

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pandemi Covid-19 yang terjadi 3 tahun silam tepatnya pada tanggal 2 Maret 2020 ketika dikonfirmasi kasus Corona pertama hingga pada tanggal 21 Juni 2023 ketika Presiden Indonesia Joko Widodo mewakili pemerintahan Indonesia menyatakan dicabutnya status pandemi dan masuk ke masa endemi<sup>1</sup>, memberikan dampak yang besar tidak hanya kepada Indonesia namun juga kepada dunia secara keseluruhan dan hampir mempengaruhi seluruh aspek kehidupan. Aspek yang paling terpengaruh tentunya kesehatan. Di Indonesia sendiri tercatat kasus konfirmasi Covid-19 di angka 6.813.095 serta kasus meninggal di angka 161.916 (Data tertanggal 06 Agustus 2023).<sup>2</sup>

Selain kesehatan, pandemi Covid-19 juga mempengaruhi sektor keuangan yang dapat terlihat dari tingkat kemiskinan. Pada 15 Juli 2021, BPS (Badan Pusat Statistik) mengunggah laporan tentang tingkat kemiskinan di mana tertanggal Maret 2021 sebesar 10.14% masyarakat Indonesia berstatus miskin yang sedikit turun apabila dibandingkan dengan September 2020 yang berada di angka 10.19% namun meski mengalami penurunan sebanyak 0.05%,

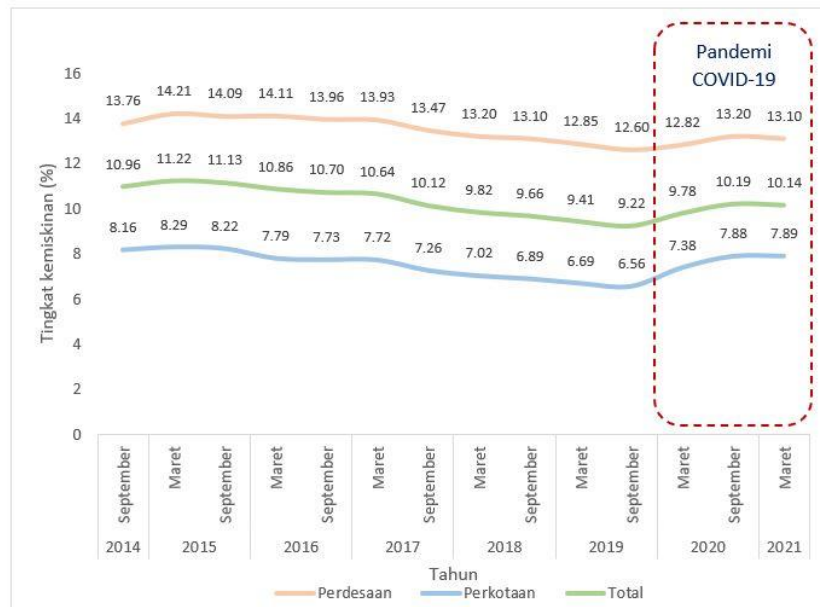
---

<sup>1</sup> Kompas.com, “*Akhir Pandemi Covid-19 di Indonesia*”, <https://nasional.kompas.com/read/2023/06/22/13064501/akhir-pandemi-covid-19-di-indonesia#:~:text=Indonesia%20memasuki%20era%20endemi%20Covid,%2C%22%20ujar%20Jokowi%2C%20Rabu>, diakses tanggal 22 Agustus 2023.

<sup>2</sup> Infeksi Emerging, <https://infeksiemerging.kemkes.go.id/dashboard/covid-19>, diakses tanggal 22 Agustus 2023.

tingkat kemiskinan di Indonesia pada masa Pandemi Covid-19 belum kembali ke angka semula sebelum Pandemi yang berada di angka 9.78%. (Gambar 1)<sup>3</sup>

**Gambar 1.1. Tingkat Kemiskinan Nasional 2014-2021 (% Populasi)**



Masyarakat yang diminta untuk berdiam di rumah yang dikenal dengan istilah kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) atau yang lebih sering dikenal dengan istilah *lockdown* mengakibatkan terbatasnya mobilitas penduduk sehingga banyak mematikan usaha-usaha terutama usaha swasta, dll. Namun pada kenyataannya BUMN juga mendapatkan dampak yang amat berat. Menteri BUMN Erick Thohir menyatakan bahwa 90% BUMN kinerjanya terkena imbas penyebaran virus Corona. Selain sektor ekonomi dan kesehatan, Pandemi Covid-19 berdampak pula terhadap sektor bisnis, industri, pariwisata, penerbangan, dll.

<sup>3</sup> Badan Pusat Statistik (BPS)

Garuda Indonesia ialah salah satu dari banyak perusahaan penerbangan yang terdampak Pandemi Covid-19. Maskapai pelat merah tersebut dengan saham mayoritas (64,54%) yang dimiliki negara merupakan perusahaan BUMN dan berada di bawah kepengurusan Menteri BUMN.<sup>4</sup> Negara membentuk unit ekonomi berupa BUMN untuk memperlancar pergerakan perekonomian nasional, namun banyak perusahaan BUMN yang mengalami kendala keuangan dalam operasional usahanya sehingga menjadi beban negara. Pendirian suatu badan hukum tidak lepas dari hubungan dengan pihak ketiga (Kreditor) untuk memperoleh modal sebagai langkah awal dalam mendirikan suatu perusahaan. Namun kehidupan bisnis seringkali mengalami pasang surut, beberapa perusahaan (Debitor) bisa berjalan lancar dalam melakukan pembayaran kepada pihak ketiga dan ada juga yang mengalami kesulitan dalam pembayaran.

Berita mengenai kondisi Garuda Indonesia yang hampir bangkrut pada masa Pandemi Covid-19 sempat menggegerkan penduduk Indonesia. Pasalnya Garuda Indonesia merupakan perusahaan penerbangan tertua di Indonesia dan yang dimiliki oleh Indonesia sesuai berdasarkan hasil dari perjanjian Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag pada tanggal 28 Desember 1949 dimana dulunya Garuda Indonesia bernama *KLM Interinsulair Bedrijf*.

Kondisi keuangan dari Garuda Indonesia pada kenyataannya tak sebaik yang terlihat. Pada tahun 1990-2000-an banyak kejadian-kejadian yang

---

<sup>4</sup>Investor.Id, “*Jumlah Pemegang Saham Garuda (GIAA) Makin Banyak*”, <https://investor.id/market/331768/jumlah-pemegang-saham-garuda-giaa-makin-banyak> , diakses pada tanggal 22 Agustus 2023.

mempengaruhi kondisi keuangan Garuda Indonesia baik dari kecelakaan beruntun, reputasi perusahaan yang buruk, hingga dilarangnya penerbangan yang mengakibatkan Garuda Indonesia kesulitan ekonomi. Garuda Indonesia pada faktanya memiliki utang yang lebih besar daripada aset. Keuangan Garuda Indonesia diperparah dengan Pandemi Covid-19 yang menurunkan angka penerbangan global secara tajam. Kesulitan ekonomi Garuda Indonesia berujung pada permohonan PKPU (Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang) yang dilaporkan oleh salah seorang Kreditor yaitu PT Mitra Buana Koorporindo kepada Pengadilan Niaga yaitu Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tanggal 22 Oktober 2021. Laporan Permohonan tersebut kemudian terdadar dengan Nomor 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst.

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dan pailit merupakan salah satu solusi yang ditawarkan pemerintah kepada pelaku usaha yang mengalami kesulitan ekonomi. Kesulitan ekonomi yang dimaksud ialah ketika Debitor tidak mampu membayar hutang-hutangnya. Kondisi demikian mulanya diatur oleh *Failissementsverordering*, yaitu aturan tentang kepailitan namun aturan tersebut dipandang kurang efektif karena prosesnya lama dan tidak bisa dipastikan hasilnya. Setelah aturan tersebut, dikeluarkan Perpu No. 1 Tahun 1998 yang kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 dan disempurnakan lagi dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004

tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU KPKPU).<sup>5</sup>

Baik PKPU maupun Pailit memiliki pengertian dan akhir yang berbeda. Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan dari Debitor pailit. Harta yang disita tersebut akan diurus dan dibereskan oleh Kurator dan digunakan untuk membayar hutang-hutang Debitor kepada para Kreditor. Apabila sebuah usaha dinyatakan pailit maka Debitor tidak lagi memiliki hak untuk menguasai harta pailit tersebut. Sedangkan PKPU adalah alternatif yang dapat diambil ketika Kreditor menilai Debitor tidak mampu melanjutkan pembayaran utang-utangnya yang sudah melewati jatuh tempo pembayaran. PKPU sendiri bertujuan agar tercapainya perdamaian antara Debitor dan Kreditor melalui suatu perjanjian sehingga apabila dapat disepakatinya perjanjian tersebut serta isi dari perjanjian tersebut bisa dilaksanakan dengan baik maka Debitor tidak akan dinyatakan pailit. Selain itu, secara garis besar tujuan PKPU adalah untuk memperbaiki perusahaan dari sisi perekonomian dan kemampuan perusahaan sebagai Debitor dalam memperoleh keuntungan, dengan langkah ini diasumsikan perusahaan akan mampu membayar dan menaati kewajibannya.<sup>6</sup>

PKPU bisa diajukan permohonannya baik dari pihak Kreditor maupun Debitor. Kasus yang lebih sering dijumpai adalah diajukan oleh Kreditor.

---

<sup>5</sup> Jechyko Ali Putra Pratama, Muhammad Nur Kaffa Ismail, Nyulistiowati Suryanti, Deviana Yuanitasari, *ANALISIS TERJADINYA PENOLAKAN PKPU TERHADAP PT GARUDA DAN TERBEBAS DARI PAILIT DI MASA PANDEMIC*, Vol.2, No.6, Journal of Comprehensive Science, 2023, hal. 1847.

<sup>6</sup> Rudhy A. Lontoh, Denny Kailimang, & Benny Ponto, *Hukum Kepailitan Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang* (Bandung: PT. Alumni, 2001), hal. 232.

Adapun syarat diajukannya PKPU ialah ketika Debitor mempunyai dua atau lebih Kreditor dan tidak menyelesaikan hutangnya sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo. Permohonan PKPU sendiri dapat diajukan oleh Debitor; Kreditor; kejaksaan untuk kepentingan umum; Bank Indonesia apabila Debitor adalah bank; Badan Pengawas Pasar Modal apabila Debitor adalah Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian; dan Menteri Keuangan apabila Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik.<sup>7</sup>

Permohonan PKPU akan lebih didahulukan daripada permohonan Pailit. Dalam proses persidangan PKPU tersebut akan dikabulkannya PKPU Sementara, pencocokan hutang-piutang, dirancangnya rencana perdamaian dimana akan dilakukan pemungutan sementara apakah PKPU akan dilanjutkan atau persoalan antara Kreditor dan Debitor dilanjutkan sesuai yang tertera di perjanjian perdamaian, dan apabila tidak tercapainya syarat suara atas rencana perdamaian tersebut maka akan dilanjutkan dengan PKPU Tetap. Dalam PKPU, harta Debitor akan dikelola agar bisa menghasilkan dan membayar utang-utang Debitor. Koorporasi, direksi, maupun komisaris dari perusahaan yang dinyatakan PKPU masih memiliki hak untuk mengurus harta kekayaan perusahaan dengan syarat berada di bawah pengawasan pengurus. Jangka waktu

---

<sup>7</sup> Pasal 2 UUPKPU.

PKPU ialah 270 (dua ratus tujuh puluh) hari, sehingga apabila Debitor tidak mampu menyelesaikan hutangnya akan dinyatakan pailit.

Permohonan PKPU terhadap Garuda Indonesia diajukan oleh PT Mitra Buana Koorporindo (dahulu PT Mitra Buana Komputindo) pada tanggal 22 Oktober 2021 ke Kepaniteraan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Nomor Register Perkara 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst. Putusan PKPU Garuda Indonesia kemudian dibaca pada tanggal 9 Desember 2021. Pada tanggal 21 Januari 2022, PKPU diperpanjang selama 60 hari yaitu sampai dengan 21 Maret 2022. Pada tanggal 21 Maret 2022, PKPU kembali diperpanjang selama 60 hari hingga 21 Mei 2022. Namun pada tanggal 20 Mei 2022, PKPU kembali diperpanjang selama 30 hari hingga 20 Juni 2022. Adapun PKPU yang berlangsung selama kurang lebih 6 bulan tersebut dilakukan guna mempersiapkan proposal perdamaian yang kompleks. Hal ini disebabkan oleh banyaknya Kreditor yang dimiliki oleh Garuda Indonesia. Debitor sendiri menyampaikan jumlah dari Kreditor ialah sebanyak 780 Kreditor, diantaranya terdapat 60 *lessors*, 20 Institusi Pemerintah, 28 BUMN dan Afiliasinya, 5 Bank & Institusi Keuangan BUMN, 4 Bank Swasta, 5 Lembaga Keuangan Lain, 18 Afiliasi Garuda, 417 Vendor Lokal, dan 223 Vendor Asing. Dengan banyaknya Kreditor tersebut, diperlukan waktu lebih untuk memverifikasi data berupa hutang piutang tersebut.

Tepat pada tanggal 14 Juni 2022, telah ditetapkan Daftar Piutang Tetap oleh Tim Pengurus PKPU. Persidangan dilanjutkan dengan pemungutan suara/*voting* atas Proposal Perdamaian di tanggal 17 Juni 2022 yang

dilaksanakan secara langsung dan secara daring (*online*). Pemungutan suara secara daring juga dilakukan atas pertimbangan jumlah Kreditor yang banyak sementara masih berada di tengah situasi Pandemi Covid-19. Pada akhirnya dilaksanakanlah sidang putusan PKPU melalui sidang Majelis Hakim oleh Hakim Pemutus Perkara, Tim Pengurus, dan Hakim Pengawas pada tanggal 27 Juni 2022.

PKPU pada satu sisi membantu Garuda Indonesia untuk menata kembali keuangan agar dapat melunasi utang-utangnya dan sekaligus tetap melanjutkan usahanya. Proposal perdamaian yang dipilih oleh Garuda Indonesia berisi tentang restrukturisasi utang, hal ini dilakukan sebab utang yang dimiliki oleh Garuda Indonesia melebihi aset yang ada di tangan perusahaan. Dari Daftar Piutang Tetap yang dipublikasikan pada tanggal 14 Juni 2022, tercatat utang Garuda Indonesia senilai Rp 142,37 triliun, sedangkan aset yang dimiliki Garuda Indonesia kala itu hanyalah senilai Rp 104,28 triliun dan bantuan penyertaan modal negara (PMN) yang dialirkan ke Garuda Indonesia hanya sebesar Rp 7,5 triliun.

Restrukturisasi perusahaan dapat dilaksanakan melalui berbagai cara seperti Merger, Konsolidasi, Akuisisi, Pemisahan, Peleburan Perusahaan (disingkat MKAPP).<sup>8</sup> Namun Garuda Indonesia tidak dapat melaksanakan restrukturisasi perusahaan dengan MKAPP sebab Garuda Indonesia ialah satu-satunya maskapai milik negara dan apabila proses restrukturisasi ini gagal,

---

<sup>8</sup> Cita Yustisia, R. Serfianto, Iswi Hariyani., *Restrukturisasi Perusahaan* (Yogyakarta: Andi, 2017), hal 1



maka akan menyulitkan pemerintahan. Sehingga usaha yang diambil oleh Garuda Indonesia untuk memperbaiki kondisi perusahaan sejak Pandemi Covid-19 ialah melalui restrukturisasi utang, saham yang dijual ke masyarakat (*go public*) akan tetap saham mayoritas masih di tangan pemerintah, pemotongan SDM, dll.

Perjalanan Garuda Indonesia tidak hanya sampai disahkannya Putusan No. 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst. Pada tanggal 11 Juli 2022, Garuda Indonesia menerima pemberitahuan dari Pengadilan Niaga terkait Permohonan Kasasi oleh 2 Kreditor Garuda Indonesia. Permohonan Kasasi diajukan oleh Greylag Goose Leasing 1410 Designated Activity Company Dan Greylag Goose Leasing 1446 Designated Activity Company kemudian bernomor perkara No. 1454 K/Pdt.Sus-Pailit/2022. Kedua Kreditor tersebut mengajukan permohonan kasasi dengan alasan pelaksanaan perdamaian yang disahkan pada tanggal 17 Juni 2022 tersebut tidak cukup terjamin atau telah dicapai karena dilakukannya upaya lain yang tidak jujur dan tidak dihiraukannya termohon kasasi (Garuda Indonesia) atau pihak lain bekerja sama untuk mencapai hal tersebut. Namun pada akhirnya, permohonan kasasi tersebut ditolak oleh Mahkamah Agung dengan pertimbangan bahwa hasil *voting* dalam Putusan No. 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst sudah tepat menurut hukum dan tidak melanggar Undang-Undang.

Putusan MK memberikan perubahan terhadap pengaturan upaya hukum dalam PKPU. Pada mulanya diatur bahwa tidak ada upaya hukum yang bisa dilakukan terhadap suatu putusan PKPU seperti yang dinyatakan dengan jelas

pada Pasal 235 ayat (1) dan Pasal 293 ayat (1) UUKPKPU. Namun Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK Nomor 23/PUU-XIX/2021 memutuskan untuk mengabulkan sebagian permohonan uji materiil dimana amar putusan MK tersebut menyatakan Pasal 235 ayat (1) dan Pasal 293 ayat (1) UUKPKPU berlaku secara inkonstitusional bersyarat. Inkonstitusional bersyarat diartikan sebagai kondisi dimana pasal yang dimohonkan pengujian materiilnya akan menjadi inkonstitusional ketika syarat yang diberikan oleh MK tidak terpenuhi dan sebaiknya penerapan pasal tersebut akan menjadi konstitusional (tidak bertentangan dengan UUD 1945) ketika syarat yang diberikan oleh MK terpenuhi.<sup>9</sup> Adapun syarat yang harus dipenuhi agar suatu putusan PKPU dapat diajukan kasasi ialah permohonan PKPU diajukan oleh Kreditor dan tawaran rencana perdamaian yang diajukan oleh Debitor ditolak oleh Kreditor.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan ke dalam beberapa permasalahan dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Apa yang menyebabkan terjadinya kesulitan ekonomi pada PT. Garuda Indonesia?
2. Bagaimana upaya penyelesaian yang dilakukan oleh PT. Garuda Indonesia berdasarkan Putusan PN Jakarta Pusat No. 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst?

---

<sup>9</sup> Asy'ari, Syukri, dkk. Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012), Vol. 10, No. 4, Jurnal Konstitusi, 2013, hal. 8.

3. Bagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Agung No. 1454 K/Pdt.Sus-Pailit/2022?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa alasan dibalik kesulitan ekonomi yang dialami oleh PT. Garuda Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa upaya penyelesaian yang dilakukan oleh PT. Garuda Indonesia berdasarkan Putusan PN Jakarta Pusat No. 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst.
3. Untuk mengetahui dan menganalisa alasan Kreditor mengajukan kasasi serta pertimbangan hakim terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 1454 K/Pdt.Sus-Pailit/2022.

### **1.4. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat (faedah) baik secara teoritis dan praktis, yaitu:

#### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemikiran ilmiah baik berupa informasi, pemahaman, maupun penjelasan akademis yang dapat memberikan manfaat kepada dunia pendidikan serta menambah wawasan bagi mahasiswa hukum di Indonesia serta bagi hukum

positif di Indonesia mengenai pengaturan tentang kepailitan, penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU), dan homologasi (perjanjian perdamaian).

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan bantuan berupa sumber informasi baru maupun pertimbangan terkait topik dari sudut pandang yang berbeda kepada para peneliti maupun pihak yang terkait seperti pemerintah, aparat penegak hukum, maupun mahasiswa hukum yang ingin mencari informasi lebih dalam mengenai kepailitan, penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU), dan homologasi (perjanjian perdamaian).

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

Untuk membantu dalam memahami penelitian ini dengan lebih baik, maka peneliti menjabarkan sistematika pembahasan penelitian ke dalam beberapa pokok pembahasan yaitu:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab I membahas mengenai latar belakang dari permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika dari penelitian.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab II membahas mengenai teori yang mendukung materi dari penelitian ini berupa definisi maupun teori lainnya serta tinjauan umum tentang penyelesaian kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU).

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Bab III membahas mengenai jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan, dan analisa data yang digunakan peneliti dalam mengumpulkan data demi diselesaikannya penelitian ini. Adapun tujuan dari metodologi penelitian yaitu untuk membantu pembaca mengetahui cara serta langkah yang diambil peneliti dalam melaksanakan penelitian serta jawaban dari permasalahan penelitian ini.

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS**

Bab IV membahas serta menyampaikan hasil dari pengumpulan data yang dilakukan peneliti demi kepentingan penelitian serta menjawab pertanyaan atas permasalahan yang disampaikan peneliti terkhususnya mengenai PKPU yang dialami oleh Garuda Indonesia serta penyelesaiannya hingga diajukannya kasasi (Studi Putusan PN Jakarta Pusat No. 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst jo. Putusan Mahkamah Agung No. 1454 K/Pdt.Sus-Pailit/2022).

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab V merangkum keseluruhan pembahasan dalam penelitian serta dijabarkannya kesimpulan dari penelitian dan penemuan yang ditemukan peneliti dalam kegiatan penelitian. Bab V ini juga merangkum jawaban dari

permasalahan yang disampaikan oleh peneliti serta saran atau rekomendasi untuk pertimbangan di masa yang mendatang terkait penemuan dalam penelitian ini.

