

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam memenuhi kebutuhan hidup manusia akan melakukan pekerjaan baik dengan mendirikan usaha sendiri atau bekerja pada suatu badan usaha. Badan usaha adalah suatu kesatuan yuridis ekonomis yang mendirikan usaha untuk menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus, didirikan, bekerja, serta berkedudukan dalam wilayah Negara Indonesia dengan tujuan memperoleh keuntungan atau laba.¹ Badan usaha merupakan lembaga yang bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, di Indonesia badan usaha terbagi menjadi 2 (dua) bentuk, yakni badan usaha berbentuk badan hukum dan badan usaha bukan berbentuk badan hukum.

Mengenai badan hukum Maijers berpendapat bahwa:²

“suatu badan yang disebut sebagai badan hukum adalah yang memenuhi persyaratan, yakni terdapat harta kekayaan terpisah lepas dari kekayaan anggotanya, memiliki kepentingan bersama yang diakui dan dilindungi oleh hukum, kepentingan tersebut harus stabil atau tidak terikat pada suatu waktu yang pendek saja, namun juga untuk waktu yang panjang, harus menunjukkan bahwa harta kekayaan tersebut tersendiri, yang tidak hanya untuk obyek tuntutan saja, tetapi juga untuk pemeliharaan kepentingan tertentu yang terlepas dari kepentingan anggotanya.”

Contoh badan usaha berbentuk badan hukum, antara lain perusahaan swasta yang didirikan dan dimiliki oleh beberapa orang pengusaha dan perusahaan Negara yang dikenal dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Segala kewajiban

¹Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002). hlm 35.

²Lisman Iskandar, “Aspek Hukum Yayasan Menurut Hukum Positif Di Indonesia,” *Yuridika*, 1997. hlm 24.

hukum badan usaha berbentuk badan hukum dipenuhi dari kekayaan yang dimilikinya. Meskipun kekayaannya tidak mencukupi untuk menutupi kewajiban yang dimilikinya, tetap tidak akan dipenuhi dari kekayaan pengurus atau pendirinya guna menghindarkannya dari kepailitan atau likuidasi. Kendatipun mendapat pinjaman dana dari pengurus atau pendirinya atau ketika BUMN mendapat suntikan dana dari Negara, pinjaman atau suntikan dana tersebut dihitung sebagai utang badan hukum.³

Mengenai BUMN, BUMN merupakan badan usaha yang sebagian atau seluruh modal atau sahamnya dimiliki oleh pemerintah. Di negara Indonesia segala ketentuan mengenai BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU No. 19 Tahun 2003). Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 mengartikan BUMN sebagai :⁴

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

Layaknya badan usaha lain, BUMN dalam perkembangannya juga mengalami keadaan pasang surut dalam menjalankan usaha. Diketahui, suatu badan usaha biasanya mengalami kondisi *financial distress*. Kondisi *financial distress* berarti badan usaha tersebut mengalami kondisi keuangan yang pada setiap tahunnya mengalami penurunan, sehingga memicu kondisi keuangan perusahaan akan

³Yohana, “Tanggung Jawab Hukum Atas Bentuk Usaha Badan Hukum Dan Bentuk Usaha Non Badan Hukum,” *Mercatoria* 8, no. 1 (2015), <http://ojs.uma.ac.id/index.php/mercatoria/article/view/646>. hlm 48-49.

⁴*Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara*, 2003. (LN.2003/No.70, TLN No. 4297), Pasal 1 Angka 1.

semakin memburuk.⁵ BUMN sebagai suatu badan usaha juga memiliki risiko tersebut, yang terkadang membuat suatu badan usaha tidak dapat melunasi utang-utang yang dimilikinya dan berakibat dengan keadaan pailit.

Berbicara tentang kepailitan, sebelum Undang-Undang nomor 37 tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU No. 37 tahun 2004) diundangkan pada tanggal 18 Oktober 2004, belum ada regulasi yang menjelaskan pengertian kepailitan dan utang.⁶ Pengertian Kepailitan dimuat Pasal 1 angka 1 dalam UU No. 37 Tahun 2004 yang berbunyi:⁷

“Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini..”

Subekti dan R. Tjitrosoedibio berpendapat bahwa:⁸

“Pailit adalah keadaan di mana seorang Debitor telah berhenti membayar utang-utangnya. Setelah orang yang demikian atau permintaan para Kreditornya atau atas permintaan sendiri oleh pengadilan dinyatakan pailit, maka harta kekayaannya dikuasai oleh Balai harta peninggalan selaku curatrice (pengampu) dalam urusan kepailitan tersebut untuk dimanfaatkan bagi semua Kreditor.”

BUMN memiliki tujuan untuk memperoleh keuntungan, dan BUMN sebagai pelaku ekonomi juga memiliki peranan penting dalam memajukan perekonomian Indonesia. Salah satu cara bagi BUMN untuk memperoleh keuntungan adalah dengan meminjam sejumlah uang dari pihak lain yang

⁵Ikhwani Ratna and Marwati, “Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kondisi Financial Distress Pada Perusahaan Yang Desleting Dari Jakarta Islamic Index Tahun 2012-2016,” *Tabarru: Islamic Banking and Finance* 1, no. 1 (2018), <https://journal.uir.ac.id/index.php/tabarru/article/view/2044>. hlm 52.

⁶Syamsudin Sinaga, *Hukum Kepailitan Indonesia* (Jakarta: Tatanusa, 2012). hlm 3.

⁷Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, 2004. (LN 2004 / No. 131, TLN. No. 4443), Pasal 1 Angka 1.

⁸Sinaga, *Hukum Kepailitan Indonesia*. hlm 4.

dilimpahkan dalam bentuk perjanjian utang piutang atau perjanjian kredit. Dalam dunia usaha utang tidak selalu diartikan negatif dan dikaitkan dengan kondisi keuangan yang buruk. Maksudnya, utang dapat dijadikan sebagai penggerak usaha bahkan modal dasar berjalannya suatu usaha agar dapat terwujudnya pengembangan usaha dan kemajuan ekonomi.⁹

Setiawan memberikan pengertian atas utang secara luas yakni, utang merupakan kewajiban yang timbul akibat perjanjian utang piutang atau kredit, dan termasuk pula adanya kewajiban pembayaran atas perjanjian lain yang mengakibatkan adanya uang tertentu yang harus dibayarkan oleh Debitor. Maka dapat disimpulkan bahwa utang tidak hanya disebabkan dari perjanjian kredit atau perjanjian utang piutang, melainkan segala kewajiban pembayaran yang timbul atas perjanjian-perjanjian lain termasuk dalam utang yang harus dibayarkan Debitor. Misalnya, ketika Debitor lalai membayar sejumlah uang atas akibat perjanjian jual-beli ataupun perjanjian-perjanjian lain yang mengakibatkan kewajiban bagi Debitor untuk membayar sejumlah uang tertentu termasuk dalam pengertian utang.¹⁰ Sedangkan pengertian utang dalam Pasal 1 Angka 6 UU No. 37 Tahun 2004 adalah:

“Utang adalah kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang Indonesia maupun mata uang asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari atau kontinjen, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh Debitor dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada Kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan Debitor.”

⁹Dinda Agita Sari and Evli Zahara, “Tinjauan Yuridis Terhadap Syarat Formil Dan Materil UU No 37 Tahun 2004 Terhadap Perkara Kepailitan Pada Putusan Nomor 09/Pdt.Sus-Pkpu/2015/Pn.Niaga Medan,” *Penegakan Hukum* 5, no. 1 (2019), <https://ojs.uma.ac.id/index.php/gakkum/article/view/1955/1848>. hlm 14.

¹⁰Sinaga, *Hukum Kepailitan Indonesia*. hlm 8

Utang akan menimbulkan masalah ketika Debitor tidak mampu mengembalikan pinjamannya kepada Kreditor dan menjadi akar permasalahan kepailitan. Adapun badan usaha yang dinyatakan pailit oleh hakim dalam Pengadilan Niaga seringkali sudah tidak mampu lagi dalam menjalankan operasional usahanya. Jika sudah dinyatakan pailit, maka boedel kepailitan berupa aset-aset kekayaan akan menjadi harta sitaan yang akan dilakukan pembagian kepada para Kreditor yang dilakukan oleh Kurator.¹¹

Tentang Kurator sendiri, sebelumnya istilah Kurator bagi masyarakat Indonesia belum begitu populer, perlu definisi operasional yang mengikat masyarakat secara umum. Oleh karena itu, berdasarkan pasal 1 angka 5 UU No. 37 tahun 2004 yang dimaksud dengan Kurator adalah:

“Kurator adalah Balai Harta Peninggalan atau orang perseorangan yang diangkat oleh Pengadilan untuk mengurus dan membereskan harta Debitor Pailit di bawah pengawasan Hakim Pengawas sesuai dengan Undang-Undang ini.”

Bagi BUMN, pengaturan mengenai permohonan pailit diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004. Akan tetapi, sebagaimana pula yang tertera dalam penjelasan UU No. 37 Tahun 2004 bahwa ketentuan mengenai permohonan pailit tersebut hanya berlaku kepada BUMN yang bergerak dalam bidang kepentingan publik saja yang mana permohonan pernyataan pailit kepada BUMN hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Adapun dalam penjelasan UU No. 37 Tahun 2004 juga sudah dijelaskan perihal yang dimaksud atas BUMN berkepentingan publik ialah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, pada

¹¹Anis Nur Nadhiro, “Tanggung Jawab Kurator Terhadap Hak Pekerja,” *Notarie* 2, no. 3 (2019), <https://e-journal.unair.ac.id/NTR/article/view/16237/pdf>. hlm 299.

prakteknya masih menimbulkan kekeliruan atas klasifikasi bisa atau tidaknya suatu BUMN dinyatakan pailit.

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 2 ayat 5 UU No.37 Tahun 2004 tersebut maka dapat dikatakan bahwa berdasarkan klasifikasi yang dijelaskan sebelumnya BUMN yang dapat dimohonkan pailit atas dasar Undang-Undang tersebut adalah BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum). Sedangkan, bagi BUMN berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) yang pada umumnya rentan atas risiko kepailitan diberlakukan ketentuan-ketentuan atas Perseroan Terbatas (PT). Hal tersebut didasarkan atas Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 yang mengidentikkan Persero dan PT.

Meskipun sudah ada aturan yang berlaku, dalam praktiknya kepailitan yang terjadi kepada BUMN masih sering menimbulkan perdebatan. Ditambah pula dengan adanya kompleksitas atas konsep keuangan Negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU No. 17 Tahun 2003), serta ketidakselarasan dengan peraturan perundang-undangan terkait yakni UU No. 19 Tahun 2003, UU No. 37 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007), dengan UU Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No. 1 Tahun 2004), mengakibatkan pertentangan pemahaman mengenai pengaturan hukum atas kepailitan BUMN khususnya Persero.¹²

¹²Dewi Tuti Muryati, Rini Heryanti, and Dharu Triasih, "Kajian Normatif Atas Kepailitan BUMN (Persero) Dalam Kaitannya Dengan Pengaturan Perseroan Terbatas," *Dinamika Sosbud* 17, no. 2 (2015), https://www.researchgate.net/publication/329536655_KAJIAN_NORMATIF_ATAS KEPAILIT

Kerancuan hukum atas penerapan aturan-aturan yang berlaku bagi kepailitan BUMN tercermin pula dari masih banyak tindakan inkonsisten yang terjadi dalam praktik hukum berbagai penyelesaian sengketa pailit BUMN. Sebagai contoh, kasus kepailitan yang dialami PT. Kertas Leces. PT. Kertas Leces merupakan perusahaan berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan saham 100% milik pemerintah dan bergerak pada bidang industri kertas. PT. Kertas Leces dinyatakan pailit berdasarkan Putusan Nomor 43 PK/Pailit/Pdt.Sus-Pailit/2019. Dimana sejak 25 November 2018 Pengadilan memutuskan menerima permohonan pembatalan perjanjian homologasi yang diajukan oleh 15 pekerja PT. Kertas Leces dan Bubut Alex Suprptoно selaku pimpinan CV. Alex Suprptoно Group dalam Putusan Nomor 01/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. Jo Nomor 5/Pdt.Sus-PKPU/2014/PN Niaga Surabaya.

PT. Kertas Leces dinilai tidak mampu dalam memenuhi kewajibannya sebagai halnya telah dicantumkan dalam perjanjian homologasi. Majelis Hakim dalam pertimbangannya menilai PT. Kertas Leces sebagai suatu BUMN Persero dengan saham 100% milik pemerintah dapat dipailitkan karena terhadap BUMN Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi PT. Majelis Hakim dalam pertimbangannya pada Putusan Nomor 1/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. Jo No. 5/Pdt.Sus-PKPU/2014/PN Niaga Sby juga menilai bahwa berdasarkan alat bukti yang diserahkan oleh Pemohon I dan Pemohon II serta keterangan saksi, PT. Kertas Leces telah lalai dan dinilai tidak mampu dalam melaksanakan isi Perjanjian

Perdamaian yang telah disahkan (homologasi) berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya No.05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby. Adapun hal tersebut memenuhi ketentuan Pasal 170 ayat (1) UU No.37 Tahun 2004, dan PT. Kertas Leces tidak mampu membuktikan bahwa isi Perjanjian Perdamaian telah dipenuhi sebagaimana ketentuan Pasal 170 ayat (2) UU No.37 Tahun 2004 sehingga PT. Kertas Leces dinyatakan pailit oleh Majelis Hakim Pengadilan Niaga.

Majelis hakim kemudian menolak Peninjauan Kembali yang diajukan oleh PT. Kertas Leces karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 290 *juncto* Pasal 293 UU No. 37 Tahun 2004 dan PT kertas Leces dinyatakan resmi berstatus pailit karena adanya pembatalan perdamaian berdasarkan pada Pasal 291 UU No. 37 Tahun 2004. Kemudian, PT. Kertas Leces tidak bisa melakukan upaya kasasi karena putusan pailit terjadi atas pembatalan perdamaian/homologasi dalam melaksanakan perjanjian perdamaian.

Merujuk pada kasus PT. Kertas Leces terdapat perbedaan nasib jika dibandingkan dengan PT. Dirgantara Indonesia yang juga merupakan BUMN Persero yang bergerak di bidang industri pesawat terbang. Permohonan pailit PT. Dirgantara Indonesia diajukan oleh mantan karyawan yang belum menerima kekurangan atas pensiun yang menjadi hak mereka. PT. Dirgantara Indonesia diputus pailit berdasarkan Putusan Nomor Nomor 41/Pailit/2007/PN. Niaga/jkt.Pst pada tanggal 4 september 2007, di mana hakim menilai bahwa dapat dibuktikan syarat-syarat kepailitan dalam UU No. 37 Tahun 2004 telah terpenuhi karena utang PT. Dirgantara Indonesia telah jatuh tempo dan dapat ditagih sejak

Putusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4P) tanggal 29 Januari 2004, dan adanya Kreditor lain, yakni Bank Mandiri, Nelly Ratnasari, dan Sukriadi Djasa. Akan tetapi, kepailitan PT. Dirgantara Indonesia kemudian dibatalkan atas dasar seluruh modalnya dimiliki negara sebagaimana diputus hakim dalam Putusan No. 075 K/ Pdt.Sus/2007.

Hal yang sama terjadi dengan PT. Djakarta Lloyd yang juga merupakan BUMN jenis Persero. Dalam pertimbangan hakim pada Putusan No.79/Pailit/2010/PN.Niaga.Jkt.Pst menolak memutus pailit PT. Djakarta Lloyd atas dasar saham PT. Djakarta Lloyd sepenuhnya milik pemerintah maka akan sulit untuk mengadakan pemisahan dan pembedaan atas harta PT. Djakarta Lloyd dengan negara Indonesia.

Lantasnya, perlu dipertanyakan perihal ketentuan atau prosedur apakah yang membedakan kepailitan terhadap PT. Kertas Leces dengan PT. Dirgantara Indonesia padahal keduanya adalah BUMN Persero yang kepemilikan saham terbagi 100% milik pemerintah. Akibat kepailitan yang dialami PT. Kertas Leces selaku BUMN Persero sampai sekarang berdampak pada para Kreditor PT. Kertas Leces di mana sampai saat ini masih terjadi sengketa atas aset-aset perusahaan yang merupakan boedel pailit PT.

Adanya kerancuan atas pengaturan kepailitan terhadap BUMN sampai dengan kesimpang siuran dalam menerapkan aturan perundangan-undangan yang berlaku dalam praktik hukum penyelesaian kasus sengketa kepailitan BUMN Persero membuat penulis merasa relevan untuk dilakukannya penelitian terhadap persoalan-persoalan tersebut terutama dalam kasus PT. Kertas Leces dan PT.

Dirgantara Indonesia. Penulis akan melakukan penelitian dengan mengangkat judul “PERTIMBANGAN HAKIM DALAM MENGABULKAN PERMOHONAN PAILIT TERHADAP BADAN USAHA MILIK NEGARA (Studi Kasus Putusan Nomor 01/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. Jo Nomor 5/Pdt.Sus-PKPU/2014/PN Niaga Surabaya dan Putusan Nomor 075 K/ Pdt.Sus/ 2007).”

1.2 Rumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang yang telah penulis jelaskan diatas, dapat dilihat mengenai berbagai macam permasalahan terkait dengan kepailitan yang dialami oleh BUMN, berupa adanya kompleksitas atas aturan perundang-undangan yang berlaku sampai pada konsistensi penerapan penyelesaian atas sengketa kepailitan terhadap BUMN. Permasalahan tersebut penulis rumuskan dalam pertanyaan permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana pengaturan prosedur kepailitan terhadap BUMN ditinjau dari hukum positif Indonesia?
2. Bagaimana dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pailit terhadap PT. Kertas Leces dan PT. Dirgantara Indonesia selaku BUMN ditinjau dari UU No. 37 Tahun 2004 dan UU No. 19 Tahun 2003?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan penulis berharap agar dapat menemukan sumber permasalahan, serta dengan

begitu dapat menemukan solusi dalam menjawab serangkaian permasalahan mengenai kepailitan terhadap BUMN, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui dan memahami mengenai pengaturan prosedur kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ditinjau dari hukum positif Indonesia.
2. Menganalisa dasar pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan pailit terhadap PT. Kertas Leces dan PT. Dirgantara Indonesia Selaku BUMN Ditinjau Dari UU No. 37 Tahun 2004 dan UU No. 19 Tahun 2003.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai berbagai macam permasalahan hukum kepailitan terhadap BUMN sebagaimana telah dijabarkan dalam rumusan masalah di atas diharapkan dapat menjawab keingintahuan pembaca serta bermanfaat bagi pembaca dan praktisi hukum.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis seperti pengembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan Hukum bagi pembaca. Penulis juga berharap bahwa hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan pemahaman terhadap permasalahan Hukum Kepailitan, serta diharapkan dapat menambah referensi dan literatur untuk keperluan penelitian tentang Hukum lebih lanjut.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat berguna bagi pihak-pihak serta praktisi hukum yang berperkara. Diharapkan bahwa hasil penelitian ini juga dapat menjadi pertimbangan dan masukan bagi pemerintah dalam menanggulangi permasalahan yang ada.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bab ini adalah bagian pendahuluan dalam penelitian ini, yang mana berisi tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian secara teoritis dan praktis, serta sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang uraian yang dibagi atas tinjauan teoritis mengenai pengertian dan tujuan hukum kepailitan, asas-asas hukum kepailitan di Indonesia, dan prinsip dan dasar hukum kepailitan di Indonesia. Kemudian, terdapat tinjauan konseptual, yang mana penulis akan menguraikan perihal sejarah pembentukan pengadilan niaga, pihak-pihak dalam proses kepailitan, prosedur kepailitan termasuk didalamnya membahas tentang perdamaian dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), dan sita dalam kepailitan. Bab ini juga akan menguraikan perihal BUMN baik Persero maupun Perum sebagai obyek dari pada penelitian ini.

Bab III Metode Penelitian

Bab ini berisi tentang uraian atas metode penelitian yang digunakan penulis. Penulis akan menjelaskan mengenai jenis penelitian dan data, metode pengumpulan data, jenis pendekatan, dan analisis data yang digunakan untuk menyusun dan mewujudkan penelitian ini.

Bab IV Hasil Penelitian dan Analisis

Bab ini berisi tentang analisis hasil pengelolaan data dalam menjawab rumusan masalah. Penulis akan menguraikan hasil yang diperoleh dalam bentuk uraian yang akan dihubungkan dengan teori-teori yang ada sehingga dapat ditemukan jawaban atas rumusan masalah.

Bab V Kesimpulan dan Saran

Bab ini adalah bagian penutup yang berisikan tentang kesimpulan analisis atas rumusan masalah dan saran sehingga terdapat solusi dari hasil penelitian.

