

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kepailitan di Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut “BUMN”) merupakan hal yang menarik. Terdapat beberapa BUMN Persero yang pernah dimohonkan pailit seperti PT Nindya Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero) namun pada akhirnya, permohonan ini dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tingkat Kasasi atau Peninjauan Kembali. Kasus permohonan pailit terhadap PT Istaka Karya (Persero) bermula saat PT Istaka Karya (Persero) sebagai BUMN Persero di sektor konstruksi diajukan pailit oleh PT Japan Asia Investment Company Indonesia (selanjutnya disebut “PT JAIC Indonesia”) akibat wanprestasi dalam pembayaran surat utang jatuh tempo yang diterbitkan oleh PT Istaka Karya (Persero) senilai USD 5,5 juta. Pada tingkat Pengadilan Niaga, Putusan Pengadilan Niaga Nomor 73/Pailit/2010/PN.JKT.PST tanggal 16 Desember 2010 menyatakan bahwa permohonan pailit PT JAIC Indonesia ditolak. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 124 K/Pdt.Sus/2011 mengabulkan permohonan pailit PT JAIC Indonesia sedangkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 142PK/PDT.SUS/2011 tanggal 13 Desember 2011 mengabulkan permohonan PT Istaka Karya (Persero), membatalkan Putusan Kasasi dan menolak permohonan pailit yang diajukan PT JAIC Indonesia.

Dasar pengambilan keputusan oleh Majelis Hakim dilakukan atas dasar penafsiran atas definisi BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, pihak yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak yang dapat mengajukan gugatan kepailitan terhadap BUMN, sita atas kekayaan BUMN dan definisi utang yang telah jatuh tempo, yang menjadi salah satu dasar pengambilan keputusan di tingkat Peninjauan Kembali. Majelis Hakim di tiap tingkatan pengadilan mengambil pertimbangan putusan berdasarkan fakta hukum dan peraturan perundang-undangan yang sama, yaitu Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut “UU Kepailitan dan PKPU”), Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (selanjutnya disebut disebut “UU BUMN”), Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut “UU Perseroan Terbatas”), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut “UU Keuangan Negara”) dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut “UU Perbendaharaan Negara”). Terjadinya perbedaan putusan Majelis Hakim tersebut diduga akibat tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan dalam kasus kepailitan. Secara khusus, studi kasus atas tema perbedaan pertimbangan kepailitan BUMN ini akan mengambil obyek Putusan Peninjauan Kembali Nomor 678.P/Pdt/2010 tanggal 28 Maret 2011 yang dianalisis dengan menggunakan dasar pertimbangan Majelis Hakim pada tingkat pengadilan sebelumnya dan peraturan perundang-undangan yang ada. Agar lebih fokus, pembahasan dalam tulisan ini hanya dalam lingkup kasus permohonan kepailitan PT Istaka Karya (Persero) dan tidak membahas permasalahan gugatan wanprestasi PT Istaka

Karya (Persero), kecuali yang berhubungan langsung dengan dasar pengambilan keputusan Majelis Hakim.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah dalam penelitian ini meliputi adanya perbedaan penafsiran pertimbangan Majelis Hakim dalam mendefinisikan BUMN Publik, termasuk permasalahan kedudukan hukum untuk Pemohon pailit BUMN Publik dan kedudukan hukum BUMN Publik setelah Putusan Peninjauan Kembali serta adanya ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan terkait kepailitan BUMN.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi di atas, rumusan masalah yang muncul adalah:

- a. Bagaimana kedudukan hukum PT Istaka Karya (Persero) setelah Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung ?
- b. Bagaimana dampak ke depan Putusan Majelis Hakim terhadap upaya hukum Kreditur untuk mempailitkan BUMN ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menganalisis kedudukan hukum PT Istaka Karya (Persero) sebagai BUMN Persero setelah Putusan Peninjauan Kembali, termasuk analisis kepailitan BUMN berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

- 2) Untuk menganalisis dampak ke depan upaya Kreditur untuk mempailitkan BUMN berdasarkan analisis dasar pertimbangan hukum pengadilan yang menerima dan menolak upaya hukum Kreditur (PT JAIC Indonesia) untuk mempailitkan PT Istaka Karya (Persero).

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan wawasan dan pengetahuan hukum terkait kepailitan terhadap BUMN.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada akademisi dan praktisi hukum bisnis dalam rangka menerapkan dan menegakkan peraturan perundang-undangan di bidang kepailitan.

D. Kerangka Teori, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teori

Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) UU Kepailitan dan PKPU dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan debitur pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam undang-undang. Asas-asas kepailitan yang terdapat dalam UU Kepailitan dan PKPU meliputi Asas Keseimbangan, Asas Kelangsungan Usaha, Asas Keadilan dan Asas Integrasi. Asas-asas ini merupakan dasar pengaturan pasal-pasal dalam UU Kepailitan dan PKPU,

dengan tujuan agar tidak terjadi kesalahan dalam pengambilan putusan. Penyelesaian perkara kepailitan dilakukan melalui suatu badan peradilan khusus yakni Pengadilan Niaga. Hal ini berarti Pengadilan Niaga selain mempunyai kewenangan absolut untuk memeriksa setiap permohonan pailit dan PKPU, juga berwenang untuk memeriksa perkara lain yang ditetapkan dengan undang-undang.¹

Pasal 1 UU BUMN mendefinisikan BUMN sebagai “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan”. Sesuai dengan Pasal 2 ketentuan di atas, maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah:

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.²

Dalam pasal 4 ayat (1) UU BUMN disebutkan, modal BUMN berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Dalam penjelasan pasal tersebut juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemisahan adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya

¹ Jono, *Hukum Kepailitan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm.84.

² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 2.

pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat. BUMN terdiri dari 2 jenis, yaitu:

- 1) Badan usaha Perseroan (Persero), yaitu BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara, tujuan utamanya mengejar keuntungan.
- 2) Badan usaha umum (Perum), yaitu BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan badan usaha yang sehat.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa pada dasarnya BUMN sebagai badan hukum adalah suatu badan yang dapat memiliki hak-hak melakukan suatu perbuatan sebagai subyek hukum, memiliki kekayaan sendiri, serta dapat digugat dan menggugat di depan pengadilan.³

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual berisi konsep-konsep hukum (*legal concept*) yang berkaitan dengan penelitian yang perlu dibatasi dan ditetapkan maknanya. Kerangka konseptual merupakan penjabaran lebih lanjut dari konsep hukum dengan cara menguraikan variabel-variabel dari konsep yang diteliti. Hasil

³ Chaidir Ali, dalam Ridwan Khairandy, “Konsepsi Kekayaan Negara Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan,” Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 26 Nomor 1 Tahun 2007, hlm.33.

penguraian konsep menjadi variabel-variabel yang dapat diukur disebut definisi operasional.⁴ Fakta penelitian yang akan diteliti adalah terkait dengan kepailitan BUMN, harmonisasi peraturan perundang-undangan dan kedudukan hukum BUMN setelah putusan kepailitan. Definisi operasional hasil penjabaran kerangka konseptual dalam penelitian ini adalah:

- a. Kepailitan adalah suatu sita umum atas semua kekayaan debitur pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas.⁵
- b. Kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.⁶
- c. Debitur adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.⁷
- d. Utang adalah kewajiban yang dinyatakan dalam atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang baik dalam mata uang uang rupiah atau asing, baik secara langsung maupun yang akan timbul di kemudian hari, yang timbul karena perjanjian atau undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh Debitur dan bila tidak dipenuhi memberi hak kepada kreditor untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan Debitur.⁸

⁴ Ibrahim, *Et al.*, *Buku Pedoman Penulisan Skripsi Bidang Hukum*, Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Jakarta: FH Ubhara Press, 2014, hlm. 16.

⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Pasal 1 Ayat (1).

⁶ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat (2).

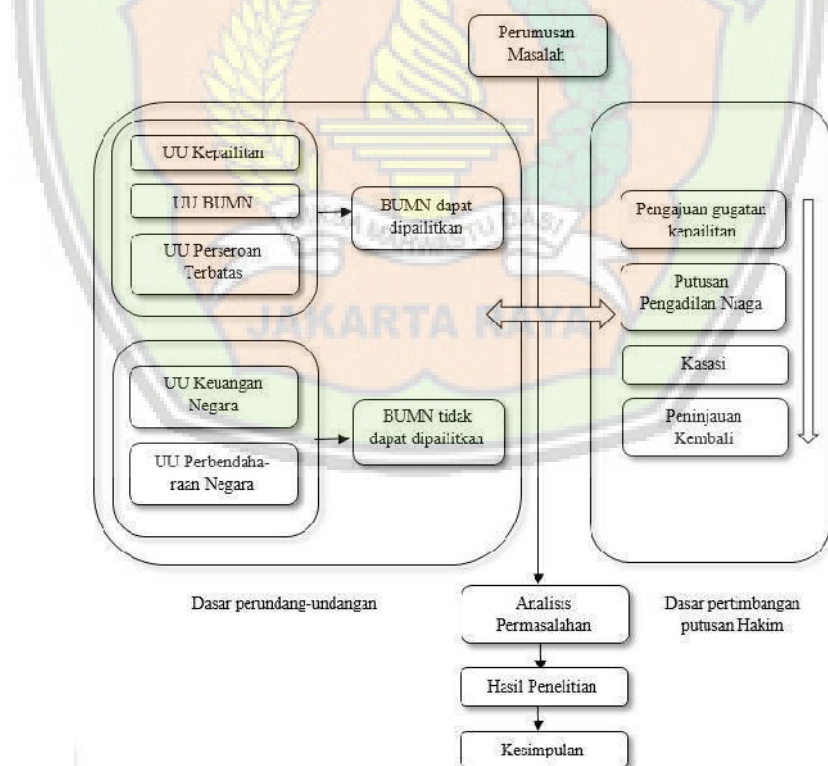
⁷ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat (3).

⁸ *Ibid.*, Pasal 1 Ayat (6).

- e. Hakim Pengawas adalah hakim yang ditunjuk oleh pengadilan dalam putusan pailit atau putusan penundaan kewajiban pembayaran utang.⁹

3. Kerangka Pemikiran

Berdasarkan kerangka teori dan kerangka konseptual di atas, maka disusun kerangka pemikiran yang dimulai dari analisis perundang-undangan yang mengatur tentang kepailitan BUMN, analisis dasar pertimbangan hakim, kajian teoritis dan konseptual yang diakhiri dengan kesimpulan. Bagan kerangka pemikiran penelitian dapat digambarkan dalam Gambar 1.



Gambar 1: Kerangka Pemikiran Penelitian

⁹ *Ibid*, Pasal 1 Ayat (5).

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan berdasarkan aturan perundang-undangan. Data yang digunakan adalah data sekunder. Analisis data menggunakan logis normatif, yaitu berdasarkan logika dan peraturan perundangan-undangan serta logika silogisme, yaitu menarik kesimpulan dari data yang telah ada. Data tersebut diolah melalui metode kualitatif dimana kesimpulan dituangkan dalam bentuk pernyataan dan tulisan.¹⁰

2. Metode Penelitian

Metode penelitian normatif yang digunakan adalah dengan melakukan penelitian terhadap sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horizontal. Penelitian sinkronisasi vertikal menganalisis konsistensi peraturan perundang-undangan secara hirarki, sedangkan penelitian sinkronisasi horizontal menilai sejauhmana suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu masalah hukum mempunyai hubungan fungsional secara konsisten dan tidak bertentangan.¹¹

3. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perbandingan, yaitu membandingkan peraturan perundangan-undangan yang mengatur

¹⁰ Ibrahim, *Et.al, Op.Cit*, hlm. 18.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 19

kepailitan BUMN serta pendekatan kasus, yaitu dengan menjadikan kasus permohonan pailit PT Istaka Karya (Persero) sebagai obyek penelitian.¹²

4. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan terkait kepailitan BUMN; bahan hukum sekunder, yaitu buku-buku, jurnal hukum dan penelitian hukum terkait kepailitan; serta bahan baku tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder, seperti data koran dan internet.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan ini terdiri dari 5 bab, dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I Pendahuluan. Pada bab ini dipaparkan uraian mengenai Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.
- Bab II Tinjauan Pustaka. Bab ini berisi landasan teori kepailitan, syarat pengajuan pailit, mekanisme pailit, definisi dan ruang lingkup BUMN dan ketentuan perundang-undangan terkait kepailitan.
- Bab III Hasil Penelitian. Bab ini memuat Putusan Peninjauan Kembali PT Istaka Karya (Persero) beserta analisis awal dan putusan-putusan pengadilan sebelumnya.

¹² *Ibid.*, hlm. 20

Bab IV Pembahasan dan Analisis Hasil Penelitian. Bab ini menjawab permasalahan dan tujuan penelitian, antara lain berisi: analisis putusan pailit, analisis penerapan aturan perundang-undangan atas putusan pailit dan analisis akibat hukum yang timbul dari putusan pailit PT Istaka Karya (Persero).

Bab V Penutup. Bab ini dipaparkan kesimpulan dari penelitian serta saran berdasarkan simpulan. Dalam bagian akhir penulisan hukum ini dicantumkan juga Daftar Pustaka dan Lampiran.

