selaku pemegang saham BUMN dalam rangka restrukturisasi BUMN pada sektor pangan dengan melakukan pembentukan *holding* pangan. Tujuan

¹ Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung: 2000, hlm. 39.

restrukturisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan memudahkan pelaksanaan privatisasi. Pada dasarnya alasan dan latar belakang melakukan restrukturisasi perusahaan adalah alasan dan pemikiran yang bersifat ekonomis dan manajerial.

Perundang-undangan Indonesia terdapat beberapa dasar hukum yang mendasari pembentukan perusahaan induk dan anak atau lebih dikenal perusahaan *holding* pada BUMN berbentuk Persero yaitu Pasal 73 UU BUMN dan Pasal 126 ayat (1) UUP. Pasal 73 UU BUMN mengatur bahwa restrukturisasi BUMN meliputi Restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan dan Restrukturisasi perusahaan/korporasi yang didalamnya meliputi peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah; penataan hubungan fungsional antara pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha, termasuk di dalamnya penerapan prinsip dan menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik; dan restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/ manajemen, operasional, sistem, dan prosedur.

Pemerintah menerbitkan aturan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PP 44/2005) yang telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP 44/2005 (selanjutnya disebut PP 72/2016) sebagai upaya pelaksanaan pembentukan *holding* BUMN. Berdasarkan PP Tata Cara Penyertaan PMN, bahwa konsep *holding* dilakukan dengan melakukan peralihan saham seri B milik Pemerintah yang telah ada pada suatu BUMN untuk dijadikan sumber tambahan penyertaan Negara pada BUMN lain. Perkembangan pengaturan *holding* ini diikuti dengan beberapa produk *holding* yang dibentuk oleh pemerintah. Dalam Laporan kinerja BUMN, pada tahun 2017 Kementerian BUMN telah menyusun peta jalan atau roadmap BUMN. Salah satu peta jalan berisi rencana pembentukan *holding* BUMN sektor perbankan dan jasa keuangan, sektor pertambangan, sektor minyak dan gas (migas), sektor perumahan, sektor konstruksi, dan sektor pangan.

Konsep *Holding* BUMN dibentuk dalam rangka pengelolaan investasi pemerintah dan pelaksanaan kegiatan pembiayaan pembangunan nasional dan akan diatur berdasarkan undang-undang tersendiri dalam bentuk BUMN berbentuk perseroan terbatas yang seluruh sahamnya dimiliki langsung oleh Negara.² Kaitannya dengan pembentukan *holding* ini, menurut pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 21P/HUM/2017 dinyatakan bahwa penyertaan modal negara saham BUMN ke BUMN lainnya yang mengakibatkan BUMN menjadi anak perusahaan dari BUMN induk *holding* dimungkinkan karena tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa terhadap BUMN yang menjadi anak perusahaan dari BUMN induk berubah menjadi Perseroan Terbatas, karena kepemilikan negara melalui perusahaan induk tetap diakui dengan memberikan hak istimewa,

² Rezzy (et.al.), "Super Holding of State-Owned Enterprise (SOEs) To Realize A Healthy Company Based On The Principles of Good Corporate Governance to Create The Prosperity of All Indonesian People", *Journal of Law and Sustainable Development*, No.1, Vol.12, 2024, hlm. 12.

sehingga kontrol (pengawasan) atas BUMN anak tetap dapat dilakukan oleh negara melalui BUMN induk. Untuk itu, reorientasi BUMN dan reformasi BUMN termasuk dalam pembagian sektor BUMN dilakukan dengan tata kelola BUMN sebagai lembaga usaha (*business entity*) sesuai prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance/GCG*) dan politik hukum yang mampu menunjang tumbuhnya perilaku efisiensi dalam pengelolaan BUMN sangat diperlukan.³ Pembagian sektor BUMN dapat terlihat pada Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-01/MBU/03/2020 Tanggal 18 November 2019 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Permen BUMN 01/2020) khususnya terkait dengan BUMN Bidang Pangan terdapat pada bagian kelima mengatur tentang kewenangan dan tugas pokok Asisten Deputi Bidang Industri Pangan dan Pupuk.

Pada Tanggal 27 Desember 2021, Pemerintah Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 118 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia (selanjutnya disebut PP 118/2021). Dengan terbitnya PP 118/2021, maka terdapat pengalihan saham seri B serta penghilangan status "Persero" untuk PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT Garam, PT Sang Hyang Seri, PT Berdikari dan PT Perikanan Indonesia serta menjadikan PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) (selanjutnya disebut PT RNI (Persero) sebagai pemegang saham seri B dimana pemegang saham seri A Dwiwarna tetap Negara Republik Indonesia sehingga resmi disebut dengan *Holding* pangan. Menurut Ray August, bahwa *holding company* adalah perusahaan yang dimiliki oleh induk perusahaan atau beberapa induk perusahaan yang bertugas mengawasi, mengordinasikan dan mengendalikan kegiatan usaha anak-anak perusahaannya.⁴ Selanjutnya, menurut M. Yahya Harahap, dalam melaksanakan proses pembentukan perusahaan *holding company* dapat dilakukan melalui tiga prosedur yaitu: prosedur residu dimana perusahaan asal *displit* sesuai dengan masing-masing kategori sektor usaha dengan status berdiri sendiri; prosedur penuh dimana masing-masing perusahaan dengan kepemilikan yang sama/berhubungan saling terpecah-pecah dan tanpa terkonsentrasi dalam suatu perusahaan holding; dan prosedur terprogram dimana pembentukan anak perusahaan baru dengan jalan mengakuisisi perusahaan lain.⁵ Perusahaan grup dikonstruksikan oleh keterkaitan antara induk dan anak perusahaan yang berbadan hukum mandiri. Induk perusahaan bertindak sebagai pimpinan sentral yang mengendalikan dan mengordinasikan anak-anak perusahaan dalam suatu kesatuan manajemen bagi terciptanya tujuan kolektif perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.⁶

Pembentukan *holding* pangan bukan tanpa masalah. Adapun enam BUMN klaster pangan yaitu yang terlibat dalam holding pangan yaitu PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT Garam, PT Sang Hyang Seri, PT Pertani yang sudah bergabung dengan PT Sang Hyang Seri, PT Berdikari dan PT Perikanan Indonesia mempunyai utang kepada pemerintah dalam bentuk utang Rekening Dana

³ Mawardi Simatupang, *BUMN Pasca UU BUMN : BUMN Indonesia, Isu, Kebijakan, dan Strategi*, Percetakan PT Gramedia, Jakarta: 2005, hlm. 75-76.

⁴ Sulistiowati, *Aspek Hukum Dan Realita Bisnis Perusahaan Grup Di Indonesia*, Erlangga, Jakarta: 2010, hlm. 24.

⁵ M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta: 2005, hlm. 50-51.

⁶ Nita Aryani, "Tanggung jawab hukum dalam konstruksi perusahaan induk (Holding company) dan anak perusahaan dalam perusahaan grup", 2013, <<http://lawandbeauty.blogspot.com/2013/07/tanggung-jawab-hukum-dalam-konstruksi.html>>, [diakses pada 12/12/2023].

Investasi (RDI), *Subsidiary Loan Agreement* (SLA), dan eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).⁷ Utang RDI/SLA dan eks BPPN tersebut terdiri dari utang pokok dan non pokok dengan rincian total utang pokok RDI/SLA BUMN Pangan sebesar Rp 295,5 miliar, utang non pokok RDI/SLA sebesar Rp 1,5 triliun, dan utang eks BPPN sebesar Rp 687 miliar. Sebagai sarana dalam rangka memperkuat struktur permodalan untuk pendanaan dari holding pangan ini, pemerintah telah menyiapkan strategi konversi RDI dan SLA ke Penyertaan Modal Negara (PMN).⁸

Permasalahan yang kemudian muncul adalah terkait konversi utang RDI/SLA dan eks BPPN dalam Eks-BUMN Klaster Pangan yang telah bergabung dengan PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) selaku *holding* pangan menjadi Penyertaan Modal Negara kepada BUMN *Holding* Pangan. Dengan mekanisme seperti itu akan menimbulkan benturan terhadap Pasal 33 UUD 1945 dimana keenam perusahaan eks-BUMN tersebut tidak dapat bertindak sebagai perintis kegiatan usaha hulu karena berstatus swasta dikarenakan terdapat konversi utang ke pengalihan penyertaan modal negara serta tidak lagi memperoleh prioritas penugasan pemerintah, dan tidak lagi dapat melaksanakan fungsi kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*/PSO). Kewajiban pelayanan umum atau *public service obligation* (PSO) sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UU BUMN. Berdasarkan Pasal 66 UU BUMN, pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Apabila penugasan tersebut menurut kajian secara finansial tidak *feasible* (layak), pemerintah harus memberikan kompensasi atas semua biaya yang telah dikeluarkan oleh BUMN tersebut termasuk margin yang diharapkan.

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas belum cukup dijadikan landasan yuridis dalam pembentukan *Holding* BUMN karena tidak adanya aturan teknis yang jelas mengenai pembentukan dan pelaksanaan *Holding* BUMN menimbulkan ketidakpastian hukum. Berdasarkan permasalahan pada latar belakang diatas, maka perumusan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini terkait apakah pelaksanaan mekanisme konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara pada BUMN *Holding* Pangan telah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia serta mengenai bagaimana akibat hukum konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara pada BUMN *Holding* Pangan?

METODE PENELITIAN

Metode penelitan yang digunakan adalah metode Yuridis Normatif yaitu suatu metode hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka/data sekunder.⁹ Pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan (*library research*) dan studi lapangan (*field research*). Dalam

⁷ Oktavianus Oki Bagus Krisnawan, "Mengantisipasi Krisis dengan Holding Pangan", 2022, <<https://news.detik.com/kolom/d-6185009/mengantisipasi-krisis-dengan-holding-bumn-pangan>>, [diakses pada 14/12/2023].

⁸ *Ibid.*

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta: 2001, hlm. 13-14.

penelitian kepustakaan digunakan untuk mencari data pada masalah-masalah yang akan diteliti yaitu terkait mekanisme konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang pada BUMN *Holding* Pangan. Bahan hukum primer yang digunakan berupa UU BUMN, UUPT, PP 72/2016, PP 118/2021, Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 211/PMK.05/2021 Tanggal 31 Desember 2021 Tentang Tata Cara Optimalisasi Penyelesaian Piutang Negara yang Bersumber dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri dan Rekening Dana Investasi pada Badan Usaha Milik Negara/Perseroan Terbatas/Badan Hukum Lainnya (selanjutnya disebut PMK 211/2021), dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-2/MBU/03/2023 tanggal 3 Maret 2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Permen BUMN 2/2023).

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku ilmu hukum dan literatur lainnya. Selanjutnya, bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, antara lain bibliografi, indeks kumulatif, majalah, jurnal, koran, kamus hukum, internet, kliping dan lain-lain. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara normatif kualitatif. Normatif didasarkan pada prinsip serta norma-norma hukum yang bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai hukum positif.

PEMBAHASAN

Pelaksanaan Mekanisme Konversi Utang Menjadi Penyertaan Modal sebagai Upaya Penyelesaian Piutang Negara Pada BUMN *Holding* Pangan

Menurut Kieso, Piutang adalah sebagai suatu tuntutan atau tagihan atas sejumlah uang atau atas penerimaan pembayaran yang dimiliki oleh seseorang atau badan kepada orang atau badan lain.¹⁰ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Pembendaharaan Negara) mendefinisikan piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Berdasarkan undang-undang tersebut dapat diketahui bahwa piutang negara merupakan sejumlah uang yang wajib dibayar oleh orang per orang atau badan, dan/atau hak negara yang dapat dinilai dengan uang. Negara dengan posisinya yang khusus sebagai pemegang saham BUMN karena berkewajiban menjaga dan memelihara kepentingan umum wajib mengupayakan untuk menagih.¹¹ Hal tersebut juga berkaitan secara umum dengan hajat hidup orang banyak yang dalam teori ekonomi disebut sebagai kebutuhan dasar manusia (*human basic needs*) dapat diproduksi dan didistribusikan secara lebih merata untuk setiap warga Negara.¹² Piutang negara dapat terjadi karena suatu perjanjian tertentu seperti, perjanjian kontrak kerja antara suatu departemen dengan perusahaan kontraktor, suatu peraturan. Piutang negara di Indonesia

¹⁰ Kieso., (et.al). *Intermediate accounting (IFRS edition)*, Wiley, USA: 2017, hlm. 299.

¹¹ Lalu Hadi Adha, "Kontrak *Build Operate Transfer* sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 3, September 2011, hlm. 555.

¹² Zainal Arifin Hoesein, "Peran Negara dalam Mengembangkan Sistem Ekonomi Kerakyatan Menurut UUD 1945", *Jurnal Ius Qua Iustum*, Vol. 23, No. 3, Juli 2016, hlm. 514.

dikelola oleh Direktorat Sistem Manajemen Investasi, Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan sebagai bentuk dari

Penyelesaian Piutang Negara Pemerintah melalui Dewan Moneter menetapkan pembentukan Rekening Dana Investasi (RDI) pada Bank Indonesia sebagai 'rekening antara' untuk menampung pinjaman luar negeri, menyalurkan pinjaman tersebut, dan sebagai penyelesaian piutang negara BUMN/BUMD/Perusahaan Lain sesuai dengan undang-undang. Penetapan ini dituangkan dalam Keputusan Dewan Moneter Nomor 07/KEP/DM/1971 tanggal 31 Desember 1971 (selanjutnya disebut Kep DMN 07/1971) dimana RDI dikelola oleh Direktorat Sistem Manajemen Investasi (Dit. SMI). PMK 211/2021 menyatakan bahwa Penyelesaian piutang negara merupakan upaya meringankan beban pembayaran kewajiban BUMN/PT dalam rangka penyehatan BUMN/PT dengan meminimalkan berkurangnya penerimaan Negara. Penyelesaian Piutang negara wajib dianalisis berdasarkan prospek usaha BUMN/PT dan kemampuan sesuai proyeksi arus kas. Penyelesaian Piutang Negara yang bersumber dari Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman dan Perjanjian Pinjaman RDI pada BUMN/PT dapat dilakukan dengan cara (dapat dilaksanakan dengan lebih dari satu cara):

- a. Penjadwalan kembali, penjadwalan kembali adalah perubahan jangka waktu pinjaman yang mengakibatkan perubahan terhadap besarnya pembayaran atas utang pokok, bunga/biaya administrasi, biaya komitmen, denda, dan biaya lainnya yang telah ditetapkan dalam perjanjian.
- b. Perubahan persyaratan Perubahan Persyaratan adalah perubahan sebagian atau seluruh persyaratan pinjaman yang tertuang dalam Perjanjian PPLN atau Perjanjian Pinjaman RDI, namun tidak termasuk perubahan jangka waktu pinjaman.
- c. PMN (Penyertaan Modal Negara) Penyertaan Modal Negara yang selanjutnya disingkat PMN adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN/Perseroan, dan dikelola secara korporasi.
- d. Penghapusan Penghapusan adalah tindakan menghapus Piutang Negara dari daftar tagihan Pemerintah dengan menerbitkan keputusan dari pejabat negara yang berwenang untuk membebaskan BUMN/Perseroan/BHL dari tanggung jawab administrasi dan pembayaran kembali kepada Pemerintah.

Menurut PMK 211/2021, penyelesaian Piutang Negara meliputi penyelesaian atas :

- a. Kewajiban pokok yaitu tunggakan utang pokok sampai dengan Call of Date (CoD) dan/atau utang pokok yang belum jatuh tempo.
- b. Kewajiban non pokok yaitu tunggakan bunga dan biaya administrasi lainnya sampai dengan CoD; dan/atau bunga dan biaya administrasi lainnya yang belum jatuh tempo. Berdasarkan teori piutang negara tersebut, maka seluruh proses penyelesaian piutang negara merupakan wewenang dari Direktorat Jenderal SMI pada Kementerian Keuangan RI.

Tahapan Penyelesaian Piutang Negara menurut PMK 211/2021 terdiri dari lima tahap, yaitu:

- a. Pengajuan Permohonan Penyelesaian Piutang Negara;
- b. Persiapan Kelengkapan Persyaratan Dokumen;
- c. Verifikasi Kelengkapan Dokumen;
- d. Analisis Permohonan Penyelesaian Piutang Negara; dan

e. Persetujuan Menteri Keuangan.

Terdapat dua jenis skema pinjaman pemerintah yang dapat digunakan oleh BUMN yaitu pinjaman yang bersumber dari Rekening Dana Investasi (RDI) yang dananya berasal dari dalam negeri dan pinjaman yang berasal dari luar negeri yang dikenal dengan penerusan pinjaman atau Subsidiary Loan Agreement (SLA). Kedua skema pinjaman ini dikelola oleh Kementerian Keuangan dan dapat diakses oleh BUMN untuk mendanai operasional dalam mendukung program prioritas nasional.¹³

Sebagaimana diketahui, terdapat enam BUMN klaster pangan dalam holding pangan yaitu PT Perusahaan Perdagangan Indonesia, PT Garam, PT Sang Hyang Seri, PT Pertani yang sudah bergabung dengan PT Sang Hyang Seri, PT Berdikari dan PT Perikanan Indonesia mempunyai utang kepada pemerintah dalam bentuk utang Rekening Dana Investasi (RDI), Subsidiary Loan Agreement (SLA), dan eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).¹⁴ Utang RDI/SLA dan eks BPPN tersebut terdiri dari utang pokok dan non pokok dengan rincian total utang pokok RDI/SLA BUMN Pangan sebesar Rp 295,5 miliar, utang non pokok RDI/SLA sebesar Rp 1,5 triliun, dan utang eks BPPN sebesar Rp 687 miliar. Sebagai sarana dalam rangka memperkuat struktur permodalan untuk pendanaan dari holding pangan ini, pemerintah telah menyiapkan strategi konversi RDI dan SLA ke Penyertaan Modal Negara (PMN).¹⁵

PT RNI (Persero) selaku BUMN *Holding* Pangan telah menerbitkan surat permohonan kepada Menteri Keuangan Republik Indonesia berdasarkan Surat Direksi PT RNI (Persero) Nomor: 7/SPMH/KA.01.02/RNI.01/28/III/2022 tanggal 28 Maret 2022 perihal Permohonan Penyelesaian Piutang Negara sebagai bentuk pengajuan permohonan penyelesaian piutang negara beserta seluruh persyaratan sesuai Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 211/PMK.05/2021 Tanggal 31 Desember 2021 Tentang Tata Cara Optimalisasi Penyelesaian Piutang Negara yang Bersumber dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri dan Rekening Dana Investasi pada Badan Usaha Milik Negara/Perseroan Terbatas/Badan Hukum Lainnya. Selanjutnya, Kementerian BUMN RI selaku kementerian teknis yang diberi kewenangan administratif kepada BUMN termasuk PT RNI (Persero) menerbitkan Surat Nomor S-264/MBU/04/2022 tanggal 25 April 2022 perihal Persetujuan Novasi Utang dan RPK Tahun 2022-2026 terkait Usulan PMN Non-Tunai dari Konversi Utang RDI/SLA dan Eks BPPN pada PT RNI (Persero). Adapun, bersamaan dengan surat tersebut, Kementerian BUMN RI menerbitkan rekomendasi PMN Non Tunai dari Konversi Utang RDI/SLA dan Eks BPPN pada PT RNI (Persero) melalui Surat Nomor S-268/MBU/03/2022 Tanggal 25 April 2022.¹⁶ Hal tersebut ditindaklanjuti dengan proses verifikasi dokumen secara internal pada Kementerian Keuangan Republik Indonesia termasuk verifikasi seluruh lampiran sebagai persyaratan yang disyaratkan pada PMK 211/2021 yang terlebih dahulu sudah dinyatakan lengkap dan memenuhi syarat untuk selanjutnya dilakukan proses analisis, penilaian, dan pertimbangan atas prospek usaha oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal Perbendaharaan cq. Direktorat Sistem Manajemen Investasi.

¹³ Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, *Buku Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan 2020: Mewujudkan Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan yang Produktif dan Inovatif*, DJKN, Indonesia: 2020, hlm. 6.

¹⁴ Oktavianus Oki Bagus Krisnawan, *Loc Cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Kementerian BUMN RI, "Laporan Kinerja Instansi Pemerintah", Deputi Bidang Keuangan dan Manajemen Risiko, Jakarta: 2022. hlm. 38-39.

Setelah BUMN *Holding* Pangan melalui tahapan-tahapan yang diatur pada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 211/PMK.05/2021 sebagaimana yang diuraikan sebelumnya, Kementerian Keuangan Republik Indonesia telah memberikan persetujuan penyelesaian piutang negara melalui Surat Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor : S-559/MK.05/2022 tanggal 30 Juni 2022 perihal Persetujuan Penyelesaian Piutang Negara pada PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) dan Nomor : S-598/MK.06/2022 tanggal 21 Juli 2022 setelah melalui proses analisis, penilaian dan pertimbangan atas prospek usaha yang antara lain berisi persetujuan terhadap:

- a. Novasi utang RDI dan SLA dan eks BPPN anggota Holding Pangan/PT RNI (Persero) menjadi utang BUMN *Holding* Pangan;
- b. Optimalisasi penyelesaian piutang negara dengan cara perubahan persyaratan berupa konversi utang non pokok menjadi utang pokok RDI dan SLA anggota Holding Pangan;
- c. Optimalisasi penyelesaian piutang negara pada PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) dan anggota Holding Pangan sebesar Rp 2.564.710.242.000,00 dikonversi menjadi PMN non tunai; dan
- d. Kewajiban pelaksanaan persetujuan penyelesaian piutang negara dan kontribusi pemberian dividen menjadi target yang dicantumkan dalam *Key Performance Indicator* (KPI) manajemen PT RNI (Persero).

Akibat Hukum Konversi Utang Menjadi Penyertaan Modal sebagai Upaya Penyelesaian Piutang Negara Pada BUMN *Holding* Pangan

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 (selanjutnya disebut UU APBN TA 2023) dan Peraturan Presiden Nomor 130 Tahun 2022 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 (selanjutnya disebut Perpres Rincian APBN TA 2023) telah mengatur tentang pengalokasian penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) kepada Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia (PT RNI) sebesar Rp2.564.710.242.000,00 (dua triliun lima ratus enam puluh empat miliar tujuh ratus sepuluh juta dua ratus empat puluh dua ribu rupiah).

Memenuhi amanat Undang-Undang tersebut di atas, telah disusun Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia, dengan substansi yang diatur adalah sebagai berikut:

- 1) Negara Republik Indonesia melakukan penambahan penyertaan modal ke dalam modal saham PT RNI dengan tujuan untuk memperbaiki struktur permodalan PT RNI;
- 2) Nilai penambahan penyertaan modal negara kepada PT RNI adalah paling banyak sebesar Rp2.564.710.242.000,00 (dua triliun lima ratus enam puluh empat miliar tujuh ratus sepuluh juta dua ratus empat puluh dua ribu rupiah) yang merupakan alokasi pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 sebagaimana ditetapkan kembali dalam Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 melalui konversi:
 - a) piutang pokok negara berupa Rekening Dana Investasi (RDI), *Subsidiary Loan Agreement* (SLA), berdasarkan Persetujuan Menteri Keuangan atas Penyelesaian Restrukturisasi Piutang RDI/SLA Nomor S-559/MK.05/2022 tanggal 30 Juni 2022; dan

- b) aset eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional pada PT RNI, berdasarkan persetujuan Menteri Keuangan atas Penyelesaian Restrukturisasi Piutang eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional Nomor S-598/MK.06/2022 tanggal 21 Juli 2022.

Berdasarkan Buku II Nota Keuangan Kementerian Keuangan dan APBN Tahun 2023, pembiayaan investasi dalam rangka penguatan ketahanan pangan pada APBN tahun anggaran 2023, Pemerintah mengalokasikan investasi kepada PT RNI (Persero). Investasi tersebut berupa Penyertaan Modal Negara (PMN) nontunai berupa konversi piutang RDI, SLA, dan eks-BPPN kepada PT RNI (Persero) dalam APBN tahun anggaran 2023 dialokasikan sebesar Rp2.564,7 miliar. Tambahan PMN nontunai merupakan salah satu milestone pasca pembentukan holding yang ditujukan untuk memperbaiki struktur permodalan holding BUMN Industri Pangan, memperbaiki rasio keuangan utama perusahaan (Debt to Equity Ratio (DER), likuiditas, dan solvabilitas) sehingga mampu meningkatkan kapasitas leverage perusahaan.

PMN nontunai memberi keuntungan bagi BUMN yaitu beban bunga utang yang berkurang sehingga akan berpengaruh positif terhadap laba bersih. Selain itu, ekuitas dan struktur permodalan akan membaik dan meningkatkan leverage perusahaan untuk mendapatkan alternatif pendanaan yang lebih murah. Bagi APBN, terdapat potensi keuntungan pembayaran dividen sesuai PMK 211/2021, bahwa BUMN yang memperoleh PMN nontunai harus membayar dividen kepada Pemerintah dalam hal PT RNI (Persero) memiliki saldo laba positif atas laba bersih. Bagi masyarakat, dukungan PMN ini diharapkan dapat mendorong kinerja PT RNI (Persero) untuk melaksanakan tugasnya dalam rangka meningkatkan pasokan pangan dan kesejahteraan petani/nelayan, dengan PT RNI (Persero) sebagai offtaker dan penyedia akses produksi dan pasar. Pada akhirnya, PMN tersebut diharapkan dapat mengurangi ketergantungan impor, menjaga stabilitas harga pangan, dan meningkatkan Pendapatan Domestik Bruto (PDB).

Secara ekonomis, dengan dilakukannya konversi utang sebagai penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara tersebut, BUMN *Holding* Pangan berhasil meraih Laba per November tahun 2023 dan mencatat capaian kinerja positif berdasarkan kinerja keuangan konsolidasi dibandingkan tahun 2021 dan 2022 dengan membukukan laba bersih sebesar Rp. 65.000.000.000,- (Enam Puluh Lima Miliar Rupiah)¹⁷. Dengan demikian hal tersebut membuktikan bahwa restrukturisasi dalam bentuk konversi utang menjadi penyertaan modal memenuhi tujuan dari Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 dan Peraturan Presiden Nomor 130 Tahun 2022 tentang Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023 serta memberikan dampak yang positif khususnya laba PT RNI (Persero) selaku BUMN *Holding* Pangan.

Dengan dilakukannya konversi utang menjadi penyertaan modal berakibat hukum berupa penambahan modal saham pada PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) selaku induk BUMN *Holding* Pangan oleh Negara Republik Indonesia selaku pemegang saham dalam bentuk modal saham sebesar Rp2.564.710.242.000,00 (dua triliun lima ratus enam puluh empat miliar tujuh ratus sepuluh

¹⁷ Anna Suci Perwitasari, et al., "Berhasil Raup Laba per November, ID FOOD Optimistis Raih Kinerja Positif di 2023", 2023, <<https://industri.kontan.co.id/news/berhasil-raup-laba-per-november-id-food-optimistis-raih-kinerja-positif-di-2023>>, [diakses pada 12/03/2024].

juta dua ratus empat puluh dua ribu rupiah) berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2023 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia.

PENUTUP

Pelaksanaan mekanisme konversi utang menjadi penyertaan modal sebagai upaya penyelesaian piutang negara pada BUMN *Holding* Pangan telah dilakukan BUMN *Holding* Pangan berdasarkan pada PMK 211/2021 meliputi pengajuan permohonan penyelesaian piutang negara, persiapan kelengkapan persyaratan dokumen, verifikasi kelengkapan dokumen, analisis permohonan penyelesaian piutang negara sehingga memperoleh persetujuan Menteri Keuangan atas penyelesaian restrukturisasi piutang RDI/SLA Nomor : S-559/MK.05/2022 tanggal 30 Juni 2022 dan penyelesaian restrukturisasi piutang eks BPPN Nomor : S-598/MK.06/2022 tanggal 21 Juli 2022.

Akibat hukum konversi utang menjadi penyertaan modal yaitu penambahan modal pada PT Rajawali Nusantara Indonesia (Persero) selaku induk BUMN *Holding* Pangan oleh Negara Republik Indonesia selaku pemegang saham dalam bentuk modal saham sebesar Rp2.564.710.242.000,00 (dua triliun lima ratus enam puluh empat miliar tujuh ratus sepuluh juta dua ratus empat puluh dua ribu rupiah) berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2023 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, *Buku Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan "Mewujudkan Pengelolaan Kekayaan Negara Dipisahkan yang Produktif dan Inovatif"*, Jakarta: Indonesia, 2020.
- Gatot, S., *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta: 2016.
- Kementerian BUMN RI, "Laporan Kinerja Instansi Pemerintah", Deputy Bidang Keuangan dan Manajemen Risiko, Jakarta: 2022.
- Kieso., (et.al). *Intermediate accounting (IFRS edition)*, Wiley, USA: 2017.
- M Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Sinar Grafika, Jakarta: 2009.
- Mawardi Simatupang, *BUMN Pasca UU BUMN : BUMN Indonesia, Isu, Kebijakan, dan Strategi*, Percetakan PT Gramedia, Jakarta: 2005.
- Rony Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta : 1990.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta : 2001.
- Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Penerbit Erlangga, Jakarta : 2010.

Jurnal

Lalu Hadi Adha, "Kontrak *Build Operate Transfer* sebagai Perjanjian Kebijakan Pemerintah dengan Pihak Swasta", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 11, No. 3, 2011.

Rezzy (et.al.), "Super Holding of State-Owned Enterprize (SOEs) To Realize A Healty Company Based On The Principles of Good Corporate Governance to Create The Prosperity of All Indonesian People", *Journal of Law and Sustainable Development*, No.1, Vol.12, 2024.

Zainal Arifin Hoesein, "Peran Negara dalam Mengembangkan Sistem Ekonomi Kerakyatan Menurut UUD 1945", *Jurnal Ius Qua Iustum*, Vol. 23, No. 3, 2016.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

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

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2022 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2023

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas

Peraturan Pemerintah Nomor 118 Tahun 2021 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Saham Perusahaan Perseroan (Persero) PT Rajawali Nusantara Indonesia

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 211/PMK.05/2021 Tanggal 31 Desember 2021 Tentang Tata Cara Optimalisasi Penyelesaian Piutang Negara yang Bersumber dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri dan Rekening Dana Investasi pada Badan Usaha Milik Negara/Perseroan Terbatas/Badan Hukum Lainnya

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor PER-01/MBU/03/2020 Tanggal 18 November 2019 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Badan Usaha Milik Negara

Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-03/MBU/03/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara.

Sumber Lainnya

Nita Aryani, “Tanggung jawab hukum dalam kontruksi perusahaan induk (Holding company) dan anak perusahaan dalam perusahaan grup”, 2013, <<http://lawandbeauty.blogspot.com/2013/07/tanggung-jawab-hukum-dalam-kontruksi.html>>, [diakses pada 12/12/2023].

Oktavianus Oki Bagus Krisnawan, “Mengantisipasi Krisis dengan Holding Pangan”, 2022, <<https://news.detik.com/kolom/d-6185009/mengantisipasi-krisis-dengan-holding-bumn-pangan>>, [diakses pada 14/12/2023].

Anna Suci Perwitasari, et al., “Berhasil Raup Laba per November, ID FOOD Optimistis Raih Kinerja Positif di 2023”, 2023, <<https://industri.kontan.co.id/news/berhasil-raup-laba-per-november-id-food-optimistis-raih-kinerja-positif-di-2023>>, [diakses pada 12/03/2024].