

PENYELESAIAN SENGKETA YANG BERKEADILAN BAGI BADAN PENGELOLA DANA LINGKUNGAN HIDUP DALAM HAL TERJADI KEPAILITAN

Abstraksi

Kedudukan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) dalam perkara kepailitan menimbulkan persoalan hukum karena lembaga ini sering hanya diakui sebagai kreditor separatis, bukan sebagai kreditor preferen yang memiliki hak mendahului. Sebagai Badan Layanan Umum (BLU) di bawah Kementerian Keuangan, BPD LH mengelola dana publik dari APBN untuk kepentingan lingkungan hidup, sehingga secara yuridis dana tersebut termasuk keuangan negara yang seharusnya mendapat perlindungan hukum khusus. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan. Hasil analisis menunjukkan bahwa sistem hukum kepailitan belum memberikan kepastian dan perlindungan terhadap dana publik yang dikelola BPD LH. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi antara UU Kepailitan, UU Perbendaharaan Negara, dan UU PUPN untuk mempertegas status BPD LH sebagai kreditor preferen sesuai prinsip hak mendahului atas piutang negara dan asas keadilan hukum.

Kata Kunci: BPD LH, Kepailitan, Perlindungan Hukum

Abstract

The legal status of the Environmental Fund Management Agency (BPD LH) in bankruptcy cases raises issues since the institution is often recognized only as a separatist creditor, not as a preferred creditor with priority rights. As a Public Service Agency (BLU) under the Ministry of Finance, BPD LH manages public funds sourced from the State Budget (APBN) for environmental purposes; thus, the funds constitute state finance that should receive special legal protection. This study applies a normative juridical method using a statutory, doctrinal, and case approach. The analysis shows that the bankruptcy legal framework has not provided adequate certainty or protection for public funds managed by BPD LH. Therefore, regulatory harmonization between the Bankruptcy Law, the State Treasury Law, and the State Receivables Affairs Committee (PUPN) Law is necessary to affirm BPD LH's status as a preferred creditor in accordance with the priority right of state receivables and the principles of legal justice.

Keywords: BPD LH, Bankruptcy, Legal Protection

© 2025 Penerbit LPPM UP. All rights reserved

Muhammad Reza Hanafi

Universitas Pancasila

Article history

Received : 21/8/2025

Revised : 30/9/2025

Accepted : 10/10/2025

*Corresponding author

Email : mrezahanafi@gmail.com

PENDAHULUAN

Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) merupakan lembaga yang dibentuk sebagai tindak lanjut dari amanat Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2017 tentang Instrumen Ekonomi Lingkungan Hidup dan Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2018, yang mengatur pengelolaan dana lingkungan hidup oleh unit organisasi non-eselon dengan pola keuangan badan layanan umum (BLU). Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH) merupakan unit organisasi non-eselon di bawah Kementerian Keuangan yang bertugas mengelola dana lingkungan hidup. Keberadaan BPD LH diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 137/PMK.01/2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja BPD LH, yang menyatakan bahwa BPD LH bertanggung jawab langsung kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Perbendaharaan.

Sebagai BLU, BPD LH menjalankan fungsinya tidak untuk mencari keuntungan, melainkan untuk memberikan layanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip efisiensi dan produktivitas (Suwitra et al., 2022). Salah satu peran strategis BPD LH adalah mengelola dana hibah dan dana bergulir yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun sumber lainnya. Dana tersebut digunakan antara lain untuk mendukung kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL), pengendalian pencemaran, efisiensi pemanfaatan sumber daya alam, serta penggantian bahan dengan yang lebih ramah lingkungan (Lubis & Firmansyah, 2025).

Sebelum dikelola oleh Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPD LH), dana bergulir yang ditujukan untuk mendukung kegiatan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (RHL) dikelola oleh Badan Layanan Umum (BLU) Pusat Pembiayaan

Pembangunan Hutan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Aina, 2024), berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.18/MenLHK-II/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Selanjutnya, pada tanggal 29 September 2020, pengelolaan dana bergulir tersebut dialihkan kepada BPD LH sebagaimana tertuang dalam Berita Acara Serah Terima Pengelolaan Dana Bergulir yang Berasal dari Dana Reboisasi antara Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan Menteri Keuangan dengan nomor BA-105/MK.05/2020 dan nomor BA.1/MENLHK/SETJEN/SET.1/9/2020. Dengan demikian, terhitung sejak tanggal 1 Oktober 2020, BPD LH mengelola penerima manfaat yang sebelumnya telah menerima penyaluran dana melalui BLU Pusat Pembiayaan Pembangunan Hutan.

Salah satu penerima manfaat adalah PT Abioso Batara Alba, perusahaan yang bergerak di bidang pengolahan hasil hutan, khususnya kayu olahan seperti *plywood* dan *blockboard*. Pada tahun 2018, perusahaan ini memperoleh pembiayaan sebesar Rp39,56 miliar sebagaimana tercantum dalam perjanjian nomor 21 tanggal 21 September 2018. Namun, akibat dampak pandemi COVID-19 yang menurunkan permintaan pasar, PT Abioso Batara Alba mengalami kesulitan keuangan dan gagal memenuhi kewajiban pembayaran pinjaman. Situasi ini berujung pada permohonan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) yang diajukan oleh salah satu kreditor PT Abioso Batara Alba, PT Rudolf Polymers Indonesia, ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Semarang. Permohonan PKPU tersebut diterima dan selanjutnya PT Abioso Batara Alba dinyatakan PKPU melalui Putusan Nomor 37/Pdt.Sus-Pailit/2023/PN.Niaga.Smg pada tanggal 28 November 2023. Pada saat proses PKPU sementara, BPD LH mengajukan status tagihan sebagai kreditor preferen dan separatis kepada Tim Pengurus PT Abioso Batara Alba. Berdasarkan hasil rapat kreditor dengan agenda verifikasi pajak dan pencocokan piutang pada tanggal 21 Desember 2023, Tim Pengurus bersama Hakim Pengawas menyampaikan bahwa, untuk sementara, status tagihan BPD LH diakui sebagai kreditor preferen dan separatis dalam proses PKPU tersebut, PT Abioso Batara Alba dinyatakan pailit berdasarkan Putusan Nomor 37/Pdt.Sus-Pailit/2023/PN.Niaga.Smg jo. Nomor 37/Pdt.Sus-PKPU/2023/PN.Niaga.Smg tanggal 10 Januari 2024.

Pasca putusan tersebut, Tim Kurator memberitahukan dan mengundang seluruh kreditor, termasuk BPD LH, untuk menghadiri rapat kreditor dengan agenda pencocokan dan verifikasi tagihan serta pajak pada 13 Februari 2024. Dalam rapat

tersebut, BPD LH kembali mengajukan permohonan agar tagihannya diakui sebagai kreditor preferen yang memegang jaminan, dengan argumentasi bahwa dana yang disalurkan bersumber dari keuangan negara dan dijamin dengan perjanjian pinjaman yang mengandung unsur agunan. Namun, berdasarkan Daftar Piutang Sementara yang ditetapkan Tim Kurator PT Abioso Batara Alba pada 4 Maret 2024, tagihan BPD LH diverifikasi sebagai tagihan dari kreditor separatis. Penetapan ini menimbulkan keberatan dari BPD LH, mengingat statusnya sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan fungsi Badan Layanan Umum (BLU) dan pengelola dana publik seharusnya memperoleh perlakuan hukum yang lebih protektif. Dalam konteks hukum kepailitan, hal ini memunculkan perdebatan mengenai penafsiran atas kedudukan hukum lembaga negara sebagai kreditor, serta sejauh mana jaminan yang dimiliki dapat mengukuhkan status sebagai kreditor separatis sekaligus preferen, mengingat BPD LH bertindak sebagai pemegang hak jaminan (A. Wibowo, 2025). Perbedaan penafsiran atas hal tersebut berdampak langsung terhadap pemenuhan hak BPD LH dalam proses kepailitan, serta berpotensi menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara.

Dalam hukum kepailitan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, kedudukan kreditor dibagi menjadi separatis, preferen, dan konkuren. Klasifikasi ini menentukan prioritas pembayaran, namun tidak ada pengaturan yang secara eksplisit menempatkan lembaga pemerintah seperti BPD LH dalam posisi yang pasti. Kekosongan norma ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, ketidakadilan, dan kerugian keuangan negara. Lebih jauh, hal ini memunculkan pertanyaan apakah prinsip *pari passu pro rata parte* telah diterapkan secara adil, ataukah BPD LH sebagai pengelola dana publik seharusnya memperoleh perlakuan hukum yang lebih protektif (R. A. Wibowo, 2022). Berdasarkan kondisi tersebut, penting untuk mengkaji bagaimana penyelesaian sengketa kepailitan yang melibatkan BPD LH dapat dilakukan secara berkeadilan, dengan mempertimbangkan teori keadilan hukum, teori perlindungan hukum, dan teori kepailitan.

Ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai kedudukan Badan Layanan Umum sebagai kreditor dalam perkara kepailitan menimbulkan persoalan yuridis, karena meskipun Pasal 1 angka 1 dan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa dana yang dikelola BLU merupakan bagian dari keuangan negara yang wajib dilindungi, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU tidak memberikan status hukum khusus bagi BPD LH, sehingga kedudukannya

dipersamakan dengan kreditor swasta. Kekosongan norma ini berisiko menghilangkan hak mendahului atas dana publik dalam proses pemberesan boedel pailit, serta melemahkan akuntabilitas negara atas pengelolaan keuangan publik. Secara sosiologis, kerugian tersebut tidak hanya berdampak pada negara, tetapi juga menghambat tujuan pembiayaan lingkungan hidup, mitigasi iklim, dan pemulihan ekosistem yang menjadi mandat BPDH. Dengan demikian, sengketa kepailitan yang melibatkan BPDH tidak hanya merupakan isu keperdataan, tetapi juga menyangkut keadilan sosial dan perlindungan kepentingan publik sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 mengenai perekonomian berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan untuk menilai apakah proses hukum yang berlaku saat ini telah mampu menyeimbangkan kepentingan antara perlindungan keuangan negara, kepastian hukum, dan keadilan bagi seluruh pihak yang terlibat. Oleh karena itu, penulis menyusun Penelitian dengan judul: "Penyelesaian Sengketa yang Berkeadilan bagi Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup dalam Hal Terjadi Kepailitan".

METODE PELAKSANAAN

Metode penelitian dalam ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang menempatkan hukum sebagai norma tertulis dengan tujuan menemukan asas, kaidah, dan doktrin hukum yang relevan terkait kedudukan BPDH dalam kepailitan. Penelitian menerapkan empat pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan sosiologis, untuk memperoleh analisis komprehensif mengenai hubungan antara norma hukum dan praktik penyelesaiannya. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan, yang meliputi bahan hukum primer (UU 37/2004, UU 1/2004, UU 17/2003, Perpres 77/2018, PMK 137/2019, KUHPdata, dan putusan pengadilan niaga), bahan hukum sekunder (literatur, jurnal, dan doktrin), serta bahan hukum tersier (kamus hukum, ensiklopedia, dan basis data regulasi). Data kemudian disajikan secara deskriptif-analitis dan dianalisis menggunakan analisis kualitatif normatif melalui penafsiran hukum (legal interpretation) dan penalaran hukum (legal reasoning) untuk menarik kesimpulan mengenai kedudukan serta perlindungan hukum bagi BPDH dalam perkara kepailitan.

PEMBAHASAN

Kedudukan Yuridis BPDH sebagai Kreditor dalam Perkara Kepailitan

Kedudukan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDH) sebagai kreditor dalam perkara

kepailitan merupakan persoalan yuridis yang menonjol karena lembaga ini mengelola dana publik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Secara normatif, BPDH dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2018 sebagai lembaga negara yang diberi mandat mengelola dana lingkungan hidup dengan pola pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum (BLU). Aturan tersebut diperjelas melalui PMK 137/2019 yang menegaskan bahwa BPDH berada di bawah Kementerian Keuangan dan bertanggung jawab langsung kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan. Dengan desain demikian, BPDH tidak hanya berfungsi sebagai entitas administratif, tetapi juga sebagai organisasi publik yang mengemban mandat konstitusional dalam perlindungan dan pemulihan lingkungan hidup (Murtadho, 2024).

Keuangan yang dikelola oleh BPDH termasuk dalam kategori keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara. Norma tersebut menegaskan bahwa seluruh kekayaan negara yang dikelola oleh kementerian atau lembaga merupakan bagian dari keuangan negara yang wajib dilindungi. Pasal 35 UU yang sama juga menegaskan tanggung jawab negara dalam mencegah kerugian negara dan memastikan pemulihan kerugian apabila terjadi kehilangan aset. Hal ini menempatkan dana pembiayaan BPDH sebagai objek hukum yang bersifat publik dan harus memperoleh prioritas dalam upaya pemulihan (Simbolon, 2024). Namun, ketika BPDH berhadapan dengan rezim kepailitan yang diatur dalam UU 37/2004, muncul masalah yang signifikan. UU Kepailitan tidak memberikan pengaturan khusus terkait kedudukan lembaga pemerintah atau BLU sebagai kreditor yang memegang dana publik. UU 37/2004 hanya mengenal tiga kategori kreditor, yaitu separatis, preferen, dan konkuren, tanpa memberikan status khusus bagi kreditor negara. Akibatnya, BPDH diperlakukan sama dengan kreditor privat dalam proses verifikasi dan pemberesan harta pailit, meskipun dana yang ditagih adalah dana negara (Wiguna, 2024).

Konstruksi hukum tersebut tampak jelas dalam kasus kepailitan PT Abioso Batara Alba. Dalam proses PKPU, BPDH mengajukan posisi sebagai kreditor separatis dan preferen dengan dasar bahwa pinjaman yang diberikan berasal dari dana publik dan dijamin oleh agunan sesuai perjanjian pembiayaan. Pada tahap PKPU, Tim Pengurus dan Hakim Pengawas sempat mengakui BPDH sebagai kreditor separatis dan preferen. Namun, pada tahap pailit, kurator kemudian menetapkan BPDH sebagai kreditor separatis saja, sebagaimana tercantum dalam Daftar Piutang Sementara tanggal 4 Maret 2024. Status preferen tidak

diberikan meskipun BPDH mengelola dana negara (Sudjanto Sudiana et al., 2023). Penetapan tersebut menunjukkan adanya kekosongan norma yang mengakibatkan ketidakpastian kedudukan BPDH dalam rezim kepailitan. Di satu sisi, dana BPDH adalah keuangan negara yang secara teoritik memiliki perlindungan hukum dan hak mendahului. Namun di sisi lain, UU Kepailitan tidak menyediakan landasan normatif bagi lembaga negara untuk memperoleh status prioritas. Kurator dan hakim, karena itu, cenderung menerapkan ketentuan kepailitan secara literal tanpa mempertimbangkan karakter publik dana yang dikelola BPDH (Lubis & Firmansyah, 2025).

Ketidakjelasan kedudukan ini membawa implikasi serius terhadap perlindungan keuangan negara. Ketika dana publik diperlakukan sama dengan dana privat, negara kehilangan instrumen hukum yang memadai untuk memastikan pemulihan kerugian negara secara optimal dalam proses pemberesan harta pailit. Hal ini bertentangan dengan prinsip dasar perlindungan keuangan negara dan menghambat tujuan BPDH dalam mendukung program rehabilitasi hutan, pengendalian pencemaran, dan penyelamatan lingkungan hidup (Saleh et al., 2024). Selain itu, ketidaksinkronan antara UU 1/2004 dan UU 37/2004 menunjukkan disharmoni regulasi yang menempatkan lembaga negara dalam posisi yang rentan. UU Perbendaharaan Negara memberikan mandat perlindungan khusus terhadap dana publik, sedangkan UU Kepailitan menempatkan setiap kreditor pada posisi yang setara tanpa mempertimbangkan karakteristik dana yang bersumber dari APBN. Akibatnya, secara substantif, perlindungan terhadap dana publik menjadi lemah meskipun secara formal BPDH memiliki kedudukan sebagai kreditor separatis.

Disharmoni Norma antara Hukum Kepailitan dan Rezim Keuangan Negara

Pembahasan mengenai disharmoni norma antara rezim hukum kepailitan dan rezim keuangan negara menjadi aspek krusial dalam menganalisis kedudukan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDH) dalam perkara kepailitan. Hal ini disebabkan oleh perbedaan orientasi dan tujuan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang di satu sisi, dan rezim pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara di sisi lainnya. Kedua rezim hukum tersebut berdiri pada landasan filosofis dan orientasi normatif yang berbeda, sehingga menimbulkan benturan

ketika diterapkan pada kasus lembaga publik seperti BPDH yang berperan sebagai kreditor dalam kepailitan (Sihotang & Windiarti, 2024).

UU 37/2004 mengadopsi pendekatan privat dalam menyelesaikan sengketa utang-piutang. Regulasi tersebut menempatkan kreditor dalam tiga kategori: kreditor separatis, kreditor preferen, dan kreditor konkuren. Tidak terdapat pengaturan yang memberikan posisi khusus kepada lembaga negara atau pengelola dana publik dalam proses kepailitan. Pasal-pasal dalam UU 37/2004 cenderung berorientasi pada mekanisme pemberesan harta debitor secara efisien, cepat, dan merata berdasarkan prinsip paritas creditorum, sehingga tidak mempertimbangkan sifat publik dari dana tertentu yang menjadi objek piutang (Wijayanta, 2024). Dengan demikian, dalam konstruksi UU 37/2004, kreditor publik seperti BPDH diperlakukan sama dengan kreditor privat lainnya, meskipun karakter dana yang ditagih bersumber dari APBN dan berkaitan dengan mandat negara dalam perlindungan lingkungan hidup. Sebaliknya, rezim keuangan negara melalui UU 1/2004 dan UU 17/2003 mengatur bahwa keuangan yang dikelola oleh kementerian/lembaga merupakan bagian dari keuangan negara yang wajib dilindungi, dijaga keberlangsungannya, dan dipulihkan apabila terjadi kerugian. Pasal 1 angka 1 UU 1/2004 secara eksplisit menyatakan bahwa keuangan negara meliputi seluruh hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dikelola oleh lembaga negara. Selain itu, Pasal 35 UU 1/2004 menegaskan kewajiban pejabat pemerintah untuk mencegah terjadinya kerugian negara dan memastikan pemulihan kerugian tersebut apabila terjadi kehilangan nilai. Norma ini menunjukkan bahwa negara memberikan status khusus terhadap dana publik, termasuk dana lingkungan yang dikelola BPDH, sehingga harus memperoleh perlindungan hukum yang lebih kuat (Lubis & Firmansyah, 2025).

Disharmoni antara kedua rezim tersebut tampak dalam kasus kepailitan PT Abioso Batara Alba, di mana BPDH mengajukan tagihan sebagai kreditor separatis dan preferen. Meskipun dana pembiayaan yang disalurkan merupakan dana publik yang berasal dari APBN, kurator menetapkan BPDH hanya sebagai kreditor separatis, bukan preferen. Penetapan tersebut menggambarkan penerapan UU 37/2004 secara tekstual tanpa mempertimbangkan karakteristik dana publik sebagaimana diatur dalam UU 1/2004 dan UU 17/2003. Dana publik diperlakukan sama dengan piutang privat, sehingga hak mendahului yang seharusnya diberikan kepada negara berdasarkan prinsip perlindungan keuangan negara tidak terakomodasi dalam mekanisme kepailitan (Hafendi & others, 2024). Ketidaksinkronan ini menimbulkan

dua implikasi penting. Pertama, terjadinya risiko kerugian negara, karena dana publik berpotensi tidak dapat dipulihkan secara optimal dalam proses pemberesan harta pailit. Kerugian ini tidak hanya bersifat finansial, tetapi juga berdampak pada keberlangsungan program-program lingkungan hidup yang menjadi mandat BPDH. Kedua, lemahnya akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, karena mekanisme pemulihan kerugian negara tidak dapat diintegrasikan dalam rezim kepailitan akibat ketiadaan norma yang saling mendukung. UU Kepailitan justru menghilangkan prioritas yang diberikan oleh UU Perbendaharaan Negara terhadap dana publik (Sakti et al., 2024).

Disharmoni norma ini juga bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam konteks ini, negara hukum tidak hanya menuntut kepastian hukum, tetapi juga keadilan dan perlindungan terhadap aset publik. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 memperkuat prinsip tersebut dengan menyatakan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Perlindungan ini semestinya berlaku juga terhadap aset negara yang dikelola BPDH sebagai bagian dari program strategis negara di bidang lingkungan hidup (Walinono et al., 2025).

Jika ditinjau dari perspektif teori hukum, benturan norma antara rezim kepailitan dan rezim keuangan negara menunjukkan adanya kegagalan sistemik dalam memberikan keadilan substantif. Teori justice as fairness Rawls menekankan bahwa perlakuan setara harus mempertimbangkan kepentingan pihak yang lebih lemah atau yang memikul tanggung jawab publik. Dalam hal ini, negara sebagai pengelola dana lingkungan hidup seharusnya memperoleh perlakuan berbeda dari kreditor privat. Namun UU 37/2004 menghapus perbedaan tersebut. Demikian pula, Dworkin melalui konsep law as integrity menekankan bahwa hukum harus diterapkan secara koheren dengan prinsip moral dan nilai-nilai publik, bukan hanya aturan formalistik. Ketika dana publik diperlakukan sama dengan piutang privat, terdapat ketidaksesuaian moral antara UU Kepailitan dan mandat konstitusional negara (Rusdiannor, 2022).

Analisis Perlindungan Hukum terhadap Dana Publik dan Implementasinya dalam Sengketa Kepailitan

Perlindungan hukum terhadap dana publik yang dikelola oleh Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDH) dalam perkara kepailitan merupakan isu penting dalam sistem hukum Indonesia, mengingat dana lingkungan hidup berasal dari

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan memiliki kedudukan sebagai keuangan negara yang wajib dilindungi. Secara normatif, rezim hukum keuangan negara melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara telah menetapkan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang kuat, terutama dalam hal pencegahan kerugian negara dan pemulihan aset publik. Pasal 1 angka 1 UU 1/2004 memberikan definisi luas mengenai keuangan negara dan memasukkan dana yang dikelola oleh kementerian/lembaga sebagai bagian dari aset negara yang wajib dijaga. Lebih lanjut, Pasal 35 UU Perbendaharaan Negara mewajibkan pejabat pemerintah melakukan langkah yang diperlukan untuk mencegah kerugian negara dan memastikan pemulihan apabila kerugian itu terjadi. Secara teoritik, ketentuan tersebut memberikan landasan hukum yang kuat untuk melindungi dana publik, termasuk yang dikelola BPDH (Murtadho, 2024).

Namun dalam implementasi di forum kepailitan, perlindungan hukum terhadap dana publik yang dikelola BPDH cenderung tidak berjalan optimal. Proses verifikasi piutang dalam perkara PKPU dan kepailitan PT Abioso Batara Alba menunjukkan bahwa perlindungan hukum bersifat formalistik dan tidak mempertimbangkan karakter dana publik. Dalam proses PKPU, BPDH mengajukan tagihan sebagai kreditor preferen dengan dasar bahwa dana yang disalurkan merupakan keuangan negara dan dijamin oleh agunan dalam perjanjian pembiayaan. Argumentasi tersebut sejalan dengan mandat UU Perbendaharaan Negara mengenai perlindungan keuangan negara. Pada tahap PKPU, Tim Pengurus bahkan sempat mengakui BPDH sebagai kreditor separatis dan preferen. Akan tetapi, pada tahap kepailitan, Kurator secara berbeda menetapkan status BPDH hanya sebagai kreditor separatis dalam Daftar Piutang Sementara tanggal 4 Maret 2024, tanpa mengakui hak preferen meskipun dana yang dikelola bersumber dari APBN (Astuti, 2024).

Perbedaan perlakuan ini menunjukkan bahwa rezim kepailitan melalui Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tidak memberikan perlindungan substantif terhadap dana publik. UU Kepailitan hanya mengenal tiga kategori kreditor separatis, preferen, dan konkuren tanpa adanya kategori khusus untuk kreditor publik atau lembaga negara. Tidak adanya norma yang memberikan kedudukan khusus kepada lembaga pengelola dana publik mengakibatkan kurator dan hakim menerapkan peraturan kepailitan secara tekstual, tanpa mengindahkan karakter publik dan mandat perlindungan negara yang melekat pada dana BPDH (Rusdiannor, 2022). Di sinilah letak persoalan

fundamental: perlindungan hukum yang diberikan UU Keuangan Negara tidak dapat dioperasionalkan dalam mekanisme kepailitan karena UU Kepailitan tidak mengakomodasi sifat khusus dana publik. Dari perspektif perlindungan hukum preventif dan represif, kondisi tersebut menunjukkan keterbatasan implementasi prinsip negara hukum. Perlindungan preventif, yaitu tindakan hukum yang dilakukan sebelum terjadinya kerugian, pada dasarnya telah tercermin melalui aturan mengenai pembiayaan BPDH, struktur pengawasan internal, dan ketentuan mengenai penggunaan agunan dalam perjanjian pembiayaan. Namun, perlindungan preventif ini tidak memiliki kekuatan normatif yang cukup ketika diuji di forum kepailitan, karena UU 37/2004 tidak memberikan kewenangan tambahan bagi kreditor publik. Sementara itu, perlindungan represif yang seharusnya memberikan mekanisme pemulihan terhadap kerugian negara juga tidak efektif, sebab posisi BPDH sebagai kreditor separatis tidak memberikan hak mendahului atas harta pailit di luar objek jaminan (Damayanti et al., 2025). Dengan demikian, kedua bentuk perlindungan hukum tersebut, yang semestinya saling melengkapi, justru tidak dapat diimplementasikan secara efektif dalam sengketa kepailitan.

Kelemahan perlindungan hukum ini semakin jelas jika dilihat dari perspektif teori negara hukum sebagaimana tercermin dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 juga menegaskan hak atas perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Prinsip tersebut semestinya mencakup perlindungan terhadap aset negara, termasuk dana lingkungan hidup. Namun dalam praktik, BPDH tidak memperoleh perlindungan substantif yang membedakannya dari kreditor privat. Perlakuan yang sama tersebut secara tekstual tampak konsisten dengan asas paritas creditorum, tetapi secara substantif bertentangan dengan mandat negara untuk menjaga keuangan negara dan melindungi kepentingan publik. Jika dianalisis melalui teori keadilan Aristoteles, perlindungan hukum yang diberikan kepada BPDH tidak mencerminkan keadilan distributif maupun korektif. Keadilan distributif mensyaratkan perlakuan proporsional berdasarkan kedudukan dan fungsi, sedangkan keadilan korektif menuntut pemulihan ketika terjadi kerugian. Dalam kasus BPDH, negara sebagai pihak yang mengelola dana publik justru diperlakukan sama dengan pihak privat, sehingga tidak ada perlakuan proporsional. Dari segi keadilan korektif, ketidakmampuan sistem kepailitan memberikan pemulihan kerugian negara menunjukkan kegagalan fungsi hukum untuk mengembalikan keseimbangan sosial (Hafendi & others, 2024).

Lebih lanjut, konsep perlindungan hukum Satjipto Rahardjo yang menempatkan hukum sebagai sarana melindungi manusia dan kepentingannya juga menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap BPDH masih bersifat formal dan tidak substantif. BPDH memang memperoleh kesempatan mengajukan tagihan dan mengikuti proses verifikasi, tetapi tidak memperoleh perlindungan khusus atas dana publik yang dikelolanya. Dengan demikian, perlindungan hukum yang diterapkan dalam sengketa kepailitan hanya bersifat prosedural tanpa mempertimbangkan substansi kepentingan negara. Implementasi perlindungan hukum yang tidak memadai ini berpotensi menghambat tujuan konstitusional pengelolaan lingkungan hidup. Dana lingkungan hidup yang seharusnya digunakan untuk rehabilitasi hutan, pengendalian pencemaran, dan pemulihan ekosistem malah berpotensi hilang dalam proses pemberesan harta pailit tanpa mekanisme pemulihan yang efektif. Hal ini tidak hanya merugikan negara secara finansial, tetapi juga berdampak pada keberlanjutan program lingkungan hidup yang memiliki fungsi vital bagi masyarakat luas.

Penerapan Teori Keadilan dalam Penyelesaian Sengketa dan Implikasi terhadap Keuangan Negara

Analisis mengenai penerapan teori keadilan dalam penyelesaian sengketa kepailitan yang melibatkan Badan Pengelola Dana Lingkungan Hidup (BPDH) menjadi penting untuk menilai sejauh mana proses hukum telah mencerminkan keadilan substantif bagi negara sebagai pengelola dana publik. BPDH yang dibentuk berdasarkan Perpres 77/2018 dan memiliki mandat untuk mengelola dana lingkungan hidup, pada hakikatnya merupakan representasi negara dalam mewujudkan fungsi keadilan sosial sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dalam konteks ini, keadilan tidak sekadar dimaknai sebagai kesetaraan formal, tetapi juga pemenuhan tanggung jawab konstitusional negara dalam menjaga keberlanjutan lingkungan, melindungi keuangan negara, dan memastikan bahwa dana publik digunakan secara efektif untuk kepentingan masyarakat (Hutagalung, 2022).

Dalam perspektif Aristoteles, keadilan dibedakan menjadi dua bentuk utama, yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif merujuk pada pembagian hak dan sumber daya berdasarkan proporsi, kontribusi, atau kebutuhan pihak-pihak yang terlibat. Sementara itu, keadilan korektif berkaitan dengan pemulihan kerugian atau ketidakseimbangan akibat tindakan tertentu. Jika teori Aristoteles diterapkan pada permasalahan BPDH, maka dana publik yang dikelola oleh lembaga negara seharusnya memperoleh

perlakuan yang berbeda dari piutang privat karena memiliki karakteristik khusus dan tujuan sosial yang spesifik. Dana ini digunakan untuk rehabilitasi hutan, pengendalian pencemaran, dan pemulihan ekosistem kegiatan yang memberikan manfaat luas bagi masyarakat. Oleh karena itu, keadilan distributif menuntut agar dalam proses kepailitan, BPDH memperoleh porsi perlindungan yang lebih besar mengingat dana yang dikelola tidak hanya berdimensi finansial, tetapi juga sosial dan ekologis (Zulkifli, 2022).

Dalam konteks keadilan korektif, negara melalui BPDH berhak mendapatkan pemulihan atas kerugian yang timbul akibat ketidakmampuan debitor melunasi utang. Ketika kurator dalam perkara kepailitan PT Abioso Batara Alba menempatkan BPDH hanya sebagai kreditor separatis tanpa memberikan status preferen, padahal dana yang ditagih merupakan keuangan negara yang dijamin oleh agunan, maka ketidakseimbangan terjadi. Sistem hukum kepailitan tidak mengoreksi kerugian negara secara memadai, sehingga keadilan korektif tidak tercapai. Sementara itu, John Rawls melalui teori justice as fairness menekankan dua prinsip utama, yaitu equal basic liberties dan difference principle. Difference principle menyatakan bahwa ketidaksetaraan hanya dapat dibenarkan apabila memberikan keuntungan terbesar kepada pihak yang paling lemah. Dalam konteks dana lingkungan hidup, pihak yang "paling lemah" bukan hanya BPDH sebagai lembaga negara, tetapi masyarakat luas yang bergantung pada keberhasilan program-program lingkungan hidup. Ketika BPDH tidak memperoleh perlindungan hukum yang memadai dalam proses kepailitan, kerugian yang muncul tidak hanya menyasar keuangan negara tetapi juga berdampak pada masyarakat yang kehilangan manfaat dari program pemulihan lingkungan (Walinono et al., 2025). Dengan demikian, penerapan UU 37/2004 secara tekstual yang memperlakukan BPDH sama dengan kreditor privat tidak sesuai dengan prinsip Rawlsian yang menempatkan kepentingan publik dalam posisi yang harus diutamakan.

Lebih jauh lagi, teori Ronald Dworkin menekankan konsep law as integrity, yaitu bahwa hukum harus dipahami dan diterapkan sebagai suatu kesatuan moral yang koheren. Hukum tidak hanya sekadar rangkaian aturan formal, tetapi juga harus mencerminkan prinsip keadilan substantif dalam penerapannya. Dalam perkara kepailitan BPDH, penerapan hukum kepailitan secara ketat tanpa mempertimbangkan tujuan dan nilai yang terkandung dalam rezim keuangan negara menunjukkan ketidakharmonisan antara norma dan moralitas publik. Dworkin berargumen bahwa hakim harus menafsirkan hukum secara integratif sehingga

putusan mencerminkan keselarasan antara peraturan, asas hukum, dan tujuan sosial (Maulana et al., 2025). Namun, dalam praktik, kurator dan hakim cenderung mengabaikan asas perlindungan keuangan negara dan mandat lingkungan hidup, sehingga mencerminkan penerapan hukum yang parsial dan tidak integratif.

Dari perspektif keadilan dalam negara hukum, prinsip-prinsip tersebut sejatinya ditemukan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berlandaskan keadilan. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 juga menegaskan hak atas pengakuan dan perlindungan hukum yang adil. Perlindungan ini harus mencakup perlindungan terhadap aset negara, termasuk dana lingkungan hidup. Ketika BPDH tidak memperoleh perlindungan substantif dalam mekanisme kepailitan, maka secara konstitusional terdapat ketidaksesuaian antara norma yang berlaku dan implementasinya. Konstruksi hukum yang membiarkan kerugian negara tanpa mekanisme pemulihan yang efektif bertentangan dengan prinsip negara hukum yang mengharuskan integritas dan keselarasan antara aturan dan tujuan negara. Selain itu, apabila dilihat dari aspek implikasi keberlanjutan keuangan negara, perlakuan terhadap BPDH dalam kepailitan menunjukkan bahwa sistem hukum belum mampu memberikan perlindungan yang memadai terhadap aset publik. Dana lingkungan hidup merupakan instrumen penting yang digunakan negara untuk mencapai pembangunan berkelanjutan sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Ketika dana tersebut tidak kembali akibat proses pemberesan harta pailit yang tidak memprioritaskan piutang negara, maka negara tidak hanya mengalami kerugian finansial tetapi juga mengalami hambatan dalam mencapai tujuan konstitusionalnya (Palwa & Hariri, 2025).

Lebih jauh lagi, kerugian terhadap dana publik dalam konteks lingkungan hidup memiliki efek berantai yang meluas. Keterlambatan pemulihan dana menghambat pendanaan rehabilitasi hutan, mitigasi perubahan iklim, serta program pemulihan ekosistem yang menjadi inti tugas BPDH. Dalam kerangka teori Rawls dan Dworkin, kegagalan melindungi dana lingkungan hidup mencerminkan kegagalan negara memenuhi kewajiban moralnya kepada masyarakat, sekaligus melanggar prinsip keadilan yang seharusnya menjadi dasar penerapan hukum.

Dengan demikian, penerapan teori keadilan dalam sengketa kepailitan menunjukkan bahwa perlakuan terhadap BPDH belum mencerminkan keadilan substantif, baik dalam perspektif Aristoteles, Rawls, maupun Dworkin. Perlindungan yang diberikan UU Kepailitan terhadap kreditor publik masih bersifat

formalistik dan tidak mengakomodasi nilai keadilan distributif, korektif, maupun integratif seperti yang diperlukan dalam pengelolaan dana publik untuk kepentingan lingkungan hidup.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan sebelumnya, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Kedudukan hukum BPDHL sebagai kreditur dalam perkara kepailitan belum memperoleh kepastian yang jelas karena UU 37/2004 tidak mengatur status khusus lembaga negara pengelola dana publik. Akibatnya, BPDHL dikualifikasikan sebagai kreditur separatis semata-mata berdasarkan keberadaan jaminan kebendaan, tanpa mempertimbangkan bahwa dana yang dikelola merupakan keuangan negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) UU 1/2004. Kondisi ini menunjukkan disharmoni antara hukum kepailitan, hukum keuangan negara, dan mandat kelembagaan BPDHL sebagaimana diatur dalam Perpres 77/2018 tentang Pengelolaan Dana Lingkungan Hidup.
2. Perlindungan hukum terhadap dana publik yang dikelola BPDHL dalam proses kepailitan belum terwujud secara substantif karena mekanisme pembagian harta pailit yang berlandaskan asas pari passu pro rata parte tidak memberikan hak mendahului bagi dana publik. Hal ini bertentangan dengan mandat negara dalam menjaga keberlanjutan lingkungan hidup sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi serta penafsiran yudisial yang mengintegrasikan UU Kepailitan, UU Keuangan Negara, dan UU Perbendaharaan Negara agar dana lingkungan hidup yang dikelola BPDHL tidak kehilangan perlindungan hukum dalam pemberesan boedel pailit.

PUSTAKA

- Aina, E. V. (2024). Analisis Dampak Rehabilitasi Hutan Dan Lahan Dalam Mendukung Proyek Bendungan Marga Tiga Untuk Ketahanan Pangan Berkelanjutan Di Provinsi Lampung. *Jurnal Studi Transformasi Indonesia Indonesian Journal of Transformation Studies*, 1(1).
- Astuti, S. K. (2024). *Perlindungan Hukum Terhadap Kreditur Konkuren PT Istaka Karya (Persero)*

- dalam *Pailit*. Universitas Islam Indonesia.
- Damayanti, R., Tondy, C. J., & Setiadi, Y. (2025). Perlindungan Hukum Akibat Wanprestasi Perjanjian Perseroan Komanditer Dengan Pihak Ketiga. *Case Law: Journal of Law*, 6(1).
- Hafendi, D., & others. (2024). Perspektif Filsafat Hukum terhadap Kepailitan dan Keadilan Bagi Pekerja Dalam Kasus Sritex. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(10).
- Hutagalung, S. M. (2022). *Praktik Peradilan Perdata, Kepailitan dan Alternatif Penyelesaian Sengketa Edisi Kedua*. Sinar Grafika.
- Lubis, R. K., & Firmansyah, A. (2025). Mendesain kelembagaan perantara nasional untuk memobilisasi pendanaan iklim di Indonesia: studi kasus BPDHL. *Jurnal Pengelolaan Lingkungan Berkelanjutan (Journal of Environmental Sustainability Management)*, 15–35.
- Maulana, M. I. A., Nugraha, T. A., Pasha, M. A. R., & Siraj, M. A. (2025). Dworkin Dan Tradisi Common Law: Implikasi Filosofis dan Praktis. *Nusantara: Jurnal Pendidikan, Seni, Sains Dan Sosial Humaniora*, 3(01).
- Murtadho, N. A. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Kreditor Preferen Dalam Pemberesan Proses Kepailitan. *Journal of Contemporary Law Studies*, 1(4), 207–226.
- Palwa, R. C., & Hariri, A. (2025). Analisis Hukum Tanggung Gugat pada Perseroan Terbuka yang Mengalami Kepailitan. *Pagaruyuang Law Journal*, 81–102.
- Rusdiannor, A. (2022). *Rekonstruksi Regulasi Perlindungan Debitur Atas Hak Pemailitan Kreditur Separatis Dalam Hukum Kepailitan Yang Berbasis Nilai Keadilan*. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Sakti, C. S., Maramis, R. A., & Tampongangoy, G. (2024). Analisis Hukum Penyelesaian Perkara Akibat Kepailitan Berdasarkan Keputusan PKPU. *Lex Privatum*, 13(4).
- Saleh, I. N. S., Badilla, N. W. Y., Apriyanto, A., & Depari, D. P. (2024). *Buku Referensi Sistem Peradilan di Indonesia: Proses, Hak, dan Keadilan*. PT. Sonpedia Publishing Indonesia.
- Sihotang, K. F., & Windiarti, W. (2024). Perlindungan Hukum Atas Hak Kreditor Separatis Pada Proses Kepailitan Dalam Kaitannya Dengan Nilai Aset Debitur Yang Lebih Kecil Dari Nilai Utang. *Innovative: Journal Of Social Science Research*, 4(4), 3435–3454.
- Simbolon, T. T. (2024). *Rekonstruksi Hak Kreditor Konkuren di Dalam Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang untuk Keseimbangan Hak Para Kreditor Reconstruction of The Concurrent Creditor Right in The Bankruptcy Law and Suspension of Debt Payment Obligor*. Universitas Kristen

- Indonesia.
- Sudjanto Sudiana, S. E., SH, M. M., & others. (2023). *Perlindungan Hukum Bagi Kreditor Konkuren Dalam Kepailitan Dan Penyelesaian Serta Akibat Hukum Kepailitan*. Allsysmedia.
- Suwitra, I. M., Udayana, I. I. G. B., Sukmadewi, D. K. T., Si, S., Sanjaya, I. G. A. M. P., Pt, S., Mardewi, I. N. K., & others. (2022). *Tata Kelola Lembaga Desa Dalam Pelaksanaan Hak Pengelolaan Hutan Desa Di Desa Wanagiri Buleleng*. Scopindo Media Pustaka.
- Walinono, A. M. I., Fahmal, A. M., & Hasyim, S. (2025). Peranan Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih. *Journal of Lex Theory (JLT)*, 6(2), 15–27.
- Wibowo, A. (2025). Hukum Kepailitan. In *Universitas Sains dan Teknologi Komputer*. Yayasan Prima Agus Teknik.
- Wibowo, R. A. (2022). *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik Dan Pengadaan Barang Jasa Pemerintah: Pendekatan Perbandingan Hukum*. Ugm Press.
- Wiguna, G. (2024). *Rekonstruksi Regulasi Insolvensi Dalam Ketentuan Kepailitan Guna Mewujudkan Keberlangsungan Usaha Berbasis Nilai Keadilan Pancasila*. Universitas Islam Sultan Agung (Indonesia).
- Wijayanta, T. (2024). *Akibat Pembatalan Perjanjian Perdamaian: Perspektif Perlindungan Hukum terhadap Kreditor Konkuren dalam Pembagian Harta Pailit*. UGM PRESS.
- Zulkifli, S. (2022). *Buku Ajar Hukum Kepailitan*. In *Publis Penerbit Unpri Press*. Publis Penerbit Unpri Press.