



UNIVERSITAS INDONESIA

**Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN):
Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan
PT Istaka Karya (Persero)**

TESIS

**FAHRIZA NURUL SAFITRI
1006736702**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN):
Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan
PT Istaka Karya (Persero)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memenuhi gelar Magister Hukum

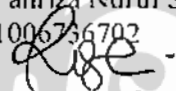
**FAHRIZA NURUL SAFITRI
1006736702**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
PROGRAM HUKUM EKONOMI
JAKARTA
2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.




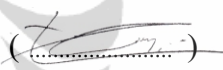
Nama : Fahriza Nurul Safitri
NPM : 1006736702
Tanda Tangan : 
Tanggal : Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Fahriza Nurul Safitri
NPM 1006736702 :
Program Studi : Hukum
Judul Tesis : Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara
(BUMN): Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia
(Persero) dan PT Istaka Karya (Persero)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Khusus, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Freddy Harris S.H., LL.M. ()
Penguji : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)
Penguji : Teddy Anggoro, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 26 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas berkat dan karunia nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul **“Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Studi Kasus PT PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan Istaka Karya (Persero)”** Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menjadi Magister Hukum Program Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Selain itu Penulis juga ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada para pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan Tesis ini:

1. Bapak dan Ibu tercinta, Giarto dan Andini Dafansaty, yang senantiasa tak kenal lelah memberikan semangat, dorongan dan kasih sayang baik secara materil maupun moral dan spiritual sehingga Penulis tetap berdiri tegak dan semangat untuk menyelesaikan Tesis ini dengan sebaik-baiknya. Sungguh benar dan nyata bahwa orang tua adalah wakil dari Allah Swt di dunia.
2. Adik-adik Penulis, Afif Akbar dan Arifa Rizky Amalia yang selama ini juga turut serta memberikan semangat untuk menyelesaikan Tesis ini.
3. Anggota Keluarga Besar Supangat dan Panut.
4. Bapak Dr. Freddy Harris S.H., LL.M., selaku Dosen Pembimbing yang di tengah kesibukannya masih sempat memberikan bimbingan dan dorongan moral kepada Penulis sehingga Tesis ini dapat selesai
5. Seluruh Dosen FHUI, yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan hukum kepada Penulis, semoga kelak penulis dapat memanfaatkan ilmu tersebut demi kemajuan Bangsa dan Negara, serta demi kebaikan pribadi Penulis sendiri.
6. Seluruh Karyawan dan Staf Pegawai FHUI Salemba, yang senantiasa membantu Penulis selama menyelesaikan studi baik di bidang akademis maupun non-akademis.

7. Partner pada NSMP Law Office khususnya Bapak Ilya Sumono dan Bapak Dewanto Suharto yang telah memberikan kelonggaran waktu kerja dan memberikan dukungan kepada Penulis untuk meraih gelar Magister Hukum ini.
8. Rekan-rekan kerja (dan yang pernah bekerja) di NSMP Law Office – Dinda Annisa yang baik hati dan ramah, Angel, Ibnu Taufik, Iko Aprillia, Irza, para sekretaris (Dessy, Franse, Isni) dan rekan kerja lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungan, canda tawa yang selalu diberikan pada saat Penulis menyelesaikan tesis ini.
9. Isabella Natasha, Yuda Rangga yang selama ini selalu pulang bersama (semoga persahabatan kita akan terus terjaga teman!) dan teman-teman Kelas B Ekonomi Sore 2010 yang tidak dapat disebutkan satu persatu. *I wish you all success, fellas!*
10. *Special thanx to: Pascasarjana Hukum, Ekonomi Sore FHUI 2010:* waktu ini terasa singkat untuk dihabiskan kawan.

Semoga penulisan ini dapat menjadi sesuatu yang dapat menambah khazanah keilmuan hukum, dan semoga penulisan ini bermanfaat bagi mahasiswa ilmu hukum khususnya dan seluruh masyarakat pada umumnya. Penulis sadar bahwa penulisan ini masih jauh dari sempurna dan masih terdapat banyak sekali kekurangan. Oleh karena itu Penulis sangat mengharapkan masukan dan kritik demi penyempurnaan penulisan ini.

Jakarta, Juni 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fahriza Nurul Safitri
NPM : 1006736702
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

demikian demi kepentingan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero)

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada Tanggal : Juni 2012

Yang menyatakan



(Fahriza Nurul Safitri)

ABSTRAK

Nama : Fahriza Nurul Safitri
Program Studi : Hukum
Judul Skripsi : Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN):
Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka
Karya (Persero)

Tesis ini membahas mengenai status PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero) yang merupakan Badan Usaha Milik Negara dan proses kepailitan terhadap kedua perseroan tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif, sedangkan metode analisis datanya adalah metode kualitatif. Kesimpulan dari penelitian adalah PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero) merupakan badan usaha milik negara dan hakim dalam menangani proses kepailitan PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero) belum dapat dikatakan telah menerapkan prinsip-prinsip hukum yang benar. Hasil penelitian menyarankan perlu dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang keuangan yang terkait dengan pengaturan BUMN dan Perlu adanya pengertian/makna yang sama mengenai apa yang dimaksud BUMN yang bergerak di bidang “kepentingan publik”.

Kata kunci:
Badan Usaha Milik Negara, Persero dan Kepailitan

ABSTRACT

Name : Fahriza Nurul Safitri
Major Program : Law
Title of Thesis : The Insolvency on the State Owned Enterprises (SOE): Case Studies PT Dirgantara Indonesia (Persero) and PT Istaka Karya (Persero)

The following thesis is examining regarding the status of PT Dirgantara Indonesia (Persero) and PT Istaka Karya (Persero) which are the State Owned Enterprises and the process of their insolvency based on the Law Number 19 of 2003 regarding State Owned Enterprises and Law Number 37 of 2004 regarding the Insolvency and Postponement of Debt Settlement Obligation. The thesis used juridical norms approach as research implementation method and also assessment of several qualitative data. The conclusion of this thesis is PT Dirgantara Indonesia (Persero) and PT Istaka Karya (Persero) are the state owned enterprises and the judges who adjudicated the process of insolvency of PT Dirgantara Indonesia (Persero) and PT Istaka Karya (Persero) can not be determined has already applied the prevailing laws and regulation. The end result of this thesis suggests that there should be a harmonization in the law and regulations, especially in the financial sector which related to the State Owned Enterprises' regulation and it is necessary to have the same understanding regarding the meaning of "public interest" in State Owned Enterprises.

Keywords:
State Owned Enterprises, *Persero*, and Insolvency

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH	vii
ABSTRAK	viii
DAFTAR ISI	x
1. PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	5
1.3. Tujuan Penelitian	5
1.4. Kegunaan Penelitian	5
1.5. Kerangka Teori	6
1.6. Definisi Operasional	11
1.7. Metodologi Penelitian	12
1.8. Sistematika Penulisan	17
2. BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEUANGAN NEGARA	19
2.1 Badan Usaha Milik Negara	19
2.1.1. Sejarah Badan Usaha Milik Negara	19
2.1.2. Penataan Perusahaan Milik Negara Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara	22
2.1.3. Pengertian, Maksud dan Tujuan, serta Sumber Permodalan Badan Usaha Milik Negara	22
2.2 Jenis atau Bentuk Badan Usaha Milik Negara	23
2.2.1 Perusahaan Perseroan (Persero)	23
2.2.2 Perusahaan Umum (Perum)	25
2.3 Keuangan Negara	26
2.3.1 Menurut Pandangan Ahli	26
2.4 Kedudukan Hukum BUMN Dalam Keuangan Negara	30
3. TINJAUAN UMUM KEPAILITAN	
3.1. Pengertian dan Tujuan	42
3.1.1. Pengertian Kepailitan	42
3.1.2. Tujuan Kepailitan	46
3.2. Dasar Hukum, Asas-Asas dan Prinsip-Prinsip Hukum Kepailitan	
3.2.1 Dasar Hukum Kepailitan	48
3.2.2 Asas-Asas Hukum Kepailitan	48
3.2.3 Prinsip-Prinsip Hukum Kepailitan	49

3.3.	Syarat Kepailitan, Akibat Hukum Kepailitan dan Pengurusan Harta Pailit	.....	55
3.3.1	Syarat Kepailitan	.....	55
3.3.2	Akibat Hukum Kepailitan terhadap Kewangan Debitor untuk dapat melakukan Perbuatan Hukum dan Terhadap Hartanya	.....	61
3.3.3	Pengurusan Harta Pailit	.....	61
3.4.	Kepailitan Badan Usaha Milik Negara Persero dalam Praktik di Indonesia	.....	62
4.	PEMBAHASAN	.....
4.1	Perkara Permohonan Pailit terhadap PT Dirgantara Indonesia (Persero) (“Dirgantara”)	.....	65
4.1.1.	Kasus Posisi	.....	65
4.1.2.	Ringkasan Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat	.....	67
4.1.3.	Ringkasan Putusan Kasasi	.....	68
4.1.4.	Analisa Hukum	.....	70
4.2	Perkara Permohonan Pailit terhadap PT Istaka Karya (Persero) (“Istaka”)	.....	76
4.2.1.	Kasus Posisi	.....	76
4.2.2.	Ringkasan Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat	.....	78
4.2.3.	Ringkasan Putusan Kasasi	.....	80
4.2.4.	Ringkasan Putusan Peninjauan Kembali	.....	81
4.2.5.	Analisa Hukum	.....	82
5.	KESIMPULAN DAN SARAN	.....
5.1.	Kesimpulan	.....	87
5.2.	Saran	.....	88
	DAFTAR REFERENSI	.....

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, disamping usaha swasta dan koperasi. Ditegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Demikian pula bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan “BUMN”) merupakan salah satu wujud nyata implementasi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan Undang-undang yang pertama kali dikeluarkan pada tahun 1969 yaitu Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-undang. Pada perkembangannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tersebut diganti dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70 pada tanggal 19 Juni 2003.

BUMN diharapkan dapat mencapai tujuan awal sebagai agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi, akan tetapi tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi. Kinerja perusahaan pun dinilai belum memadai, seperti tampak pada rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan. Hal tersebut dikarenakan berbagai kendala, BUMN belum sepenuhnya dapat menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi bagi masyarakat dengan harga yang terjangkau serta belum mampu berkompetisi dalam persaingan bisnis secara global. Selain itu, karena keterbatasan sumber daya, fungsi BUMN baik sebagai pelopor/perintis maupun sebagai penyeimbang kekuatan swasta besar, juga belum sepenuhnya dapat dilaksanakan. Di lain pihak,

perkembangan ekonomi dunia berlangsung sangat dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan internasional.¹

Dalam perkembangannya, pengelolaan BUMN secara profesional ternyata belum dilakukan, hal tersebut terkait dengan 2 (dua) kejadian penting yaitu pertama yang berkaitan dengan isu “korupsi” dan yang kedua yang berkaitan dengan “kepailitan”. Dalam praktik hingga saat ini ternyata di Indonesia belum ada satupun BUMN Persero yang pada akhirnya benar-benar diputus pailit oleh Pengadilan. Dalam hal ini yang berwenang memeriksa dan memutus perkara pailit adalah Pengadilan Niaga yang termasuk dalam wilayah Pengadilan Jakarta Pusat. Terdapat beberapa BUMN Persero yang pernah dimohonkan pailit ke Pengadilan Niaga dan oleh Pengadilan Niaga diputus pailit berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut “**UU No. 37 Tahun 2004**”), tetapi dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tingkat Kasasi ataupun pada tingkat Peninjauan Kembali. Meskipun menurut UU No. 37 Tahun 2004, tidak ada batasan atau larangan bahwa BUMN Persero tidak bisa dipailitkan. Tetapi terdapat beberapa BUMN yang dimohonkan pailit dan pada akhirnya permohonan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima atau ditolak oleh Pengadilan Niaga.

Seperti yang diketahui bahwa dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut “**UU No. 19 Tahun 2003**”) diatur mengenai pembagian BUMN menjadi 2 (dua) jenis yaitu Perusahaan Perseroan atau yang biasa disebut dengan Persero dan Perusahaan Umum atau yang biasa disebut Perum. Untuk selanjutnya mengenai BUMN akan penulis paparkan dalam Bab 2 pada tulisan ini.

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003, bahwa persero identik dengan Perseroan Terbatas (untuk selanjutnya disebut “**PT**”), maka berlaku segala ketentuan dari prinsip-prinsip yang berlaku untuk PT termasuk dalam hal kepailitan. Apabila persero mengalami kepailitan, maka berlakulah ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut sebagai “**UU No. 40 Tahun 2007**”).

¹ Indonesia, *Badan Usaha Milik Negara*. Undang-undang No. 19 Tahun 2003 LN Th 2003 No. 70, Penjelasan pada Ketentuan Umum.

Sebagai perusahaan yang sahamnya dimiliki oleh negara, perusahaan perseroan terus mengalami perkembangan. Namun, disayangkan bahwa masih terdapat masalah yang belum “jelas” dalam hubungannya dengan unsur kepemilikan negara terhadap aset atau kekayaan persero khususnya bila terjadi kepailitan terhadap persero. Hal ini apabila dikaji berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (“untuk selanjutnya disebut **UU No. 17 Tahun 2003**”) jis Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003.

Sebagaimana diketahui bahwa terhadap BUMN yang berbentuk Persero merupakan Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi atas saham-saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Kerancuan mulai timbul, bahwa konsep kepemilikan negara terhadap kekayaan negara yang dipisahkan yang terdapat dalam UU No. 17 Tahun 2003 ini tidak sejalan atau tidak harmonis dengan konsep kekayaan yang dipisahkan merupakan kekayaan badan hukum sebagaimana diatur dalam UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007 yang mendasarkan pada teori badan hukum dan teori kuasa lingkungan. Hal tersebut menimbulkan “daerah abu-abu” antara hukum publik dan hukum privat atas kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN yang menjadi penyertaan modal negara dalam BUMN Persero.

Adanya kerancuan mengenai konsep uang negara atau uang persero tersebut, akhirnya berpengaruh juga pada masalah permohonan kepailitan yang terjadi pada BUMN Persero. Apabila mengikuti pemikiran UU No. 17 Tahun 2003, maka terhadap BUMN Persero tidak dapat dipailitkan oleh siapapun karena menurut ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut sebagai “**UU No. 1 Tahun 2004**”), pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada

instansi pemerintah maupun pihak ketiga. Padahal esensi dari kepailitan adalah adanya sita umum.

Karena adanya ketidakjelasan konsep tentang keuangan negara/uang publik serta tidak ada konsistensi dalam aturan hukum tersebut maka mengakibatkan dalam praktik hukum timbul ketidakpastian hukum bahkan hingga masih menjadi bahan perdebatan. Meskipun sudah diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004, ternyata dalam praktik masih terjadi penyimpangan.

Sebagai contoh kasus, yang terjadi pada kasus kepailitan PT Istaka Karya (Persero) yang belum lama ini sempat dimohonkan pailit oleh salah satu krediturnya yaitu PT Japan Asia Investment Company Indonesia (selanjutnya disebut dengan “PT JAIC”) melalui Pengadilan Niaga Jakarta pada tanggal 25 Oktober 2010. Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam menanggapi permohonan pailit tersebut melalui Putusan No. 73/PAILIT/2010/PN.JKT.PST pada tanggal 16 Desember 2010 Selain itu juga kasus kepailitan PT Dirgantara Indonesia (Persero) yang telah diputus pailit oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dengan Nomor: 41/Pailit/2007-PN. Niaga/Jkt. Pst yang kemudian dibatalkan oleh MA dalam putusannya Nomor: 075 K/Pdt. Sus/2007.

UU No. 37 Tahun 2004 dalam penerapannya masih menemui kesimpang siuran, terlebih lagi dalam menghadapi proses pemailitan suatu BUMN. Terlebih lagi mengenai pengertian BUMN itu sendiri yang berakibat pada bisa atau tidaknya suatu BUMN dipailitan. Sehingga dalam hal ini UU No. 19 Tahun 2003 juga mempunyai peran dalam pertimbangan proses pemailitan BUMN. Hal tersebut yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian untuk menyusun tesis yang berjudul: **Kepailitan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN): Studi Kasus PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero).**

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis tertarik untuk meneliti beberapa hal diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Apakah PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero) dapat dipailitkan berdasarkan Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang?
2. Apakah dalam putusan yang dijatuhkan kepada PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero) hakim telah menerapkan prinsip-prinsip hukum yang benar?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis lebih lanjut apakah PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero) dapat dipailitkan berdasarkan Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis apakah hakim telah menerapkan prinsip-prinsip hukum yang benar dalam menjatuhkan putusan terhadap PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero).

1.4. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini, kegunaan utama dari penelitian ini diharapkan tercapai, antara lain :

1. Kegunaan Secara Teoritis

Dalam penelitian ini, penulis berharap hasilnya akan mampu memberi sumbangan bagi pembangunan hukum bisnis antara lain mengenai hukum kepailitan khususnya mengenai pengaturan kepailitan pada BUMN.

2. Kegunaan Secara Praktis

Memberikan sumbangsih wacana dan data bagi para praktisi terutama masalah yang berkaitan dengan penyelesaian kasus kepailitan. Dan juga diharapkan akan mampu memberi sumbangan secara praktis bagi para hakim untuk lebih luas memahami peraturan-peraturan hukum sehingga tidak saling berbenturan atau bertentangan.

1.5. Kerangka Teori

Seiring dengan perkembangan masyarakat, hukum pun mengalami perkembangan. Bahkan hukum selalu tertatih-tatih mengikuti perkembangan masyarakat. Komunitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.²

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara dibagi menjadi:

1. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.³
2. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki 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 perusahaan.⁴

Dalam Undang-undang No. 40 Tahun 2007, terkandung ketentuan-ketentuan dan prinsip-prinsip mengenai Perseroan Terbatas, antara lain dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa:

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 1 (UI Press, 1984), hal. 6.

³ Indonesia, *Badan Usaha Milik Negara. Op.Cit.*, Pasal 1 angka 2.

⁴ Indonesia, *Badan Usaha Milik Negara. Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.”

Menurut Rusli Hardijan, badan hukum adalah salah satu subjek hukum selain orang dewasa. Subjek hukum adalah sesuatu yang dapat atau cakap melakukan perbuatan hukum atau melakukan tindakan perdata atau membuat perikatan.

Menurut R. Subekti, badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau kumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, serta memiliki kekayaan sendiri, dapat digugat dan menggugat di muka pengadilan.⁵ Dalam pengertian pokok, apa badan hukum itu adalah segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat yang demikian itu oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban. Atau dapat juga disebutkan bahwa badan hukum adalah suatu badan (*entity*) yang keberadaannya terjadi karena hukum atau undang-undang. Suatu badan hukum (*legal entity*) lahir karena undang-undang. Badan hukum dianggap sama dengan manusia, yaitu “manusia buatan/tiruan” atau “*artificial person*”.⁶ Oleh karena itu maka badan hukum memiliki sifat kemandirian yang dimiliki oleh manusia.

Menurut teori, badan hukum dapat dibedakan menurut jenisnya yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata.⁷ Suatu badan hukum di Indonesia yang merupakan badan hukum publik yaitu Negara. Sedangkan yang termasuk badan hukum perdata salah satunya adalah Perseroan Terbatas (“PT”) yang diatur dalam Pasal 36 sampai dengan 56 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (“KUHD”) sebagaimana yang sudah diganti dengan UU No. 40 tahun 2007 yang mencabut ketentuan yang ada dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

⁵ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Penerbit Alumni Bandung, 1999), hal. 19.

⁶ Wijaya, LG. Rai, *Hukum Perusahaan: Khusus Pemahaman atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas Berlaku Efektif Sejak 7 Maret 1996*, cetakan ke-5, (Kesaint Blanc, 2003), hal.6.

⁷ Chidir Ali, *Op Cit.*, hal. 21.

Karakteristik PT yang paling menonjol adalah kemandiriannya dan sebagai konsekuensinya mengenai pertanggungjawabannya yang terbatas.⁸ Dengan pengertian sebagaimana yang disebutkan di atas, maka PT dapat dikatakan memiliki kedudukan mandiri.

Pengakuan badan hukum sebagai subjek hukum tertuang dalam Pasal 1653 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“**KUHPerdata**”), yang berbunyi:

“selain perseroan perdata sejati, perhimpunan orang-orang sebagai badan hukum juga diakui oleh undang-undang entah badan hukum itu diadakan oleh kekuasaan umum atau diakuinya sebagai demikian, entah pula badan hukum itu diterima sebagai yang diperkenankan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan.”

Serta pasal 1654 KUHPerdata, yang berbunyi:

“Semua badan hukum yang berdiri dengan sah, begitu pula orang-orang swasta, berkuasa untuk melakukan perbuatan-perbuatan perdata, tanpa mengurangi perundang-undangan yang mengubah kekuasaan itu, membatasinya atau menundukkannya kepada tata cara tertentu.”

Berdasarkan teori, badan hukum di Indonesia dapat digolongkan menurut macam-macamnya dan jenis-jenisnya.

a. pembagian badan hukum menurut macam-macamnya

menurut landasan atau dasar hukum di Indonesia dikenal dua macam badan hukum yaitu:

- Badan hukum orisinil (murni, asli) yaitu negara, contohnya adalah negara Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945.
- Badan hukum tidak orisinil (tidak murni, tidak asli), yaitu badan-badan hukum yang berwujud sebagai perkumpulan berdasarkan ketentuan Pasal 1653 KUHPerdata.

⁸ Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001), hal. 2.

b. Pembagian badan hukum menurut jenis-jenisnya

Menurut penggolongan badan hukum, badan hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu:

- Badan Hukum Publik

Suatu badan hukum di Indonesia yang merupakan badan hukum publik yakni negara, yang bertindak dalam lapangan hukum perdata.

- Badan Hukum Perdata

Dalam badan hukum keperdataan yang penting adalah badan-badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dari orang-perorangan. Disamping itu, badan hukum publik dapat juga mendirikan suatu badan hukum perdata, misalnya negara Indonesia, mendirikan yayasan, PT-PT negara dan lain-lain. Bahkan daerah-daerah dapat mendirikan seperti bank-bank daerah. Beberapa macam badan hukum perdata antara lain adalah perkumpulan, PT, koperasi dan yayasan.

Selanjutnya Pasal 1 angka (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebahagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN terdiri dari perusahaan perseroan (Persero) dan perusahaan umum (Perum). Sebagai Persero, BUMN mempunyai ciri-ciri : (1) berstatus sebagai badan hukum privat, (2). hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata, (3) makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan, dan (4) modal secara keseluruhan atau sebahagian adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagai Perum, BUMN memiliki ciri : (1) Melayani kepentingan umum sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektifitas dan ekonomis, *cost accounting principles*, dan *management effectiveness* serta bentuk pelayanan yang baik terhadap masyarakat, (2) berstatus badan hukum dan diatur berdasarkan undang-undang, (3) Pada umumnya bergerak di bidang jasa vital atau *public utilities*, dan (4). Memiliki nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta, untuk mengadakan atau

masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak dan hubungan dengan perusahaan lain.⁹

Makna "kekayaan negara yang dipisahkan" merujuk pada pemaknaan bahwa BUMN adalah badan hukum mandiri yang pertanggungjawabannya dan kekayaannya terpisah dari pemiliknya (dalam hal ini Negara). Secara umum diterima bahwa suatu badan hukum memiliki karakteristik sebagai berikut : (a) perkumpulan orang (organisasi) (b) dapat melakukan perbuatan hukum (rechtshandeling) dalam hubungan-hubungan hukum (c) mempunyai harta kekayaan tersendiri yang terpisah dari kekayaan pendirinya (pemiliknya) ; (d) mempunyai pengurus ; (e) mempunyai hak dan kewajiban ; dan dapat digugat atau menggugat dihadapan pengadilan.¹⁰ Sebagai subjek hukum, badan hukum memiliki kepribadian hukum (persoonlijkheid) yaitu suatu kemampuan untuk menjadi subjek pada setiap hubungan hukum. Setiap badan hukum memiliki kecakapan dalam melakukan suatu perbuatan hukum dalam bidang harta kekayaan. Pemisahan kekayaan negara sebagai penyertaan negara di BUMN didasarkan pada pertimbangan pemisahan pertanggungjawaban negara sebagai badan hukum publik dalam aktivitas yang dilakukan BUMN dalam hubungan keperdataan. Dengan cara ini, negara sebagai pemilik (pemegang saham) hanya memiliki pertanggungjawaban yang terbatas sebesar modal yang disetorkannya kedalam perusahaan. Alasan lainnya adalah dengan dipisahkannya kekayaan negara tersebut sebagai penyertaan modal negara di BUMN, maka pengelolaan kekayaan tersebut ditundukkan pada prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat, tidak lagi ditundukkan pada prinsip-prinsip penggunaan dalam anggaran negara. Hal ini akan lebih fleksibel bagi BUMN untuk mengelola modal yang disetorkan oleh negara tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip korporasi yang sehat. Tentunya sangat tidak fleksibel bagi dunia bisnis BUMN jika kekayaannya dan anggarannya dikelola sama persis dengan tata cara penggunaan anggaran negara (APBN).¹¹

Secara teoritis salah satu karakteristik utama dari badan hukum adalah memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pemiliknya (pemegang saham). Hal ini sejalan dengan doktrin *seperate legal entity* yang lazim dianut dalam hukum perseroan di Indonesia. Kekayaan badan hukum yang terpisah ini merupakan kekayaan mandiri dari badan hukum itu, dan bukan merupakan kekayaan pemiliknya. Kekayaan yang terpisah inilah

⁹ Herman Hidayat, & Harry Z. Soeratin, "Peranan BUMN dalam Kerangka Otonomi Daerah", disampaikan pada Sosialisasi Peranan BUMN, Universitas Amir Hamzah, Medan, 9 April 2005.

¹⁰ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1999), hal. 33.

¹¹ Ibid, hal. 24.

merupakan jaminan dari seluruh perikatan yang dilakukan oleh badan hukum mandiri tersebut. Dalam perspektif ini, BUMN sebagai badan hukum, adalah *legal entity* yang berbeda dengan pemiliknya (Negara), pengurusannya tunduk pada prinsip-prinsip korporasi yang sehat, dijalankan oleh organ badan hukum itu sendiri, dan memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan Negara sebagai pemiliknya. Dengan karakteristik inilah memungkinkan BUMN dikelola secara fleksibel sebagai badan usaha yang mandiri.

1.6. Definisi Operasional

Untuk menghindari penafsiran yang berbeda, di dalam penelitian ini digunakan beberapa istilah operasional. Adapun definisi dari istilah-istilah operasional yang digunakan tersebut adalah sebagai berikut:

1. 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.¹²
2. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.¹³
3. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki 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 perusahaan.¹⁴
4. Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan

¹² Indonesia, *Badan Usaha Milik Negara. Op.Cit.*, Pasal 1 angka 1.

¹³ *Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

¹⁴ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.¹⁵

5. Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹⁶
6. Kreditor adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau Undang-Undang yang dapat ditagih di muka pengadilan.¹⁷
7. Debitor adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan.¹⁸
8. 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.¹⁹

1.7. Metodologi Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 10.

¹⁶ Indonesia, *Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Op.Cit.*, Pasal 1 angka 1.

¹⁷ *Ibid.*, Pasal 1 angka 2.

¹⁸ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

¹⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²⁰

Penulisan tesis dalam hal ini tidak terlepas dari kegiatan penelitian tersebut. Dalam melakukan kegiatan penelitian seseorang harus didukung oleh metodologi penelitian yang baik agar memperoleh hasil yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Sehingga dapat dikatakan bahwa metodologi merupakan unsur mutlak yang harus ada dalam kegiatan penelitian.²¹

a. Bentuk dan Tujuan Penelitian

Dipandang dari sudut bentuknya, penelitian ini merupakan penelitian yang *perskriptif* karena penelitian ini ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu. Dalam konteks penelitian ini, penulis akan memaparkan mengenai seluk beluk mengenai kepailitan suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yaitu PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero) berkenaan dengan putusan pailit yang pernah terjadi yang kemudian dibatalkan oleh pada tingkat Kasasi dan Peninjauan Kembali, sehingga akan dapat memberikan saran-saran atau pertimbangan-pertimbangan yang harus diperhatikan dalam upaya memailitkan suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk identifikasi masalah (*problem identification*)²² yang selanjutnya bertujuan untuk menjawab masalah.

b. Metode Pendekatan

Pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif* sehingga langkah-langkah dalam penelitian ini menggunakan logika yuridis. Pendekatan terhadap hukum yang normatif mengidentifikasikan dan mengkonsepsikan hukum sebagai norma, kaidah, peraturan, Undang-undang yang berlaku pada suatu waktu dan tempat

²⁰ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hal. 42.

²¹ *Ibid.*, hal. 43.

²² *Ibid.*, hal. 10.

tertentu sebagai produk dari suatu kekuasaan Negara tertentu yang berdaulat.²³

Sehingga penelitian dalam tesis ini dapat diklasifikasikan dalam penelitian untuk menemukan hukum *in concreto*. Maksudnya adalah penelitian yang merupakan usaha untuk menemukan apakah hukumnya yang sesuai untuk diterapkan *in concreto* guna menyelesaikan suatu perkara tertentu dan di manakah bunyi peraturan hukum itu dapat ditemukan termasuk ke dalam penelitian hukum juga dan disebut dengan istilah *legal research*.²⁴ Dalam hal ini penulis akan menerapkan juga Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara pada PT Dirgantara Indonesia (Persero) dan PT Istaka Karya (Persero) sebagai suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .

c. Jenis Penelitian

Penelitian yang bersifat *deskriptif analistis* bertujuan untuk memberi gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih.²⁵

Penelitian yang bersifat *deskriptif analistis* diharapkan mampu memberi gambaran yang rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala hal yang berhubungan dengan permasalahan yang dikaji, yaitu mengenai Badan Usaha Milik Negara, lembaga kepailitan, prosedur pemailitan dan juga akibat hukum bagi para pihak, hal tersebut digambarkan secara rinci dan dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban membayar Utang dan juga Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

²³ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perbandingan Antara Penelitian Hukum Normatif Dengan Penelitian Hukum Empiris*, majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, "Masalah- Masalah Hukum", Nomor 9, 1991, Hal. 44.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988), Hal. 22.

²⁵ Irawan Suhartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Dan Ilmu Sosial Lainnya*, (Bandung: Remaja Rosdakarya), Hal. 63.

d. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka.²⁶ Data sekunder ini terdiri dari:

1. **Bahan Hukum Primer** yang merupakan bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi :
 - a. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat;
 - b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
 - c. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara;
 - d. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
 - e. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas;
 - f. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
 - g. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - h. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta No. 41/PAILIT/2007/PN NIAGA/JKT.PST;
 - i. Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 075K/Pdt.Sus/2007;
 - j. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta No. 73/PAILIT/2010/PN.JKT. PST;
 - k. Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 124K/Pdt.Sus/2011; dan
 - l. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung No. 142 PK/PDT.SUS/2011.

2. **Bahan Hukum Sekunder** adalah bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa serta memahami bahan hukum primer, yaitu terdiri dari :

²⁶ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hal. 11.

- a. Buku- buku hasil karya para ahli;
- b. Makalah-makalah;
- c. Artikel-artikel;
- d. Majalah hukum; dan
- e. Bahan-bahan lain yang berkaitan dengan penelitian yang berasal dari internet.

3. **Bahan Hukum Tersier** yaitu bahan-bahan yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder²⁷. Bahan hukum tersier yang dimaksud berupa kamus-kamus, ensiklopedia, dan bahan lain yang dapat memberi petunjuk atau penjelasan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

e. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penelitian ini digunakan pendekatan teori, metode, teknik, dan analisis normatif. Dan dalam hal ini dipergunakan data sekunder yang diperoleh dari perpustakaan, yaitu berupa peraturan-peraturan perundangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum normatif dan pendapat para sarjana terkemuka dibidang ilmu hukum, yang dalam hal ini dibatasi sifat keilmuan yaitu hukum perusahaan, hukum kepailitan dengan memperhatikan bidang lain yang mendukung pemecahan masalah.

Penelitian kepustakaan ini dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan serta meneliti bahan-bahan pustaka yang merupakan data sekunder yang berhubungan dengan judul penelitian dan pokok permasalahan. Jika dimungkinkan juga menggunakan data primer sebagai penguat. Bahan-bahan yang dicatat meliputi permasalahan argumentasi, langkah-langkah yang diambil serta konsekuensi dan alternatif pemecahan masalah.

f. Metode Penyajian Data

²⁷ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hal. 104.

Data sekunder yang diperoleh akan disajikan dalam bentuk uraian yang disusun secara sistematis sebagai satu uraian yang utuh.

g. Metode Analisa Data

Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang diwujudkan dalam bentuk penjabaran atau uraian secara terperinci berdasarkan interpretasi data yang ada dengan memperhatikan perundangan yang berlaku yang selanjutnya diharapkan dapat menjawab pokok permasalahan yang diteliti dan akhirnya dapat ditarik kesimpulan atas pembahasan yang telah dilakukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Sistematikan penulisan dalam penelitian ini disusun dalam 5 (lima) bab, dan setiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab yaitu sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

merupakan bagian pendahuluan dalam penulisan ini, yang memuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teori, definisi operasional, metodologi penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM BADAN USAHA MILIK NEGARA DAN KEUANGAN NEGARA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan secara umum mengenai Badan Usaha Milik Negara dan Keuangan Negara yang dikemukakan oleh para ahli dan sarjana-sarjana yang berhubungan dengan bahasan yang akan diteliti.

BAB III TINJAUAN UMUM KEPAILITAN DAN KEPAILITAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

Dalam bab ini penulis akan menguraikan secara umum mengenai teori kepailitan yang dikemukakan oleh para ahli dan sarjana-sarjana yang berhubungan dengan bahasan yang akan diteliti dan kepailitan yang terjadi

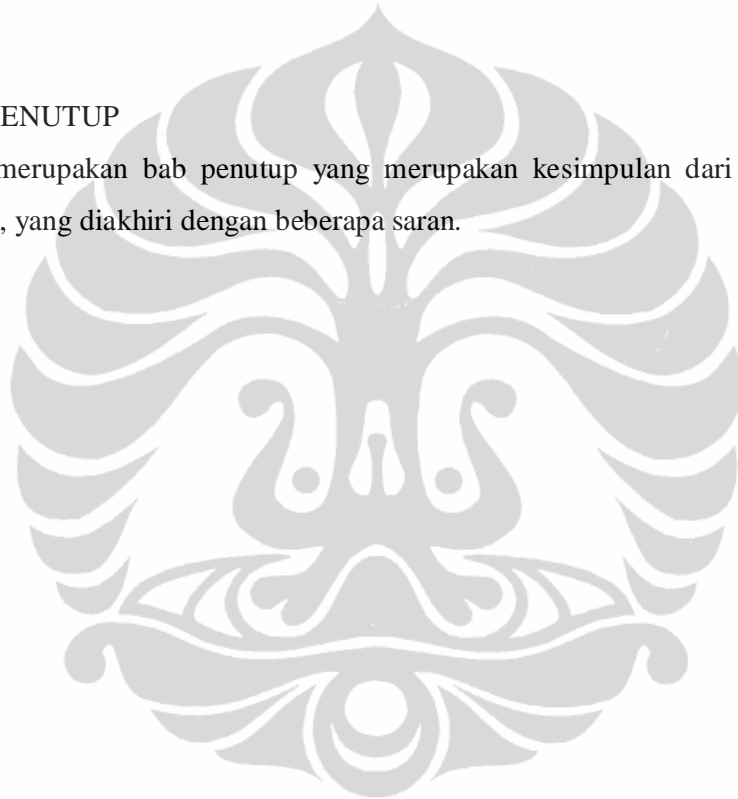
pada Badan Usaha Milik Negara PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero) menurut perundang-undangan.

BAB IV PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis akan menguraikan tentang hasil yang diperoleh dari penelitian tersebut, dan memaparkannya dalam bentuk uraian, membahas sesuai dengan perumusan masalah, serta menghubungkannya dengan teori-teori yang ada.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bab penutup yang merupakan kesimpulan dari bab-bab terdahulu, yang diakhiri dengan beberapa saran.



BAB 2

BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN KEUANGAN NEGARA

2.1. Badan Usaha Milik Negara

2.1.1. Sejarah Badan Usaha Milik Negara

Perusahaan milik negara yang sekarang disebut dengan Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) yang telah lama dikenal di Indonesia jauh sebelum proklamasi kemerdekaan. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda, terdapat sejumlah perusahaan milik negara yang umumnya bergerak di sektor pelayanan publik seperti transportasi, penyediaan air bersih, pos, telepon dan telegraf dan sektor-sektor industri strategis lainnya. Dalam pelayanan publik, pada tahun 1869 Pemerintah Hindia Belanda mendirikan *Staats Spoorwegen* (“SS”) dengan membangun lintasan Batavia-Bogor, yang kemudian dilanjutkan hingga ke kota-kota besar lain di pulau Jawa. Di luar pulau Jawa pada tahun 1876, *Staats Spoorwegen* juga membangun jalur kereta api di Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, dan Sulawesi Selatan. Selain SS milik pemerintah Hindia Belanda memberikan konsesi kepada perusahaan-perusahaan swasta dan kota praja. Setelah proklamasi kemerdekaan, selain mengambil alih perusahaan-perusahaan milik Pemerintah Hindia Belanda, dalam rangka program mendorong perekonomian nasional Pemerintah Republik Indonesia melakukan nasionalisasi beberapa perusahaan Belanda dalam bidang infrastruktur yang vital, seperti perusahaan listrik, air dan kereta api swasta. Selain itu, untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh Pemerintah Hindia Belanda, Pemerintah Republik Indonesia juga mendirikan beberapa BUMN, antara lain Garuda Indonesia (awalnya berpatungan dengan Perusahaan Belanda KLM yang kemudian diambil alih), Pelni, Jakarta Lloyd, Bank Industri Negara (BIN) yang kemudian beralih menjadi Bank Pembangunan Indonesia atau BAPINDO dan terakhir digabung menjadi Bank Mandiri.

Akibat pemutusan hubungan dengan Belanda dalam rangka pembebasan Irian Barat, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1958 telah dilakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan swasta eks milik warga negara Belanda di Indonesia. Perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi beroperasi dalam hampir semua sektor perekonomian negara yang mencakup perbankan, perkebunan, perdagangan dan jasa. Sebagai akibat dari nasionalisasi tersebut antara periode 1960-1969 jumlah BUMN seluruhnya menjadi 822 perusahaan.²⁸

Dalam masa sebelum proklamasi kemerdekaan ini, BUMN diatur oleh ketentuan *Indische Bedrijven Wet* (IBW atau Undang-undang Perusahaan) dan *Indische Comptabiliteit Wet* (ICW atau Undang-undang Perbendaharaan Negara). Sekitar 20 BUMN yang tunduk pada IBW yang bergerak dalam bidang-bidang ekonomi meliputi listrik, batubara, timah, pelabuhan, pegadaian, pengadaan garam, perkebunan, pos, telepon, telegraf, kereta api, dan topografi termasuk di dalam kategori ini ialah perusahaan jawatan seperti kereta api, pegadaian dan percetakan negara. Dalam perusahaan negara yang diatur IBW Stb. 1927 No. 419, anggaran perusahaan dimasukkan dalam anggaran belanja negara, teknis anggarannya termasuk dalam Departemen Keuangan, sedangkan pengawasannya dibawah departemen teknis.²⁹

Sedangkan perusahaan negara yang diatur ICW, statusnya tidak tegas dinyatakan sebagai organisasi usaha yang dilaksanakan pemerintah, tetapi anggaran perusahaan termasuk dalam anggaran departemen yang bersangkutan. Termasuk dalam kategori ini adalah perusahaan penerbitan (Balai Pustaka), listrik, dan air minum. Selain itu, dalam zaman setelah kemerdekaan, terdapat perusahaan-perusahaan negara yang diatur diluar ICW dan IBW, seperti PN Garuda Negara, PELNI, Djakarta Lloyd dan lain-lain.³⁰

Pada tahun 1960 pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (“UU No. 19 tahun 1960”). Undang-undang ini menggantikan *Indonesische Berdrijvenwet* sebagaimana

²⁸ Kompas, *BUMN Jangan Dijadikan Sapi Perah*, 17 Januari 2011, hal. 17.

²⁹ *Ibid.* hal. 17.

³⁰ Marwah M. Diah, *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi atau Korporasi*, (Jakarta: Literata Lintas Media,2003), hal. 186-187.

telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1955. UU No. 19 tahun 1960 menyeragamkan pengertian atau definisi mengenai Perusahaan Negara, yaitu semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Republik Indonesia kecuali jika ditentukan lain oleh undang-undang.

UU No. 19 tahun 1960 ini kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 1 Prp Tahun 1969 (“UU No. 1 tahun 1969”), dimana jumlah BUMN dikurangi dari sekitar 822 buah menjadi 184 buah melalui pengelompokan menjadi 3 (tiga) bentuk, yakni:³¹

- 1) Perusahaan Jawatan atau Perjan yang berusaha di bidang penyediaan jasa-jasa bagi dan pelayanan kepada masyarakat; permodalan Perjan (Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000) dimiliki oleh pemerintah dan tidak terbagi atas saham-saham, termasuk bagian dari APBN yang dikelola oleh Departemen yang membawahnya berdasarkan IBW dan ICW;
- 2) Perusahaan Umum atau Perum yaitu BUMN yang berusaha dibidang penyediaan pelayanan bagi kemanfaatan umum disamping mendapatkan keuntungan; modal seluruhnya milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham-saham serta berstatus badan hukum (Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998);
- 3) Persero, yaitu BUMN yang bertujuan memupuk keuntungan dan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sektor swasta dan/atau koperasi, diluar bidang Perjan dan Perum; modal seluruhnya atau sebagian milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan terbagi atas saham-saham serta berstatus badan hukum perdata yang berbentuk perseroan terbatas (Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998).

³¹ Martiono Hadianto, *Peran dan Posisi BUMN dalam Jangka Panjang Kedua*, ed. Moh. Arsyad Anwar, dkk, Strategi Pembiayaan dan Regrouping BUMN: Upaya Menciptakan Sinergi dalam Rangka Peningkatan Daya Saing BUMN, (Jakarta: 1994), hal. 11-12.

2.1.2. Penataan Perusahaan Milik Negara Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional. Dalam menjalankan kegiatan usahanya senantiasa berdasarkan demokrasi ekonomi, sehingga akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Mengingat peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam perekonomian nasional sangat penting, maka untuk mengoptimalkan peran BUMN tersebut dibutuhkan suatu pengurusan dan pengawasan secara profesional. Untuk mengakomodasi kebutuhan tersebut maka pemerintah melakukan penataan kembali terhadap perangkat peraturan perundangan yang mengatur BUMN yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional. Oleh karena itu pemerintah mengeluarkan UU No. 19 Tahun 2003 yang diharapkan dapat menjadi solusi untuk memajukan kesejahteraan rakyat.

2.1.3. Pengertian, Maksud dan Tujuan, serta Sumber Permodalan Badan Usaha Milik Negara

Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 19 Tahun 2003, berdasarkan ketentuan ini, Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut “BUMN”) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan. Yang lebih untuk dari suatu BUMN adalah adanya penugasan khusus dari pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Adapun maksud dan tujuan pendirian BUMN dirumuskan dalam Pasal 2 Ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 antara lain:

- 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 belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Adapun sumber permodalan BUMN diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003, penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:

- a. Anggaran Pendapatan Belanja Negara, termasuk APBN yaitu proyek-proyek pemerintah yang dikelola oleh BUMN atau piutang Negara yang dijadikan penyertaan modal.
- b. Kapitalisasi Cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.
- c. Sumber lainnya, termasuk dalam kategori ini antara lain keuntungan revaluasi aset.

2.2. Jenis atau Bentuk Badan Usaha Milik Negara

Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, dalam UU No. 19 Tahun 2003, BUMN disederhanakan menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).

2.2.1. Perusahaan Perseroan (Persero)

Pasal 1 Angka 2 UU No. 19 Tahun 2003, menyatakan bahwa:

“Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

Dalam UU No. 19 Tahun 2003 juga mengatur mengenai Perusahaan Perseroan Terbuka, atau yang sering disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007. Adapun maksud dan tujuan dari pendirian Persero adalah untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat, serta untuk mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan. Organ persero antara lain terdiri dari, Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris. Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham persero dimiliki oleh Negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara. Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Direksi Persero diangkat dan diberhentikan oleh RUPS, dalam hal menteri bertindak selaku RUPS, maka pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri. Dalam menjalankan tugasnya Direksi mempunyai kewajiban antara lain:

- a. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.
- b. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang.
- c. Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan.
- d. Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Persero.

Komisaris diangkat dan diberhentikan oleh RUPS, dalam hal menteri bertindak selaku RUPS, maka pengangkatan dan pemberhentian Komisaris

ditetapkan oleh Menteri. Komisaris bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasehat kepada Direksi.

2.2.2. Perusahaan Umum (Perum)

Pasal 1 Angka 4 UU No. 19 Tahun 2003, mengatakan bahwa: Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki 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 perusahaan.

Perum dalam menjalankan kegiatannya mengacu pada maksud serta tujuan antara lain tertuang dalam Pasal 36 UU No 19 Tahun 2003, yaitu :

- a. Menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang baik.
- b. Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan tersebut, dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.

Organ dalam Perum berbeda dari organ yang ada dalam Persero. Adapun organ dalam Perum antara lain, Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas. Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi. Menteri tidak bertanggung jawab atas segala perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan Negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum, kecuali apabila menteri baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi, terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perum, atau langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perum. Direksi Perum diangkat dan diberhentikan oleh menteri berdasarkan mekanisme peraturan perundang-undangan. Dalam

melaksanakan tugasnya, Direksi wajib mencurahkan tenaga, pikiran, dan perhatiannya secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian tujuan Perum. Direksi Perum wajib:

- a. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Perum yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.
- b. Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang.
- c. Direksi wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan.
- d. Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan.
- e. Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Perum.

Dalam Perum terdapat adanya Dewan Pengawas, ketentuan ini diatur dalam Pasal 56 UU No. 19 Tahun 2003. Dewan Pengawas ini diangkat dan diberhentikan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dewan Pengawas ini bertugas untuk mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Perum serta memberikan nasehat kepada Direksi.

2.3. Keuangan Negara

2.3.1. Menurut Pandangan Ahli

Keuangan Negara merupakan suatu istilah yang hingga saat ini masih menjadi perdebatan. Dalam bukunya yang berjudul *Kapita Selekta Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan sekurang-kurangnya dua pendapat yang memberikan pengertian keuangan negara secara berbeda. Pertama adalah pendapat yang dikemukakan oleh Harun Al Rasid, yang kemudian dibahas secara panjang oleh Yusuf L.

Indradewa, yang menyatakan bahwa keuangan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 adalah keuangan negara yang dikaitkan dengan tanggungjawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, pengertian keuangan negara dalam ayat (5) itu tidak mungkin mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan negara (kecuali Perjan atau Perusahaan Jawatan).³² Pendapat selanjutnya adalah pendapat dari A. Hamid S. Attamimi. Dengan mengambil rumusan yang diberikan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa APBN harus ditetapkan dengan undang-undang, dan rumusan Pasal 23 ayat (4) UUD 1945 (sebelum amandemen ketiga UUD 1945) yang menetapkan bahwa kedua hal tersebut (anggaran dan keuangan negara) harusnya merupakan dua hal yang berbeda. Oleh karena jika merupakan hal yang sama maka tentunya tidak perlu diatur dalam dua ayat yang berbeda.³³ Ini berarti dalam penafsiran yang kedua ini keuangan negara tidak hanya bersumber dari APBN saja, akan tetapi juga meliputi keuangan negara yang berasal dari APBD, BUMN maupun BUMD dan pada hakekatnya seluruh kekayaan negara merupakan keuangan negara.

H. Bohari dalam *Hukum Anggaran Negara* (1995, 8) mengatakan bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung pada sudut mana kita melihatnya. Ketentuan dalam Tambahan Lembaran Negara (TLN 1776) menyatakan: Dengan Keuangan Negara tidak hanya dimaksud uang negara tetapi seluruh kekayaan negara, termasuk didalamnya segala bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya baik kekayaan itu berada dalam pengurusan pada pejabat-pejabat atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah, dengan status hukum publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dimana pemerintah memiliki kepentingan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasarkan perjanjian dan penyertaan (partisipasi) pemerintah ataupun penunjukan dari pemerintah (Bohari: 1995,8). Dari pengertian tersebut diatas

³² Indra Dewa dalam Soeria Atmadja, 1996, hal. 44.

³³ Attamimi dalam Soeria Atmadja, 1996, hal. 50.

dapat kita lihat luasnya arti keuangan negara ini, yaitu yang meliputi hak milik negara atau kekayaan negara yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan. (Bohari: 1995,9).³⁴

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja untuk memahami definisi keuangan negara harus melihat tiga interpretasi atau penafsiran dari Pasal 23 UUD 1945 sebagai landasan konstitusional keuangan negara. Penafsiran pertama adalah: "...pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN, sebagai suatu sub-sistem dari suatu sistem keuangan negara dalam arti sempit".

Pada rumusan di atas, terlihat yang dimaksud dengan keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan demikian, dapat dikatakan APBN merupakan deskripsi dari keuangan negara dalam arti sempit yang menyebabkan pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan negara.

Penafsiran kedua Pasal 23 UUD 1945 menurut Arifin P. Soeria Atmadja berkaitan dengan metode sistematik dan historis yang menyatakan: "... keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara, sebagai suatu sistem keuangan negara..."

Jika didasarkan pada rumusan sebelumnya tersebut, dapat dilihat arti keuangan negara dalam arti luas. Dalam pemahaman ini makna keuangan negara merupakan segala sesuatu kegiatan atau aktivitas yang berkaitan erat dengan uang yang diterima atau dibentuk berdasarkan hak istimewa negara untuk kepentingan publik. Pemahaman tersebut kemudian lebih diarahkan pada dua hal, yaitu kepada hak dan kewajiban negara yang timbul dari makna keuangan negara. Adapun yang dimaksud dengan hak dalam hal ini ialah hak menciptakan uang; hak mendatangkan hasil, hak melakukan pungutan, hak meminjam, dan hak memaksa. Sementara itu, yang dimaksud dengan

³⁴ Gunawan Wijaya, *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 9.

kewajiban adalah kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pihak ketiga berdasarkan hubungan hukum atau hubungan hukum khusus.

Penafsiran ketiga menurut Arifin P. Soeria Atmadja dilakukan melalui pendekatan sistematik dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya. Maksudnya ialah: “Apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit. Selanjutnya pengertian keuangan negara apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teleologis untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan pertanggung jawaban, maka pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termasuk di dalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN/D dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan obyek pemeriksaan dan pengawasan”.

Penafsiran ketiga ini tampak paling esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Penafsiran ini akan sejalan dengan perkembangan masyarakat dewasa ini yang menuntut adanya kecepatan tindakan dan kebijakan, khususnya dari pemerintah, baik yang berdasarkan atas hukum (*rechtshandeling*) maupun yang berdasarkan atas fakta (*fietelijke handeling*). Dapat dilihat juga dalam penafsiran ketiga ini betapa ketat perumusan keuangan negara dalam aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja bahwa: “peranan hukum keuangan negara pada saat ini tengah diuji untuk memberikan pemahaman yang komprehensif-teoritis-praktis dalam proses pendewasaan sistem keuangan negara di Indonesia, khususnya dalam meneguhkan pengertian keuangan negara yang memihak pada konsepsi kemandirian badan hukum dan kebijakan otonomi daerah. Perubahan ketentuan dalam UUD 1945 dan peranan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan negara tidak memberikan kepekaan pada realitas tuntutan kemandirian badan hukum

dan otonomi daerah sebagai suatu bentuk hasrat politik (*political will*) yang diperlukan untuk menjalankan perubahan kebijakan keuangan negara yang berorientasi pada kemajuan dalam sistem keuangan negara”.

Selama ini terdapat pemahaman yang kurang tepat terhadap keuangan negara yang mengandung potensi mengurangi konsepsi berpikir atas manfaat dan hakikat keuangan negara. Bahkan hukum keuangan negara dalam tataran praktik menurut Arifin, mengalami kemunduran (*set back*), yang menunjukkan terjadinya gejala konservatisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan negara yang dikhawatirkan akan membawa akibat goyahnya pondasi keuangan negara sebagai tiang penyangga penyelenggara negara dalam memberikan pelayanan publik.

2.4. Kedudukan Hukum BUMN Dalam Keuangan Negara

Pasal 23 UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara sejak diundangkan tidak memberikan kejelasan mengenai pengertian yuridis “keuangan negara”, sehingga dapat dipahami bahwa terdapat 3 (tiga) penafsiran mengenai definisi keuangan negara, *penafsiran pertama*, keuangan negara adalah diartikan secara sempit, yaitu hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN sebagai suatu sub sistem dari keuangan negara dalam arti sempit. Rumusan ini berarti bahwa keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN atau rencana penggunaan uang negara yang diajukan pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan kata lain APBN merupakan diskrepsi keuangan negara dalam arti sempit, sehingga pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan negara.³⁵

Penafsiran kedua, adalah berkaitan dengan metode sistematis dan historis secara holistik menyatakan, bahwa keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara sebagai suatu sistem keuangan negara.

³⁵ Jusuf L. Indradewa, *Pengertian Keuangan Negara Menurut Pasal 23 ayat (5) UUD 1945*, dalam buku *Kapita Selekta Keuangan Negara* (Jakarta: 1996), hal. 23.

Makna tersebut mengandung pemahaman bahwa keuangan negara dalam arti luas, adalah segala sesuatu atau aktivitas yang berkaitan erat dengan uang yang diterima atau dibentuk berdasarkan hak istimewa negara untuk kepentingan publik. Pemahaman tersebut kemudian lebih diarahkan pada dua hal, yaitu hak dan kewajiban negara yang timbul dari makna keuangan negara. Adapun yang dimaksud dengan hak tersebut adalah hak menciptakan uang; hak mendatangkan hasil, hak melakukan pemungutan; hak meminjam dan hak memaksa. Adapun kewajiban adalah kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pihak ketiga berdasarkan hubungan hukum atau hubungan hukum khusus.

Penafsiran ketiga, dilakukan melalui “pendekatan sistematis dan teologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya”. Maksudnya adalah, apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan didasarkan pada system pengelolaan dan pertanggungjawaban, pengertian keuangan negara tersebut adalah dalam arti sempit yaitu hanya dikelola dan dipertanggungjawabkan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (“UU No. 1 tahun 2004”) jo. Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan APBN, dan pengelolaan pertanggungjawabannya tidak dapat dilakukan berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi keuangan daerah, atau keuangan BUMN dan sebagainya. Namun, apabila dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan pertanggungjawaban, pengertian keuangan negara adalah dalam arti luas. Artinya, bahwa semua keuangan negara termasuk keuangan-keuangan baik yang sudah berubah status hukumnya, maupun yang belum seperti keuangan APBN, APBD, BUMN, BUMD dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan objek pemeriksaan dan pengawasan (lihat Penjelasan Pasal 2 ayat (1) dan (2)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan).³⁶

Selanjutnya, keuangan negara yang telah berubah status hukumnya menjadi keuangan daerah (dana perimbangan), akan dikelola dan dipertanggungjawabkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Disini jelas bahwa secara yuridis pengertian keuangan negara tidak sama dengan keuangan negara, karena pengelolaan dan pertanggungjawaban, maupun pemeriksaannya diatur tersendiri, secara terpisah dan berbeda.

Dalam kaitan ini, amandemen ketiga UUD 1945, Pasal 23E dan Pasal 23G hanya mengatur mengenai keuangan negara dan tidak mengatur keuangan daerah. Selanjutnya, kepentingan keuangan negara apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teologis didasarkan kepada sistem pengawasan atau pemeriksaan, pengertian keuangan negara itu adalah dalam arti luas.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 UU No. 17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Selanjutnya, Pasal 1 UU No. 17 Tahun 2003 adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut..

Ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003 menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Kerancuan itu dapat

³⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Implikasi Hukum Pengelolaan, Tanggung Jawab dan Pemeriksaan BUMN*, dalam buku "Gagasan dan Pemikiran Tentang Pembaharuan Hukum Nasional Volume II", Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, (Jakarta:2003), hal. 49.

dikategorikan sebagai suatu hal yang menyimpang apabila dilakukan pengkajian dan penelusuran peraturan perundang-undangan lainnya.

BUMN di Indonesia beroperasi dengan landasan yuridis UU No. 19 Tahun 2003, bahwa Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 menentukan, bahwa perusahaan persero yang selanjutnya disebut persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Kemudian, Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 menegaskan bahwa modal Persero merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan penyertaan modal negara dalam rangka pendirian dan penyertaan dalam BUMN bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (“APBN”). Sementara itu, penjelasan pasal tersebut menentukan, bahwa yang dimaksud dengan “dipisahkan” adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, tetapi pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Di lain pihak, Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 menegaskan bahwa perseroan terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Kemudian, Pasal 7 ayat (4) UU No. 40 Tahun 2007 menegaskan perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mengenai pengesahan badan hukum perseroan.

Implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal pemerintah (PMP) pada suatu Persero tidak dapat dikatakan sebagai keuangan publik lagi. Status hukum keuangan publik tersebut pada saat menjadi saham pada Persero, tidak lagi merupakan keuangan publik yang tunduk pada ketentuan peraturan

perundang-undangan di bidang keuangan publik seperti Keppres No. 17 Tahun 2000, UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004 dan sebagainya, seketika itu juga status hukumnya telah berubah menjadi uang Persero yang tunduk pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“**KUH Perdata**”) dan UU No. 40 Tahun 2007. Berdasarkan konsep tersebut, imunitas publik negara sebagai badan hukum berubah status hukumnya menjadi badan hukum privat pemegang saham yang kedudukan hukumnya sama dan sederajat dengan kedudukan hukum pemegang saham yang lainnya (swasta). Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas, karena telah terjadi transformasi hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat.³⁷

Berdasarkan kedudukan hukum BUMN Persero sebagai badan hukum privat, Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2004 yang menentukan tentang larangan penyitaan terhadap barang-barang milik negara/daerah atau yang dikuasai oleh negara/daerah, tidak berlaku terhadap BUMN Persero.

Selanjutnya, setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari APBN dan setiap perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur, kepemilikan negara atas Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 menetapkan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007. Dengan demikian, segala aturan mengenai permodalan, pengelolaan, kepengurusan, pertanggungjawaban dan lain-lain akan mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku untuk perseroan terbatas.

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tersebut, penyertaan modal yang dipisahkan dari kekayaan negara diwujudkan dalam bentuk ‘saham’. Selain sebagai bukti ikut sertanya seseorang menanamkan modalnya atau tanda bukti penyertaan, saham terkait erat

³⁷ *Ibid.*, hal. 62.

dengan konsekuensi hukum dari bentuk “asosiasi modal”, bukan “asosiasi orang”.³⁸ Penjelasan Pasal 4 ayat (5) UU No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa penambahan penyertaan dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya cukup dengan Keputusan RUPS atau Menteri dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan karena pada prinsipnya kekayaan negara tersebut telah terpisah dari APBN.

Sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003 penyertaan dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Berkaitan dengan ketentuan ini, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas (“**PP No. 44 Tahun 2005**”) menetapkan sebagai berikut:

- (1) Pasal 1 angka 7 menyatakan bahwa Penyertaan Modal Negara (PMN) adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN yang bersama dengan cadangan perusahaan atau sumber lain merupakan modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.
- (2) Pasal 4 menyatakan bahwa setiap penyertaan dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan bidang keuangan negara.
- (3) Pasal 5 menyatakan bahwa penyertaan modal dapat dilakukan oleh negara terkait dengan pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas, PMN pada Perseroan Terbatas yang didalamnya belum terdapat saham milik negara atau PMN pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang didalamnya telah terdapat saham milik negara.

Berdasarkan hal tersebut, pendirian Persero adalah bagian dari penyertaan modal. Sebelum sebuah “penyertaan” menjadi modal Persero, diperlukan syarat kajian yang mendalam tentang kelayakan dan pentingnya “penyertaan” tersebut dilakukan. Secara terperinci prosedur ‘penyertaan’ diatur dalam Pasal 10 ayat (1) sampai (4) PP No. 44 Tahun 2005. Pendirian BUMN atau PMN didahului oleh kajian kelayakan oleh Menteri Keuangan bersama-sama dengan Menteri BUMN dan Menteri terkait dan hasil kajian disampaikan berupa usulan penyertaan dimaksud kepada Presiden untuk

³⁸ Rudi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Disertai dengan Ulasan Menurut UU Nomor 1 Tahun 1995*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hal. 114.

mendapatkan persetujuan. Kemudian Presiden akan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang Pendirian Persero, yang memuat pendirian, maksud dan tujuan, dan jumlah kekayaan yang dipisahkan untuk modal Persero. Dalam PP pendirian juga dimuat bahwa PMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari APBN Tahun Anggaran tertentu dan berdasar PP Pendirian ini, Menteri Negara BUMN mewakili negara untuk menghadap notaris untuk memenuhi tata cara pendirian sebuah PT. Hal-hal yang termuat dalam PP Persero akan dimuat dalam Anggaran Dasar Persero.

Kedudukan Menteri Negara BUMN mewakili negara sebagai pemegang saham merupakan delegasi kewenangan Presiden. Namun, proses peralihan kewenangan tidak terjadi langsung dari Presiden kepada Menteri Negara BUMN. Pasal 6 UU No. 17 Tahun 2003 mengatur bahwa peralihan kewenangan tersebut berasal dari Menteri Keuangan yang mendapat sebagian kuasa dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan selanjutnya melimpahkan sebagian kekuasaan pada Menteri Negara BUMN, dan/atau kuasa substitusinya, bertindak untuk dan atas nama negara sebagai pemegang saham.

Pelimpahan ini diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Jawatan (Perjan) kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (“**PP No. 41 Tahun 2003**”) menyatakan bahwa kedudukan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan di bidang pembinaan dan pengawasan BUMN sebagian dilimpahkan kepada Menteri Negara BUMN. Menurut Wuri Adriyani berdasarkan hasil karya tulisnya, dalam Anggaran Dasar saham Persero telah langsung di atasnamakan Negara Republik Indonesia. Pasal 4 ayat (2) Anggaran Dasar Persero pada umumnya menentukan modal dasar perseroan yang telah ditempatkan dan/atau diambil bagian oleh Negara Republik Indonesia.³⁹

Berdasarkan perkembangan dalam praktik, pada saat ini terdapat dua pandangan yang saling bertolak belakang mengenai kedudukan BUMN

³⁹ Wuri Adriyani, *Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik dan Hukum Privat*, Disertasi Dokot Ilmu Hukum di Universitas Airlangga, 29 Januari 2009.

Persero terhadap keuangan negara.⁴⁰ *Pandangan pertama*, berpendapat bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan dan disertakan sebagai modal Persero merupakan harta kekayaan Persero, dan keuangan negara dalam BUMN/BUMD adalah sebatas saham di perusahaan itu. Sebaliknya, *Pandangan Kedua* berpendapat bahwa pengertian keuangan negara dapat dilihat dalam Pasal 1 UU No. 17 tahun 2003, yakni semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang. Serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Ketentuan ini sama dengan dimaksud dalam Pasak 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi kemudian dirubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 (“**UU No. 20 Tahun 2001**”), yang menyatakan bahwa Keuangan Negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban timbul karena:

- (1) Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik tingkat pusat maupun daerah; dan
- (2) Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyetorkan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Jika digunakan pendekatan proses, keuangan negara diartikan sebagai sesuatu kegiatan yang berkaitan erat dengan uang yang diterima publik atau dibentuk berdasarkan hak istimewa negara untuk kepentingan publik.

Menurut Ketua Komisi Hukum Nasional, J.E. Sahetapy dalam Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi mengatakan perlu kejelasan definisi secara yuridis dalam menentukan pengertian keuangan negara. Menurutnya, pengertian keuangan negara masih tersebar dalam beberapa undang-undang, diantaranya UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, Undang-undang No. 49 Prp. Tahun 1960, serta

⁴⁰ Andriani Nurdin, *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*, (Bandung: PT Alumni, 2012), hal. 111.

munculnya pasal piutang perusahaan negara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Negara/Daerah.⁴¹

Sementara pihak yang menginginkan penyempitan definisi keuangan negara terutama bagi BUMN, menggunakan ketentuan UU No. 19 Tahun 2003 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk ranah hukum privat. Pendapat senada disampaikan Direktur Informasi dan Akuntansi Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan, Hekinus Manao.⁴² Cakupan keuangan negara menurut Hekinus Manao sesuai dengan Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003 meliputi kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.

Pemahaman kedudukan keuangan negara berdasarkan ketentuan itu menurut Hekinus terbatas pada kekayaan yang dipisahkan, yaitu sebesar modal yang disetor atau perubahannya. Jika pemerintah memegang saham 50% maka penyertaannya adalah hanya 50%, jangan ditafsirkan aset BUMN identik dengan aset negara. Hekinus juga menambahkan bahwa pemahaman yang keliru terjadi saat keuangan negara ditafsirkan sebagai seluruh aset BUMN/BUMD, bagian kekayaan pemerintah yang disertakan di dalamnya tunduk pada ketentuan rezim korporasi. Berdasarkan hal tersebut, aturan tentang pertanggungjawaban kerugian negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007.⁴³

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Erman Radjaguguk dan Arifin P. Soeria Atmadja. Menurut Erman Radjaguguk kekayaan negara menyangkut BUMN berbentuk Persero bukanlah harta kekayaan BUMN secara keseluruhan, melainkan terbatas pada kekayaan negara yang

⁴¹ J.E Sahetapy, *Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Sistem Informasi Keuangan Negara dan Daerah BPK RI, 26 Agustus 2009, http://sikad.bpk.go.id/nw_detail.php?n_id=22.

⁴² J.E. Sahetappy, *Ibid.*

⁴³ J.E. Sahetappy, *Ibid.*

dipisahkan dalam BUMN yang berbentuk saham yang dimiliki oleh negara. Erman menambahkan bahwa tindak pidana korupsi, baru dapat dikenakan pada orang yang menggelapkan surat berharga dengan jalan menjual saham tersebut secara melawan hukum sesuai dengan Pasal 8 UU No. 20 Tahun 2001 jo. UU No. 31 Tahun 1999.⁴⁴

Erman Radjaguguk menilai ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah (“**PP No. 14 tahun 2005**”) adalah sebuah kesalahan. Pasal 19 dan 20 PP No. 14 Tahun 2005 menyebutkan tata cara dan penghapusan secara bersyarat maupun mutlak piutang perusahaan negara/daerah diserahkan pada Panitia Urusan Piutang Negara dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Keuangan, dengan begitu tidak ada pemisahan kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan negara sebagai pemegang saham.⁴⁵

Ketentuan Undang-undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (“**UU No. 49 Tahun 1960**”) mendefinisikan piutang negara atau hutang kepada negara sebagai jumlah yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai negara. Menurut Hekinus, aturan ini sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan dan tidak seharusnya digunakan lagi. Aturan ini diterbitkan saat pemerintah RI mengambil alih perusahaan-perusahaan eks Belanda, sementara kedudukan perusahaan negara waktu itu berbeda. Karena itu, lanjutnya, seharusnya digunakan penafsiran *lex posteriori derogate legi priori* (hukum yang berlaku kemudian menghapuskan hukum yang berlaku terdahulu).⁴⁶

Erman Radjaguguk menambahkan upaya hukum negara jika terjadi kerugian harus sesuai dengan mekanisme UU No. 40 Tahun 2007 dan UU No. 19 Tahun 2003, khususnya Pasal 54 ayat (2) UU No. 40 Tahun 2007 bahwa pemegang saham dapat menggugat direksi atau komisaris apabila keputusan mereka dianggap merugikan pemegang saham. Tuntutan pidana

⁴⁴ Erman Radjaguguk, *Peranan Hukum dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat*, <http://ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/>

⁴⁵ Erman Radjaguguk, *Ibid.*

⁴⁶ Erman Radjaguguk, *Ibid.*

juga dapat dikenakan pada direksi BUMN/BUMD yang melakukan delik penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran undang-undang perbankan atau lainnya yang memuat ketentuan pidana.⁴⁷

Demikian juga pendapat ahli hukum keuangan negara Arifin P. Soeria Atmadja, ketika negara melakukan penyertaan modal dalam bentuk saham di sebuah PT, uang negara yang berbentuk saham menjadi uang PT. Pengelolaan, pertanggungjawaban, dan pemeriksaan keuangan mengacu pada UU No. 40 Tahun 2007. Berdasarkan Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 tidak ada perbedaan yuridis antara Persero dan PT. Status hukum keuangan publik telah mengalami perubahan hukum (transformasi hukum) menjadi status keuangan privat.⁴⁸

Berdasarkan konsep keuangan negara Pasal 2 huruf (h) dan (i) UU Nomor 17 Tahun 2003, termasuk pengertian keuangan negara adalah juga barang milik negara. Berdasarkan Pasal 1 angka (10) UU No. 1 Tahun 2004 diatur juga bahwa “Barang Milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah”. Masalah akan timbul pada cakupan pengertian ini sama dengan masalah pada pengertian keuangan negara. Pada kalimat “berasal dari perolehan lain yang sah”, akan mengena pada semua jenis perolehan dari pemilik barang. Bahkan, Pasal 1 angka (13) UU No. 1 Tahun 2004 menentukan bahwa pengguna barang milik negara adalah “pejabat”, seperti dikutip sebagai berikut: “Pengguna Barang adalah pejabat pemegang keuangan penggunaan barang milik negara/daerah”.⁴⁹

Arifin P. Soeria Atmadja juga menyatakan bahwa perumusan Pasal 2 huruf (g) dan (i) UU No. 17 Tahun 2003 adalah keliru. Hal ini disebabkan penggunaan pendekatan disiplin ilmu akuntansi disamping ilmu hukum. Penggunaan disiplin ilmu hukum ada pada rumusan keuangan negara yang diatur Pasal 1 (1) UU No. 17 Tahun 2003. Dikatakan bahwa, *entry point* definisi keuangan negara adalah negara sebagai badan hukum yang memiliki

⁴⁷ Erman Radjaguguk, *Ibid.*

⁴⁸ Arifin P. Soeri Atmadja, *Reposisi Keuangan Negara*, Seminar Pusat Kajian Hukum dan Pemerintahan yang Baik, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 24 Februari 2008, diakses dari www.hukumonline.com

⁴⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Ibid.*

hak dan kewajiban seperti layaknya subyek hukum. Akan tetapi, rumusan penjabarannya di Pasal 2 huruf (g), (h) dan (i) menggunakan pendekatan ilmu akuntansi.⁵⁰

Pemikiran ini akan berakibat fatal bila dibalik pada pemikiran bahwa utang piutang badan hukum privat atau perorangan yang mengelola keuangan negara sesuai pengaturan Pasal 2 huruf (g), (h) dan (i) UU No. 17 Tahun 2003, adalah merupakan utang piutang negara. Sehubungan dengan hal tersebut, Fatwa Mahkamah Agung RI kepada Menteri Keuangan No. WKMA/yud/20/VIII/2006 mengenai piutang BUMN menyatakan bahwa: “Piutang BUMN bukanlah piutang negara” dan Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Urusan Piutang Negara tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya UU No. 19 Tahun 2003.

Sejalan dengan saling bertentangnya undang-undang dalam mendefinisikan keuangan negara, di kalangan para Hakim baik di peradilan tingkat pertama, banding maupun di Mahkamah Agung, berakibat pada perbedaan dalam putusan-putusannya yang akan dipaparkan lebih lanjut dalam Bab 4.

⁵⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 26, No. 1 Tahun 2007, hal. 6 yang mengutip dari Simon, Henk: *Publiekrecht of Privaatrecht?*, diss. 1993.

BAB 3

TINJAUAN UMUM KEPAILITAN

3.1. Pengertian dan Tujuan

3.1.1. Pengertian Kepailitan

Secara etimologi kepailitan berasal dari kata 'pailit', yang diambil dari bahasa Belanda 'failliet'. Istilah 'failliet' sendiri berasal dari bahasa Perancis 'faillite' yang berarti pemogokan atau kemacetan pembayaran. Dalam bahasa Inggris istilah yang digunakan adalah *bankrupt* (pailit) dan *bankruptcy* (kepailitan).⁵¹ Kata 'bankruptcy' ini dibentuk dari kata Latin 'bancus' yang berarti meja dari pedagang dan 'ruptus' yang berarti rusak (*broken*), yang menunjukkan tempat melakukan bisnis rusak atau hilang. Dalam abad pertengahan, di Italia apabila seorang pedagang tidak membayar hutangnya, kreditor dari pedagang tersebut akan menghancurkan bangku tempat berdagang, sering kali di atas kepala yang berutang.⁵² Sumber kata lain adalah dari bahasa Prancis 'banqueroute', yang berarti sedang dalam pelarian (*being on the 'route'*), atau melarikan diri dari para kreditor dan hidup dari hasil yang didapatnya dengan curang.

Dari sudut pandang bisnis, kepailitan atau kebangkrutan adalah suatu keadaan keuangan yang memburuk untuk suatu perusahaan yang dapat membawa akibat pada rendahnya kinerja untuk jangka waktu tertentu yang berkelanjutan, yang pada akhirnya menjadikan perusahaan tersebut kehilangan sumber daya dan dana yang dimiliki. Dalam teori keuangan, kesulitan keuangan (*financial distress*) ini dibedakan dalam beberapa kategori:

- 1) Kegagalan ekonomi atau *economic failure*, dimana pendanaan perusahaan tidak dapat menutup biaya, termasuk biaya modal. Badan usaha yang mengalami kegagalan ekonomi hanya dapat meneruskan kegiatannya sepanjang kreditor berkeinginan untuk menyediakan

⁵¹ Viktor M. Situmorang dan Hendri Soekarso, *Pengantar Hukum Kepailitan Indonesia*, (Jakarta:Rineka Cipta,1993), hal. 18.

⁵² Wikipedia, *Bankruptcy*, <http://en.wikipedia.org/wiki/Bankruptcy>

tambahan modal dan pemilik dapat menerima tingkat pengembalian di bawah tingkat bunga pasar.

- 2) Kegagalan bisnis atau *business failure*, dimana perusahaan menghentikan kegiatannya dengan akibat kerugian bagi kreditor. Suatu usaha dapat diklasifikasikan gagal, meskipun tidak melalui kepailitan secara normal dan formal, juga suatu usaha dapat dihentikan/ditutup tetapi tidak dianggap batal.
- 3) *Technical Insolvency* atau secara teknis sudah tidak solven, dimana perusahaan dinyatakan pailit apabila tidak dapat memenuhi kewajibannya membayar utang yang jatuh waktu. *Technical Insolvency* dapat merupakan kekurangan likuiditas yang sifatnya sementara, yang pada suatu waktu perusahaan dapat mengumpulkan uang untuk memenuhi kewajibannya dan tetap hidup. Di lain pihak, apabila *Technical Insolvency* ini merupakan gejala awal dari kegagalan ekonomi, berarti hal ini merupakan tanda kearah bencana keuangan.
- 4) *Insolvency in Bankruptcy*, dimana nilai buku dari total kewajiban melebihi nilai asset perusahaan dan keadaan ini lebih parah dibandingkan dengan *Technical Insolvency*, yang dapat mengarah ke likuidasi.
- 5) Kepailitan menurut hukum atau *legal bankruptcy*, yakni kepailitan yang dijatuhkan oleh pengadilan sesuai dengan undang-undang.

Menurut Mark Ingebretsen terdapat sepuluh alasan besar yang mendorong bangkrutnya suatu perusahaan. Alasan-alasan ini adalah membiarkan harga saham menentukan strategi, pertumbuhan yang terlalu cepat, mengabaikan konsumen, mengabaikan pergeseran paradigma, melibatkan diri dalam perang harga yang berkepanjangan, mengabaikan kewajiban-ancaman krisis, terlalu sering berinovasi, buruknya perencanaan, sinergi yang gagal dan sikap arogan.⁵³ Sebab-sebab kebangkrutan dapat berasal dari internal perusahaan, antara lain salah urus dan sebab eksternal berkaitan dengan berubahnya lingkungan bisnis. Perusahaan yang mengalami

⁵³ Mark Ingebresten, *Why Companies Fail*, terjemahan Emil Salim, (Jakarta: Internusa, 2003), hal. 19-20.

kebangkrutan ini hanya punya 2 (dua) opsi, yakni menyatakan pailit menurut hukum atau melakukan upaya-upaya pemulihan dengan berupaya meningkatkan efisiensi dan produktivitas.

Berbagai definisi tentang kepailitan menurut hukum telah diberikan oleh beberapa pakar, yang melihatnya dari berbagai sudut pandang. Diantaranya, Purwosutjipto menyatakan bahwa ‘pailit’ adalah keadaan berhenti membayar (utang-utangnya),⁵⁴ sedangkan menurut Subekti kepailitan adalah suatu usaha bersama untuk mendapatkan pembayaran bagi semua orang yang berpiutang secara adil.⁵⁵ Retnowulan menyebutkan kepailitan adalah eksekusi masal yang ditetapkan dengan keputusan hakim, yang berlaku serta merta, dengan melakukan penyitaan umum atas semua harta orang yang dinyatakan pailit, baik yang ada pada waktu pernyataan pailit, maupun yang diperoleh selama kepailitan berlangsung, untuk kepentingan semua kreditor, yang dilakukan dengan pengawasan pihak yang berwajib.⁵⁶ Sementara itu, Munir Fuady menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pailit atau bangkrut adalah suatu sitaan umum atas seluruh harta debitor agar dicapainya perdamaian antara debitor dan para kreditor atau agar harta tersebut dapat dibagi-bagi secara adil diantara para kreditor.⁵⁷

Selanjutnya, *Black Law's Dictionary* mengartikan ‘pailit’ atau ‘bankrupt’ adalah sebagai berikut:

*“Bankrupt is the state or condition of a person (individual, partnership, corporation, municipality) who is unable to pay its debt as they are, or become due”. The term includes a person against whom a voluntary petition has been filed, or who has been adjudged a bankrupt.”*⁵⁸

⁵⁴ H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian dan Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, (Jakarta: Djambatan), hal. 28.

⁵⁵ R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, (Jakarta: Intermasa, 1995), hal. 28.

⁵⁶ Retnowulan, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi dan Perbankan*, (Jakarta: Seri Varia Yustisia, 1996), hal. 85.

⁵⁷ Munir Fuady, *Hukum Kepailitan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 8.

⁵⁸ Bryan A., Garner, *Black Law's Dictionary*, (St. Paul: West Group, 1999), hal. 141.

Pasal 1 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 mendefinisikannya sebagai berikut:

“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”.

Sementara itu, dari sudut pandang keuangan, ‘kepailitan’ diartikan sebagai berikut:⁵⁹

- 1) *International Standard and Poors (S&P):*
The first occurrence of a payment default on any financial obligation, rated or unrated, other than a financial obligation subject to a bonafide commercial dispute; an exception occurs when an interest payment missed on the due date is made within the grace period.
- 2) *ISDA (International Swaps and Derivatives Association):*
 Kepailitan adalah terjadinya salah satu kejadian-kejadian berikut ini:
 - a) Perusahaan yang mengeluarkan surat hutang berhenti beroperasi (pailit);
 - b) Perusahaan tidak solven atau tidak mampu membayar utang;
 - c) Timbulnya tuntutan kepailitan;
 - d) Proses kepailitan sedang terjadi;
 - e) Telah ditunjuknya *receivership*;
 - f) Dititipkannya seluruh asset kepada pihak ketiga.

Dari berbagai definisi sebagaimana tersebut diatas, dapat disimpulkan, pengertian pailit berhubungan dengan berhentinya pembayaran dari seorang (debitor) atas utang-utangnya yang telah jatuh tempo, dan berhentinya pembayaran tersebut harus disertai dengan suatu tindakan nyata untuk mengajukan, baik yang dilakukan secara sukarela oleh debitor sendiri maupun permintaan pihak ketiga.

Keadaan berhenti membayar utang dapat terjadi karena tidak mampu membayar atau tidak mau membayar. Dalam keadaan ‘pailit’ ini, seorang

⁵⁹ Muliaman D. Hadad, Wimboh Santoso dan Ita Rulina, *Indikator Kepailitan di Indonesia: An Additional Early Warning Tools pada Stabilitas Sistem Keuangan*, (Jakarta: Bank Indonesia, 2003), hal. 1.

debitor telah berhenti membayar utang-utangnya, dan atas permintaan para kreditornya atau permintaan sendiri oleh pengadilan dinyatakan pailit dan harta kekayaan dikuasai oleh balai harta peninggalan selaku pengampu dalam usaha kepailitan tersebut untuk dimanfaatkan oleh semua kreditor.⁶⁰

Kepailitan merupakan suatu jalan keluar yang bersifat komersial untuk keluar dari persoalan utang piutang yang menghimpit seorang debitor, sehingga debitor tersebut sudah tidak mempunyai kemampuan lagi untuk membayar utang-utang tersebut kepada kreditornya. Tujuan kepailitan adalah untuk melakukan pembagian antara para kreditor atas kekayaan debitor adalah kurator; atau kepailitan dimaksudkan untuk menghindari terjadinya sitaan terpisah atau eksekusi terpisah oleh kreditor dan menggantikannya dengan mengadakan sitaan bersama sehingga kekayaan debitor dapat dibagikan kepada semua kreditor sesuai dengan haknya masing-masing.

Dalam hal kepailitan dilakukan secara sukarela oleh debitor, hak untuk mengajukan kepailitan yang diberikan oleh hukum dapat membantu memberhentikan semua kreditor untuk menagih sekurang-kurangnya sampai dengan seluruh utang telah diketahui atau diidentifikasi menurut hukum. Dengan demikian, kepailitan merupakan proses hukum sehingga orang yang tidak dapat membayar utang-utangnya dapat melanjutkan usahanya kembali mulai dari awal.

3.1.2. Tujuan Kepailitan

Tujuan Kepailitan adalah pembagian kekayaan Debitor oleh Kurator kepada semua Kreditor dengan memperhatikan hak-hak mereka masing-masing.⁶¹ Kepailitan semata-mata hanya mengenai harta pailit atau kekayaan Debitor saja dan tidak mengenai diri pribadi Debitor Pailit sehingga status pribadi Debitor tidak terpengaruh olehnya, karenanya Debitor tidak berada di bawah pengampuan (*curatele*). Sekalipun Debitor tidak kehilangan

⁶⁰ R. Subekti dan Tjitrosoedibyo, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, Jakarta, 1989), hal. 85.

⁶¹ Fred B.G.Tumbuan, S.H., *Pokok-pokok Undang-Undang Tentang Kepailitan Sebagaimana Diubah oleh PERPU No. 1/1998*, dalam buku Rudy A. Lontoh, S.H., dkk, *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, (Bandung: PT Alumni, 2001), hal. 125.

kecakapannya untuk melakukan perbuatan hukum (*volkomen handelingsbevoegd*), namun demikian perbuatan-perbuatannya tidak mempunyai akibat hukum atas kekayaannya yang tercakup dalam kepailitan. Kalaupun Debitor melanggar ketentuan tersebut, maka perbuatannya tidak mengikat kekayaannya tersebut kecuali perikatan yang bersangkutan mendatangkan keuntungan bagi harta (*budel*) pailit.

Ada beberapa faktor perlunya pengaturan mengenai kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, hal ini juga disebutkan dalam penjelasan umum UU No. 37 Tahun 2004:

1. Untuk menghindari perebutan harta Debitor apabila dalam waktu yang sama ada beberapa Kreditor yang menagih piutangnya dari Debitor.
2. Untuk menghindari adanya Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan yang menuntut haknya dengan cara menjual barang milik Debitor tanpa memperhatikan kepentingan Debitor atau para Kreditor lainnya.
3. Untuk menghindari adanya kecurangan-kecurangan yang dilakukan oleh salah seorang Kreditor atau Debitor sendiri.

Tujuan dari hukum kepailitan (*bankruptcy law*) yang ditulis oleh Louis E. Levinthal dalam bukunya yang berjudul *The Early History of Bankruptcy Law*, yang telah dikutip oleh Jordan *et, al.* antara lain adalah:⁶²

- a) Untuk Menjamin Pembagian yang sama terhadap harta kekayaan Debitor diantara para Kreditornya.
- b) Mencegah agar Debitor tidak melakukan perbuatan-perbuatan yang dapat merugikan para kreditornya.
- c) Memberikan perlindungan kepada Debitor yang beritikad baik dari para Kreditornya, dengan cara memperoleh pembebasan utang.

⁶² Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2002), Hal..37.

3.2. Dasar Hukum, Asas-Asas dan Prinsip-Prinsip Hukum Kepailitan

3.2.1 Dasar Hukum Kepailitan

Sebagai dasar umum (peraturan umum) dari lembaga kepailitan adalah Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH-Perdata), khususnya Pasal 1131 dan 1132. Sedangkan dasar hukum yang khusus tentang kepailitan di Indonesia saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

3.2.2 Asas-Asas Hukum Kepailitan

Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dibuat untuk kepentingan dunia usaha khususnya dalam penyelesaian permasalahan utang piutang. Untuk dapat mengakomodir permasalahan tersebut, dalam undang-undang tersebut tercakup beberapa asas diantaranya terdapat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Asas-asas tersebut antara lain adalah:

a. Asas Keseimbangan

Undang-undang ini mengatur beberapa ketentuan yang merupakan perwujudan dari asas keseimbangan yaitu di satu pihak, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh Debitor yang tidak jujur, di lain pihak, terdapat ketentuan yang dapat mencegah terjadinya penyalahgunaan pranata dan lembaga kepailitan oleh Kreditor yang tidak beritikad baik.

b. Asas Kelangsungan Usaha

Dalam Undang-undang ini, terdapat ketentuan yang memungkinkan perusahaan Debitor yang prospektif tetap dilangsungkan.

c. Asas Keadilan

Dalam kepailitan asas keadilan mengandung pengertian, bahwa ketentuan mengenai kepailitan dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pihak yang berkepentingan. Asas keadilan ini untuk mencegah

terjadinya kesewenang-wenangan pihak penagih yang mengusahakan pembayaran atas tagihan masing-masing terhadap Debitor, dengan tidak memperdulikan Kreditor lainnya.

d. Asas Integrasi

Asas integrasi dalam Undang-undang ini mengandung pengertian bahwa sistem hukum formil maupun materiilnya merupakan satu kesatuan yang utuh dari sistem hukum perdata dan hukum acara perdata nasional.

3.2.3 Prinsip-Prinsip Hukum Kepailitan

Prinsip-prinsip hukum yang umum dan lazim dalam hukum kepailitan di berbagai sistem hukum adalah sebagai berikut:⁶³

Pertama, prinsip *paritas creditorium* yang berarti bahwa para kreditor baik kreditor separatis, kreditor preferen, maupun kreditor konkuren mempunyai hak yang sama tanpa dibedakan terhadap segenap harta benda debitor sehingga jika debitor tidak dapat membayar utangnya, harta kekayaan debitor menjadi sasaran kreditor. Filosofi dari prinsip *paritas creditorium* ini berangkat dari fenomena ketidakadilan bahwa merupakan suatu ketidakadilan jika debitor masih memiliki harta benda sementara utang debitor terhadap kreditornya tidak terbayarkan. Dengan demikian, semua kekayaan debitor baik yang berupa barang bergerak maupun tidak bergerak maupun harta yang sekarang telah dipunyai debitor dan barang-barang di kemudian hari akan dimiliki debitor terikat kepada penyelesaian kewajiban debitor.⁶⁴ Ketentuan ini merupakan penjabaran Pasal 1311 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa setiap tindakan yang dilakukan seseorang dalam lapangan harta kekayaan selalu akan membawa akibat terhadap harta kekayaannya, baik yang bersifat

⁶³ Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2008), hal. 27-66.

⁶⁴ Kartini Mulyadi, *Kepailitan dan Penyelesaian Utang Piutang*, dalam Rudhy A Lonthoh (editor), *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, (Bandung: PT Alumni, 2001), hal. 168.

menambah jumlah harta kekayaan (kredit), maupun yang nantinya akan mengurangi jumlah harta kekayaan (debit).⁶⁵

Kedua, prinsip *pari passu prorata parte* yang berarti bahwa harta kekayaan tersebut merupakan jaminan bersama untuk para kreditur dan hasilnya harus dibagikan secara proporsional (prorata) antara mereka, kecuali jika antara kreditor itu ada yang menurut undang-undang harus didahulukan dalam menerima pembayaran tagihannya. Prinsip ini juga merupakan penjabaran dari Pasal 1132 KUHPerdara. Berangkat dari fenomena ketidakadilan dan kepailitan adalah sarana untuk menghindari perebutan harta debitor setelah debitor tidak memiliki kemampuan untuk membayar utang-utangnya, merupakan suatu keadilan jika harta benda debitor terhadap kreditornya terbayarkan secara proporsional. Masalah ketidakadilan ini akan muncul ketika harta kekayaan debitor pailit lebih kecil dari jumlah utang-utang debitor.

Ketiga, prinsip *structured prorata* yang berarti bahwa kreditor kepailitan digolongkan secara struktural yang terdiri atas kreditor preferen, kreditor separatis, dan kreditor konkuren, yang masing-masing kreditor tersebut berbeda kedudukannya.⁶⁶ Pembagian kreditor menjadi 3 (tiga) klasifikasi tersebut berbeda dengan pembagian kreditor menurut hukum perdata umum, yang hanya membedakan kreditor preferen dan konkuren. Kreditor preferen dalam hukum perdata umum mencakup kreditor yang memiliki hak jaminan kebendaan dan kreditor menurut undang-undang harus didahulukan pembayaran piutangnya. Dalam hukum kepailitan yang dimaksud dengan kreditor preferen adalah pemegang hak *privilege*, retensi dan sebagainya, sedangkan kreditor yang memiliki jaminan kebendaan diklasifikasikan sebagai kreditor separatis. Adanya prinsip tersebut dalam hukum kepailitan adalah untuk mencegah saling berebut baik secara sah maupun secara tidak sah yang dapat menimbulkan suatu ketidakadilan

⁶⁵ Kartini Mulyadi, *Kreditor Preferens dan Kreditor Separatis dalam Kepailitan*, dalam Emmy Yuhassarie (editor), *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pengkajian Hukum, 2005), hal. 164.

⁶⁶ Hadi Subhan, *op.cit.*, hal. 32 yang mengutip Hoff, Jerry, *Indonesian Bankruptcy Law* (Jakarta: Tata Nusa, 1999) hal. 96.

terhadap debitor maupun terhadap kreditor, khususnya yang masuk belakangan.

Keempat, prinsip utang yang berarti bahwa utang yang dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan pailit adalah utang prestasi baik yang timbul sebagai akibat perjanjian maupun yang timbul sebagai perintah undang-undang serta adanya pembatasan minimum jumlah utang yang dapat dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan pailit. Menurut Fred B.G Tumbuan, dalam hal seseorang karena perbuatannya atau tidak melakukan sesuatu mengakibatkan bahwa ia mempunyai kewajiban membayar ganti rugi, memberikan sesuatu atau tidak memberikan sesuatu, berarti pada saat itu juga ia mempunyai utang, mempunyai kewajiban melakukan suatu prestasi, jadi utang sama dengan prestasi.⁶⁷ Sementara Jerry Hoff juga berpendapat bahwa utang menunjuk pada kewajiban dalam hukum perdata, kewajiban atau utang dapat timbul baik dari perjanjian atau dari undang-undang.⁶⁸

Di Amerika Serikat, utang dalam kepailitan mencakup *claim* dan *debt*, dimana *claim*, sebagaimana diartikan oleh Robert Jordan adalah hak untuk mendapatkan pembayaran, apakah itu *unliquidated*, belum jatuh tempo (*unmatured*), masih dipersengketakan (*disputed*) atau *contingent*. Juga termasuk di dalam hak ganti rugi untuk wanprestasi jika wanprestasi tersebut memberikan hak untuk mendapatkan pembayaran, sementara *debt* diartikan sebagai *liability of a claim*.⁶⁹

Kelima, prinsip *debt collection*, yang berarti bahwa kepailitan merupakan pranata *collective proceeding* (tindakan bersama) untuk melakukan likuidasi terhadap harta pailit yang selanjutnya didistribusikan kepada para kreditornya karena tanpa adanya hukum kepailitan, masing-masing kreditor akan berlomba-lomba secara sendiri-sendiri mengklaim aset debitor untuk kepentingan masing-masing. Hukum kepailitan mengatasi

⁶⁷ Fred B.G Tumbuan, *Mencermati Makna Debitor, Kreditor dan Utang Berkaitan dengan Kepailitan*, Dalam Emmy Yuhassarie (editor), *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 7.

⁶⁸ Hoff, Jerry, *op.cit.*, hal. 15-16.

⁶⁹ Waxman, Ned, *Bankruptcy*, (Chicago: Gilbert Law Summaries, Harcourt Brace Legal and Professional Publication, Inc., 1992), hal. 6.

masalah yang ditimbulkan dari kepentingan individu dari masing-masing kreditor tersebut. Pada zaman dulu prinsip *debt collection* dimanifestasikan dalam bentuk perbudakan, pemotongan sebagian tubuh (*mutilation*) debitor dan bahkan pencincangan tubuh debitor. Sementara, dalam hukum kepailitan modern prinsip *debt collection* dimanifestasikan dalam bentuk antara lain likuidasi aset.⁷⁰ Dalam Undang-Undang Kepailitan di Indonesia, prinsip *debt collection* ini dituangkan dalam ketentuan-ketentuan mengenai sita umum terhadap seluruh harta kekayaan debitor untuk selanjutnya terhadap harta kekayaan debitor tersebut akan dilakukan pemberesan dan likuidasi.

Keenam, prinsip *debt pooling* yang berarti bahwa kepailitan merupakan pranata untuk mengatur bagaimana harta kekayaan pailit harus dibagi diantara para kreditornya, dimana kepailitan merupakan proses yang eksklusif yang diatur dengan norma dan prosedur khusus. Dalam *Black Law's Dictionary debt pooling* dijelaskan sebagai berikut:⁷¹

“Arrangement by which debtor adjusts many debts by distributing his assets among several creditor, who may or may not agree to take less than is owed, or and arrangement by which debtor agree to pay in regular installments a sum of money to one creditor who agrees to discharge all his debt”.

Dalam perkembangannya, konsep prinsip *debt pooling* ini meluas termasuk melakukan distribusi aset pailit terhadap kreditornya berdasar *pari passu prorata parte* dan *structured creditor* dalam pengaturan sistem kepailitan terutama berkaitan dengan kelembagaan yang terlibat dalam proses kepailitan mulai dari lembaga peradilan yang berwenang, hukum acara yang digunakan, serta terdapatnya hakim komisari dan curator dalam pelaksanaan kepailitan. Prinsip *debt pooling* juga berkenaan dengan karakteristik kepailitan sebagai penagihan yang tidak lazim, pengadilan yang khusus menangani kepailitan dengan kompetensi absolutnya yang berkaitan dengan

⁷⁰ Emmy Yuhassarie, *Pemikiran Kembali Hukum Kepailitan Indonesia*, dalam Emmy Yuhassarie (editor), *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. xix.

⁷¹ Black, Henry Campbell, *op.cit.*, hal. 364-365.

kepailitan dan masalah yang timbul dalam kepailitan, terdapatnya fungsi komisaris dan kurator, serta hukum acara yang spesifik.

Ketujuh, prinsip *debt forgiveness* yang berarti bahwa kepailitan merupakan pranata hukum yang dapat digunakan sebagai alat untuk memperingan beban yang harus ditanggung oleh debitor karena sebagai akibat kesulitan keuangan sehingga tidak mampu melakukan pembayaran terhadap utang-utangnya sesuai dengan perjanjian semula dan bahkan sampai pada pengampunan (*discharge*) atas utang-utangnya sehingga utang-utangnya tersebut menjadi hapus sama sekali. Bentuk lain dari prinsip pengampunan kepailitan adalah diberikannya penghapusan utang serta dimungkinkannya memulai usaha baru tanpa dibebani utang-utang yang lama. Prinsip *debt forgiveness* ini terdapat dalam sistem hukum kepailitan di Amerika Serikat, yang menurut Karen Gross merupakan sebuah penyeimbang dari sistem kepailitan itu sendiri. Seperti dikatakan oleh Karen Gross:⁷²

“For debtness the ideal system provides a fresh start, premised on recognition that mistakes happen but debtors can be rehabilitated through forgiveness.”

“Untuk debitor, sistem yang ideal adalah mulai dari awal, didasarkan pada pengakuan bahwa kesalahan telah terjadi tetapi debitor dapat direhabilitasi melalui pemberian maaf.”

Prinsip *debt forgiveness* ini tidak tertuang dalam Undang-Undang Kepailitan di Indonesia, termasuk berkaitan dengan penghapusan utang dan pemberian status *fresh start*. Dalam hukum kepailitan Indonesia, utang debitor pailit akan mengikuti terus terhadapnya dan bahkan kemungkinan untuk dipailitkan lebih dari satu kali, sebagaimana dikatakan oleh Remy Sjahdeini sebagai berikut:⁷³

“... Menurut UUK, setelah tindakan pembebasan selesai dilakukan oleh kurator, debitor tidak memperoleh pembebasan atas utang-

⁷² Gross Karen, *Failure and Forgiveness: Rebalancing The Bankruptcy System*, (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1997), hal. 224.

⁷³ Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan: Memahami Faillsementsverordering Juncto Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998*, (Jakarta:Grafiti,2002), hal. 310.

utangnya yang belum dapat dilunasi dari hasil penjualan harta pailit. Sisa utang-utang tersebut masih diwajibkan bagi debitor untuk dibayarkan kepada masing-masing kreditornya. Sebaliknya, masing-masing kreditor masih berhak untuk menagih sisa piutangnya.”

Kedelapan, prinsip universal yang berarti bahwa kepailitan akan berlaku terhadap semua harta kekayaan debitor pailit, baik yang ada di dalam negeri maupun yang ada di luar negeri. Prinsip ini menekankan aspek internasional dari kepailitan (*cross border insolvency*). Di sisi lain, secara umum dapat dikatakan bahwa kebanyakan sistem hukum yang dianut oleh banyak negara tidak memperkenankan pengadilannya untuk mengeksekusi putusan pengadilan asing. Penolakan eksekusi terhadap putusan pengadilan asing terkait erat dengan konsep kedaulatan negara. Sebagaimana dikatakan oleh Rachmat Bastian, putusan-putusan asing tidak dapat secara langsung dilaksanakan dalam wilayah negara lain. Hal ini juga berkaitan dengan prinsip kedaulatan hukum bahwa masing-masing prinsip, putusan-putusan asing tidak dapat dilaksanakan dalam wilayah negara lain.⁷⁴

Kesembilan, prinsip teritorial adalah bahwa putusan pailit hanya berlaku di negara tempat putusan pailit tersebut dijatuhkan dan putusan pailit oleh pengadilan di negara asing tidak dapat diberlakukan di negara yang bersangkutan. Prinsip teritorial ini dapat menjadi kebuntuan terhadap pelaku usaha yang melintasi batas suatu negara. Apabila terdapat benturan antara prinsip teritorial, yang akan dipakai adalah prinsip teritorial, karena kedaulatan suatu negara akan berada di atas kekuatan hukum manapun dan pendekatan asli dari suatu *cross border insolvency* adalah prinsip teritorial. Prinsip teritorial ini dapat dikesampingkan apabila terdapat kesepakatan-kesepakatan internasional atau suatu negara tersebut menganut prinsip universal. Dalam hal lain, permohonan pailit dapat diajukan ke beberapa negara tempat terdapatnya aset debitor.

Kesepuluh, prinsip *commercial exit from financial distress* yang berarti bahwa kepailitan merupakan suatu strategi jalan keluar (*exit strategy*)

⁷⁴ Rachmat Bastian, *Prinsip Hukum Kepailitan Lintas Yurisdiksi*, Dalam Emmy Yuhassarie, *Kepailitan dan Transfer Aset Secara Melawan Hukum*, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 229.

yang bersifat komersial untuk keluar dari persoalan utang piutang yang menghimpit seorang debitor, dan debitor tersebut sudah tidak mempunyai kemampuan lagi untuk membayar utang-utang tersebut kepada kreditornya karena kondisi keuangan yang mengalami kesulitan akibat penurunan kinerja keuangan perusahaan.

Kepailitan bukanlah semata sebuah upaya untuk mempermudah sebuah usaha, baik itu milik perorangan maupun berbentuk korporasi menjadi bangkrut, melainkan kepailitan adalah salah satu upaya untuk mengatasi kebangkrutan sebuah usaha atau menurut Ricardo Simanjutak bahwa kepailitan khususnya *corporate insolvency* sebenarnya merupakan jalan keluar dari kesulitan keuangan, jadi merupakan suatu jalan keluar dari persoalan yang membelit yang secara financial sudah tidak lagi terselesaikan.⁷⁵

3.3. Syarat Kepailitan, Akibat Hukum Kepailitan dan Pengurusan Harta Pailit

3.3.1 Syarat Kepailitan

Syarat-syarat untuk mengajukan pailit terhadap suatu perusahaan telah diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, dari syarat pailit yang diatur dalam pasal tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa syarat yuridis agar dapat dinyatakan pailit adalah:

a) Adanya Utang

Pengertian Utang menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 37 Tahun 2004 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.

⁷⁵ Ricardo Simanjutak, Ketentuan Hukum Internasional dari UU Nomor 4 Tahun 1998 dalam *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*, (Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hal. 30.

Menurut Jerry Hoff sebagaimana dikutip oleh Setiawan, SH, utang seyogyanya diberi arti luas baik dalam arti kewajiban membayar sejumlah uang tertentu yang timbul karena adanya perjanjian utang-piutang, maupun kewajiban pembayaran sejumlah uang tertentu yang timbul dari perjanjian atau kontrak lain yang menyebabkan debitur harus membayar sejumlah uang tertentu. Dengan membayar sejumlah uang tertentu yang disebabkan karena Debitor telah menerima sejumlah uang tertentu karena perjanjian kredit, tetapi juga kewajiban membayar debitor yang timbul dari perjanjian-perjanjian lain.⁷⁶

Sedangkan menurut Sutan Remy Syahdeni, pengertian utang tidak hanya dalam arti sempit, yaitu tidak seharusnya hanya diberi arti berupa kewajiban membayar utang yang timbul karena perjanjian utang piutang saja, tetapi merupakan setiap kewajiban debitor yang berupa kewajiban membayar sejumlah uang kepada kreditor baik kewajiban yang timbul karena perjanjian apapun juga maupun timbul karena ketentuan Undang-undang dan timbul karena putusan hakim yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Dilihat dari perspektif Kreditor, kewajiban membayar debitor tersebut merupakan “hak untuk memperoleh pembayaran sejumlah uang” atau *right to payment*.⁷⁷

b) Minimal satu dari utang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih.

Yang dimaksud “utang yang telah jatuh tempo/ waktu dan dapat ditagih” menurut penjelasan UU No. 37 Tahun 2004 adalah kewajiban untuk untuk membayar utang yang telah jatuh waktu baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena penerapan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena putusan pengadilan, arbiter, ataupun majelis arbitrase.

c) Adanya Debitor dan Kreditor

⁷⁶ Setiawan, *Kepailitan serta Aplikasi*, (Jakarta: Tata Nusa, 1999), hal. 15.

⁷⁷ Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.* hal. 110.

Pengertian Debitor menurut Pasal 1 Angka 3 UU No. 37 Tahun 2004 adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau Undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan.

Pengertian Kreditor menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 37 Tahun 2004 adalah orang yang mempunyai piutang karena perjanjian atau Undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih dimuka pengadilan. Dalam KUH Perdata tidak dipakai istilah “Debitor” dan “Kreditor”, tetapi dipakai istilah si berutang (schuldenaar)/Debitor dan si berpiutang (schuldeischer)/Kreditor. Menurut Pasal 1235 KHU-Perdata di hubungkan dengan Pasal 1234 KUH Perdata dan Pasal 1239 KUH Perdata, si berutang (schuldenaar) adalah pihak yang wajib memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu berkenaan dengan perikatannya, baik perikatan itu timbul karena perjanjian maupun karena undang-undang.⁷⁸

d) Kreditor Lebih dari Satu

Syarat utama untuk dapat dinyatakan pailit adalah bahwa seorang Debitor mempunyai paling sedikit 2 (dua) Kreditor dan tidak membayar lunas salah satu utangnya yang sudah jatuh waktu. Dalam pengaturan pembayaran ini, tersangkut baik kepentingan Debitor sendiri, maupun kepentingan para Kreditornya. Dengan adanya putusan pailit tersebut, diharapkan agar harta pailit Debitor dapat digunakan untuk membayar kembali seluruh utang Debitor secara adil dan merata serta berimbang.

e) Pernyataan pailit dilakukan oleh Pengadilan Khusus disebut dengan Pengadilan Niaga

Meski tidak secara eksplisit disebutkan, namun dari rumusan ketentuan Pasal 2 UU Nomor 37 Tahun 2004 dapat diketahui bahwa setiap permohonan pernyataan pailit harus diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi daerah tempat kedudukan hukum debitor, dengan ketentuan bahwa:⁷⁹

⁷⁸ *Ibid*, hal. 115-116

⁷⁹ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Kepailitan Seri Hukum Bisnis*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), hal. 17.

- a. Dalam hal debitor telah meninggalkan wilayah Republik Indonesia, Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan hukum terakhir dari debitor.
- b. Dalam hal debitor adalah persero suatu firma, pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan hukum firma tersebut.
- c. Dalam hal debitor tidak bertempat kedudukan dalam wilayah Republik Indonesia tetapi menjalankan profesi atau usahanya dalam wilayah Republik Indonesia, Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan hukum kantor debitor menjalankan profesi atau usahanya.
- d. Dalam hal debitor merupakan badan hukum, pengadilan dimana badan hukum tersebut memiliki kedudukan hukumnya sebagaimana dimaksud dalam Anggaran Dasarnya.

Selain syarat-syarat yang telah dikemukakan tersebut, ada syarat lain juga yang harus dipenuhi sehubungan dengan siapa saja pihak dapat dipailitkan dan juga siapa saja yang berwenang mengajukan pailit. Adapun pihak-pihak yang dapat dinyatakan pailit adalah sebagai berikut:

- a. Orang Perorangan, baik laki-laki maupun perempuan, yang telah menikah maupun belum menikah. Apabila debitor telah menikah maka permohonan tersebut hanya dapat diajukan atas persetujuan suami atau istrinya, kecuali antara suami istri tersebut tidak ada percampuran harta. (Pasal 4 ayat (1 dan 2) UU No. 37 Tahun 2004)
- b. Perserikatan dan perkumpulan yang tidak berbadan hukum. Pada bentuk Firma harus memuat nama dan tempat kediaman masing-masing persero yang secara tanggung renteng terikat untuk seluruh utang firma (Pasal 5 UU No. 37 Tahun 2004).
- c. Perseroan, perkumpulan, koperasi atau yayasan yang berbadan hukum. Berlaku sesuai kewenangannya yang ditentukan dalam anggaran dasar.
- d. Harta Peninggalan, dimana debitor meninggal dunia dan mempunyai harta peninggalan yang dapat dijadikan harta untuk membayar utangnya.

Sedangkan yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit, menurut Pasal 2 ayat (2), (3), (4), dan (5) UU No. 37 Tahun 2004 permohonan pernyataan pailit dapat diajukan oleh:

- a. Pihak Debitor

Debitor menurut Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2004 adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau Undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan.

b. Satu orang Kreditor atau lebih

Kreditor tersebut diantaranya adalah Kreditor konkuren, kreditor separatis, maupun kreditor preferen. Khusus mengenai kreditor sparatis dan kreditor preferen, mereka dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit tanpa kehilangan hak agunan atas kebendaan yang mereka miliki terhadap debitor dan haknya untuk didahulukan.

c. Jaksa untuk Kepentingan Umum

Jaksa dapat mengajukan permohonan pailit dengan alasan untuk kepentingan umum, dalam hal persyaratan sebagaimana dalam Pasal 2 (1) telah dipenuhi dan tidak ada pihak yang mengajukan permohonan pailit. Yang dimaksud kepentingan umum disini adalah kepentingan bangsa dan/ atau kepentingan masyarakat luas, misalnya :

- Debitor melarikan diri
- Debitor menggelapkan bagian dari harta kekayaan
- Debitor mempunyai utang kepada Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha lain yang menghimpun dana dari masyarakat.
- Debitor mempunyai utang yang berasal dari penghimpunan dana dari masyarakat.
- Debitor tidak beritikad baik atau kooperatif dalam menyelesaikan masalah utang piutang yang telah jatuh waktu
- Dalam hal lainnya menurut kejaksaan merupakan kepentingan umum.

Adapun prosedur permohonan pailit adalah sama dengan yang diajukan oleh Debitor maupun Kreditor, dengan ketentuan bahwa permohonan pailit dapat diajukan oleh kejaksaan tanpa menggunakan jasa advokat.

d. Bank Indonesia apabila Debitornya adalah Bank

Pengertian Bank adalah bank sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengajuan permohonan pernyataan pailit bagi bank sepenuhnya merupakan kewenangan Bank Indonesia dan sematamata didasarkan atas penilaian kondisi keuangan dan kondisi perbankan secara keseluruhan, oleh karena itu tidak perlu dipertanggung jawabkan.

- e. Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam), apabila debitornya perusahaan efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian. Badan Pengawas Pasar Modal mengajukan permohonan pailit, dimana lembaga tersebut melakukan kegiatan yang berhubungan dengan dana masyarakat yang diinvestasikan dalam surat berharga berupa efek di bawah pengawasan badan pengawas pasar modal.

Yang dimaksud efek adalah pihak yang melakukan kegiatan sebagai penjamin Emisi Efek, Perantara Pedagang Efek, dan atau manajer investasi, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal.

- f. Menteri Keuangan dalam hal debitor adalah Perusahaan Asuransi, Reasuransi, dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik. Kewenangan mengajukan permohonan pernyataan pailit bagi Perusahaan Asuransi atau Perusahaan Reasuransi sepenuhnya ada pada Menteri Keuangan. Ketentuan ini diperlukan untuk membangun tingkat kepercayaan masyarakat terhadap perusahaan Asuransi atau Perusahaan Reasuransi sebagai lembaga pengelola resiko dan sekaligus sebagai lembaga pengelola dan masyarakat yang memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian. Yang dimaksud dengan Dana Pensiun adalah dana Pensiun sebagaimana diatur oleh Undang-undang yang mengatur dana pensiun. Yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah badan usaha milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham.

3.3.2 Akibat Hukum Kepailitan terhadap Kewangan Debitor untuk dapat melakukan Perbuatan Hukum dan Terhadap Hartanya

Putusan pailit mengakibatkan debitor kehilangan hak perdata untuk menguasai dan mengurus harta kekayaan yang telah dimasukkan ke dalam harta pailit. Hal ini dikemukakan pada Pasal 24 UU No. 37 Tahun 2004, bahwa:

- (1) Debitor demi hukum kehilangan haknya untuk menguasai dan mengurus kekayaan yang termasuk dalam harta pailit, sejak tanggal putusan pernyataan pailit dinyatakan.
- (2) Tanggal putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung sejak pukul 00.00 waktu setempat.
- (3) Dalam hal sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan telah dilaksanakan transfer dana melalui bank atau lembaga selain bank pada tanggal putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) transfer tersebut wajib diteruskan.

Dalam hal sebelum putusan pernyataan pailit diucapkan telah dilaksanakan transaksi efek di Bursa Efek maka transaksi tersebut wajib diselesaikan.

3.3.3 Pengurusan Harta Pailit

Terhitung sejak tanggal putusan pernyataan pailit ditetapkan, debitor pailit tidak lagi diperkenankan untuk melakukan pengurusan atas harta kekayaannya yang telah dinyatakan pailit (harta pailit). Selanjutnya pelaksanaan pengurusan dan atau pemberesan atas harta pailit tersebut diserahkan kepada kurator yang diangkat oleh Pengadilan, dengan diawasi oleh seorang Hakim Pengawas yang ditunjuk dari Hakim Pengadilan. Pengangkatan tersebut harus ditetapkan dalam putusan pernyataan pailit tersebut. Pelaksanaan pengurusan harta pailit tersebut oleh kurator bersifat seketika, dan berlaku saat itu pula terhitung sejak tanggal putusan ditetapkan meskipun terhadap putusan tersebut diajukan Kasasi atau Peninjauan Kembali.

Jika ternyata kemudian putusan pernyataan pailit tersebut dibatalkan oleh, baik putusan Kasasi atau Peninjauan Kembali, maka segala perbuatan yang telah dilakukan oleh kurator sebelum atau pada tanggal Kurator menerima pemberitahuan tentang putusan pembatalan, tetap sah dan mengikat bagi debitor pailit.

Menurut Pasal 15 UU Nomor 37 Tahun 2004, dalam putusan pernyataan pailit harus diangkat seorang Kurator dan Hakim Pengawas yang ditunjuk dari hakim Pengadilan Niaga. Apabila debitor, kreditor, atau pihak

yang berwenang mengajukan permohonan pernyataan pailit tidak mengajukan usul pengangkatan kurator kepada pengadilan maka Balai Harta Peninggalan dingkat selaku kurator.

Adapun proses pemberesan harta pailit, termasuk juga didalamnya pembagian harta pailit antara lain :

- a. Harta yang bukan harta pailit harus dikeluarkan terlebih dahulu;
- b. Seluruh utang harta pailit harus dikeluarkan dari harta pailit debitor;
- c. Kreditor separatis dapat mengeksekusi sendiri jaminan utangnya;
- d. Kreditor separatis menduduki urutan tertinggi kecuali ditentukan lain;
- e. Biaya kepailitan harus didahulukan setelah kreditor separatis;
- f. Piutang yang di istimewa pada barang tertentu harus didahulukan dari pada piutang secara umum;
- g. Piutang secara diurutkan sesuai aturan Hukum Perdata;
- h. Piutang kreditor Konkuren dibagi secara Pro Rata;
- i. Apabila ada kelebihan asset dari piutang diserahkan kembali kepada debitor pailit.

3.4. Kepailitan Badan Usaha Milik Negara Persero dalam Praktik di Indonesia

Diaturnya permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN, dalam UU No. 37 Tahun 2004 memperlihatkan bahwa legislator menyadari, bahwa BUMN baik berbentuk Perum maupun Persero tidak terlepas dari problem pasang surutnya keadaan keuangannya akibat dari sistem pengelolaan perusahaan yang tidak profesional. Selain kesulitan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap mitra usahanya, juga kesulitan tidak membayar gaji/upah para karyawan perusahaan yang menuntut pembayaran upah/gaji dan sebagai puncaknya diajukan gugatan ataupun permohonan pernyataan pailit di Pengadilan. Dewasa ini sebagaimana data yang diperoleh *trend* diajukan gugatan maupun permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN cenderung meningkat.

Akibat kaburnya status hukum dan struktur organisasi BUMN, sebagaimana diuraikan di muka, menimbulkan ketidakpastian hukum.

Manakala BUMN menjadi pihak tergugat dalam perkara perdata, maupun sebagai termohon pailit, baik tergugat atau advokatnya maupun hakim selalu mempermasalahkan dengan berbagai argumentasi hukum mengenai apakah BUMN khususnya Persero dapat dipailitkan, apakah terhadap aset-aset BUMN Persero dapat dilakukan penyitaan. Bahkan, seringkali BUMN terlihat sombong karena merasa posisinya kuat, karena sebagai perusahaan yang sahamnya dimiliki oleh negara tidak mungkin dapat dipailitkan ataupun dilakukan sita terhadap asetnya sebab negara melindungi mereka.

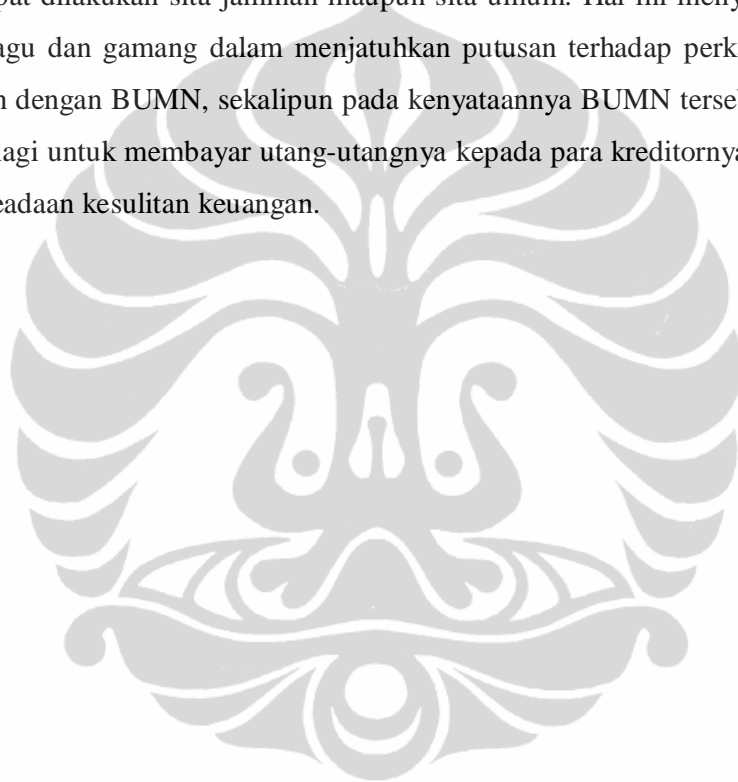
Terhadap BUMN baik berbentuk Persero maupun Perum berdasarkan ketentuan UU No. 37 Tahun 2004 dapat dinyatakan pailit, tetapi Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 mengatur secara khusus bahwa terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Sedangkan Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik” adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.

Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengajuan permohonan pailit untuk instansi yang berada dibawah pengawasannya adalah seperti kewenangan Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan kepailitan debitor yang melakukan kegiatan sebagai bank dan kewenangan Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM) untuk mengajukan permohonan pailit terhadap instansi-instansi yang berada dibawah pengawasannya.

Ketentuan yang membatasi diajukannya permohonan pernyataan pailit terhadap lembaga-lembaga tersebut dirasakan oleh berbagai pihak tidak sesuai dengan asas keadilan dan keseimbangan dalam hukum perjanjian. Dalam hukum perjanjian hak dan kewajiban para pihak pada dasarnya harus seimbang. Hal ini merupakan hambatan bagi BUMN itu sendiri untuk berkembang dalam persaingan ekonomi global.

Dalam perkembangannya, dalam praktik selama ini tidak ada BUMN yang dapat dinyatakan pailit. Seandainya ada BUMN yang dinyatakan pailit di Peradilan tingkat pertama, di tingkat kasasi putusan pailit di Peradilan tingkat pertama tersebut akan dibatalkan, ataupun apabila di tingkat kasasi

permohonan pernyataan pailit dikabulkan, di tingkat peninjauan kembali putusan tersebut akan dibatalkan. Hal ini disebabkan terdapat pemahaman hakim yang berbeda mengenai kedudukan hukum BUMN Persero terhadap keuangan negara sehubungan dengan peraturan perundangan yang terkait saling bertentangan satu sama lainnya. Disatu pihak UU No. 37 Tahun 2004 menentukan bahwa BUMN dapat dipailitkan, di lain pihak UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa terhadap aset BUMN tidak dapat dilakukan sita jaminan maupun sita umum. Hal ini menyebabkan hakim ragu dan gamang dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara yang berkaitan dengan BUMN, sekalipun pada kenyataannya BUMN tersebut tidak mampu lagi untuk membayar utang-utangnya kepada para kreditornya Karena dalam keadaan kesulitan keuangan.



BAB 4 PEMBAHASAN

4.1. Perkara Permohonan Pailit terhadap PT Dirgantara Indonesia (Persero) (“Dirgantara”)

4.1.1. Kasus Posisi

Pemohon adalah termasuk 6.561 karyawan Dirgantara yang tergabung dalam wadah Serikat Pekerja Forum Komunikasi Karyawan (SP FKK atau FK) yang mendapatkan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) dari Dirgantara pada bulan Agustus tahun 2003. Berdasarkan Putusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) No. 142/03/02-08/I/X/PHK/1-2004 tanggal 29 Januari 2004, yang telah berkuat hukum tetap, pada amar III dalam putusan P4P itu mewajibkan Dirgantara memberikan kompensasi pensiun berdasarkan upah pekerja terakhir dan jaminan hari tua sesuai dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1992. Total pembayaran dana pensiun yang harus dibayar Dirgantara diperkirakan kurang lebih Rp 200 milyar.⁸⁰

Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia dengan Surat No. 9/DJPPK/IX/2004 tanggal 5 Oktober 2004 telah melakukan peneguran kepada Dirgantara untuk membayar dana pensiun dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah menerima surat tersebut. Selanjutnya, Dirgantara telah diberikan teguran berdasarkan Penetapan yang dikeluarkan oleh Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 079/2005 Eks tanggal 14 Juni 2005. Meskipun telah mendapat teguran berulang kali dari Depnakertrans hingga gugatan pailit diajukan tidak ada realisasi maupun pembayaran dari Dirgantara kepada Pemohon. Kewajiban Termohon untuk membayar kompensasi pensiun kepada Pemohon dianggap sebagai utang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 37 Tahun 2004, yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.

⁸⁰ Sumber data : dari Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Dirgantara belum melaksanakan putusan P4P karena ada perbedaan pendapat mengenai definisi “kompensasi pensiun”. Menurut Termohon, Pemohon telah menerima pengembalian selisih pembayaran iuran manfaat pensiun. Atas putusan P4P tersebut telah dimintakan permohonan eksekusi oleh Pemohon pailit melalui kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Sekalipun telah dilakukan *aanmaning* terhadap Dirgantara tetapi ternyata Dirgantara tidak mau melaksanakan putusan P4P secara sukarela, sehingga Pemohon/Para Mantan Karyawan Dirgantara mengajukan permohonan sita eksekusi. Atas permohonan tersebut Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah melimpahkan pelaksanaan sita eksekusi kepada Pengadilan Negeri Bandung. Selanjutnya, Pengadilan Negeri Bandung menerbitkan Penetapan Sita Eksekusi terhadap objek berupa beberapa persil dan bangunan serta dua bidang tanah milik Dirgantara. Namun, Dirgantara mengajukan perlawanan/bantahan atas penetapan tersebut dengan alasan bahwa Dirgantara adalah Perusahaan Persero milik negara. Objek sita adalah bagian dari aset Dirgantara, yang berdasarkan Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2004 secara tegas tidak dapat dilakukan sita. Pengadilan telah mengupayakan agar kedua belah pihak dapat menempuh upaya damai melalui mediasi, tetapi hingga mediasi berjalan hingga 6 (enam) bulan lebih penyelesaian *win-win solution* belum juga tercapai, hingga pada akhirnya pada tanggal 3 Juli 2007 Pemohon mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap Dirgantara ke Pengadilan Jakarta Pusat.

Dalam posita permohonannya, Pemohon menyebutkan bahwa kewajiban Termohon untuk membayar kompensasi pensiun kepada Pemohon adalah merupakan utang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (6) UU No. 37 Tahun 2004. Selanjutnya disebutkan, disamping Pemohon, Termohon juga memiliki utang kepada karyawan lain yang tidak berposisi sebagai Pemohon yaitu Nelly Ratnasari sebesar ± Rp. 12.701.489,25; Sukriadi Djasa sebesar ± Rp. 79.024.764,81; dan Bank Mandiri sebesar Rp. 125.658.033.288. Terhadap permohonan pernyataan pailit tersebut, Dirgantara menolak dan membantah permohonan pailit dengan alasan bahwa Pemohon pailit tidak memiliki kapasitas hukum untuk dapat mengajukan permohonan

pernyataan pailit, karena itu permohonan pailit tersebut cacat hukum. Dikemukakan bahwa Dirgantara adalah BUMN yang 100% sahamnya dimiliki oleh negara sehingga yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap Termohon hanyalah Menteri Keuangan.

Termohon Pailit juga menyangkal adanya utang ataupun kewajiban dalam bentuk apapun karena utang yang dimaksudkan oleh Pemohon Pailit berdasarkan putusan P4P proses hukumnya belum selesai.

4.1.2. Ringkasan Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat

Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam Putusannya No. 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst tanggal 4 September 2007 menyatakan bahwa Dirgantara pailit dengan segala akibat hukumnya, berdasarkan uraian pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pemohon Pailit memiliki kapasitas hukum (*persona standi in iudicio*) untuk mengajukan permohonan pailit terhadap Termohon Pailit, Dirgantara. Pendapat Majelis Hakim tersebut didasarkan pada Berita Negara Republik Indonesia mengenai Persetujuan Akta Perubahan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas tanggal 25 Oktober 2005 Nomor 85 oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (“**Menhukham**”), sesuai dengan Keputusan Menhukham Nomor C-04670.HT.01.04 tahun 2005 dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan Perseroan Terbatas ini bernama Perusahaan Perseroan (Persero) PT Dirgantara Indonesia disingkat PT Dirgantara Indonesia (Persero). Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) disebutkan pemegang saham Dirgantara adalah Menteri Negara BUMN qq Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia qq Negara Republik Indonesia. Berdasarkan pertimbangannya tersebut Majelis Hakim berpendapat Termohon Pailit Dirgantara tidak termasuk dalam kategori sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi dalam saham sebagaimana yang dimaksudkan dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004, sehingga dengan

demikian Pemohon Pailit mempunyai kapasitas hukum untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap Dirgantara.

- 2) Bahwa Pemohon Pailit dapat membuktikan fakta atau keadaan yang terbukti secara sederhana bahwa syarat untuk dinyatakan pailit sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 telah terpenuhi, yaitu:
 - a) Mempunyai dua atau lebih kreditur; dan
 - b) Tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih.

Persyaratan tersebut telah terpenuhi yakni dengan adanya kreditor lain selain Pemohon Pailit dan adanya utang yang telah jatuh tempo dan adanya utang ini berasal dari Putusan P4P yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.

4.1.3. Ringkasan Putusan Kasasi

Atas putusan Pengadilan Niaga tersebut, Dirgantara dan PT Perusahaan Pengelola Aset (Persero) (“PPA”) kemudian mengajukan kasasi. Mahkamah Agung R.I dalam putusannya No. 075K/Pdt.Sus/2007 tanggal 22 Oktober 2007 mengabulkan permohonan kasasi tersebut dan membatalkan Putusan Pengadilan Niaga No. 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst tanggal 4 September 2007. Adapun pertimbangan Mahkamah Agung R.I pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam hal debitor adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan;
- 2) Bahwa yang dimaksud dengan “Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik”, sesuai dengan penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham;
- 3) Bahwa Pemohon Kasasi I/Dirgantara adalah BUMN yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh negara, yang pemegang sahamnya adalah Menteri

Negara BUMN qq Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia qq Negara Republik Indonesia;

- 4) Bahwa Perusahaan Perseroan/Persero, menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 adalah Badan Usaha Milik Negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, atau badan usaha milik negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia;
- 5) Bahwa terbaginya modal Pemohon Kasasi I/Dirgantara atas saham yang pemegangnya adalah Menteri Negara BUMN qq Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia qq Negara Republik Indonesia adalah untuk memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 1 Tahun 1995 yang mewajibkan bahwa pemegang saham dalam suatu perseroan sekurang-kurangnya adalah 2 (dua) subjek hukum. Karena itu, terbaginya modal atas saham yang seluruhnya dimiliki negara tidak membuktikan bahwa Pemohon Kasasi/Dirgantara adalah badan usaha milik negara yang tidak bergerak di bidang publik;
- 6) Bahwa dalam Lampiran Peraturan Menteri Perindustrian Republik Indonesia No.03/MIND/PER/4/2005 disebutkan bahwa PT Dirgantara Indonesia adalah objek vital industri, dan yang dimaksud dengan objek vital industri adalah kawasan lokasi, bangunan/instalasi dan/atau sumber pendapatan negara yang bersifat strategis (Pasal 1 angka 1);
- 7) Bahwa oleh karena itu, Pemohon Kasasi/Dirgantara sebagai BUMN yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh negara dan merupakan objek vital industri, adalah BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik yang hanya dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004;
- 8) Bahwa lagipula UU No. 1 Tahun 2004 melarang pihak manapun untuk melakukan penyitaan terhadap antara lain uang atau surat berharga, barang bergerak dan barang tidak bergerak milik negara, sehingga kepailitan yang menurut Pasal 1 angka 1 UU No. 37 Tahun 2004 merupakan sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit, apabila kekayaan Debitor Pailit

tersebut adalah kekayaan negara tentunya tidak dapat diletakkan sita, kecuali permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Menteri Keuangan selaku Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan dan bendahara umum negara (Pasal 6 ayat (2a) jo. Pasal 8 UU No. 17 Tahun 2003).

4.1.4. Analisa Hukum

Majelis Hakim Pengadilan Niaga berpendapat bahwa permohonan pailit terhadap Dirgantara yang merupakan BUMN Persero dapat diajukan oleh siapapun, dan tidak harus oleh Menteri Keuangan. Pertimbangan ini didasarkan pada Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dan Penjelasannya yang menentukan bahwa permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN yang bergerak untuk kepentingan publik, yaitu yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Penjelasan 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 sejalan dengan UU No. 19 Tahun 2003 yang menentukan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui pernyataan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

UU No. 19 Tahun 2003 mengenal dua bentuk BUMN, yakni perusahaan perseroan (Persero) dan perusahaan umum (Perum). Pasal 1 angka (1) UU No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang seluruhnya atau sebagian besar sahamnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuannya mengejar keuntungan. Adapun Perum menurut Pasal 1 angka (4) adalah BUMN yang modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi dalam saham yang bertujuan untuk kepentingan umum berupa penyediaan jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasar prinsip pengelolaan perusahaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (4) UU No. 19 Tahun 2003, bentuk BUMN yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) tersebut adalah BUMN berbentuk Perum. Status Dirgantara sebagaimana Berita Acara mengenai persetujuan Akta Perubahan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas tanggal 25 Oktober 2005 No. 85 oleh Dephukham sesuai dengan Keputusan

Menhukham C-04670.HT.01.04 Tahun 2005 dalam Pasal 1 ayat (1) secara tegas menyebutkan Perseroan Terbatas ini bernama Perusahaan Perseroan (Persero) PT Dirgantara Indonesia disingkat PT Dirgantara Indonesia (Persero). Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) disebutkan pemegang saham Dirgantara adalah Menteri Negara BUMN qq Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan Republik Indonesia qq Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, Dirgantara memenuhi karakteristik BUMN Persero sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 yakni terbagi atas saham.

Majelis Hakim Pengadilan Niaga berpendapat kekayaan BUMN Persero bukan merupakan kekayaan negara dan tidak dapat dikategorikan sebagai Keuangan Negara sebagaimana ketentuan Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003. Oleh karena itu, Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2004 yang melarang pihak manapun untuk melakukan penyitaan terhadap uang atau surat berharga, barang bergerak dan barang tidak bergerak milik negara dikesampingkan. Kecuali Menteri Keuangan atau Menteri Negara BUMN dapat membuktikan adanya harta yang dibeli dari APBN/APBD yang dikategorikan sebagai harta milik negara.

Pertimbangan ini sejalan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan ketentuan Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007.

Sementara itu, Mahkamah Agung dalam putusan di tingkat Kasasi atas permohonan debitor dan kreditor lain (PPA) berpendapat bahwa pemohon tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit atas Dirgantara. Hanya Menteri Keuangan RI yang dapat mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap Dirgantara. Mahkamah Agung mendasari pertimbangan pada Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 yang menentukan bahwa dalam hal debitor adalah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh

Menteri Keuangan. Sedangkan Penjelasan Pasal tersebut menyebutkan yang dimaksud dengan “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik” adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Selanjutnya Mahkamah Agung menilai bahwa terbaginya modal Dirgantara atas saham yaitu pemegangnya Menteri Negara BUMN qq Negara RI dan Menteri Keuangan RI qq Negara RI adalah hanya untuk memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) UU No. 1 tahun 1995 yang mewajibkan pemegang saham suatu perseroan sekurang-kurangnya dua orang. Terbaginya modal atas saham yang dimiliki oleh negara tidak berarti tidak bergerak di bidang kepentingan publik, sehingga hanya dapat dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan.

Pertimbangan Mahkamah Agung tersebut seharusnya dihubungkan dengan ketentuan Pasal 7 ayat (5) UU No. 1 tahun 1995 yang sekarang telah diubah dengan Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 tahun 2007 yang merupakan pengecualian, yang menentukan, bahwa ketentuan yang mewajibkan perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih, tidak berlaku terhadap Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara. Penjelasan Pasal 7 ayat (7) UU No. 40 tahun 2007 menyebutkan, yang dimaksud dengan “Persero” adalah badan usaha milik negara yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam UU No. 19 Tahun 2003. Seharusnya, Mahkamah Agung membedakan antara makna “modal perseroan yang terbagi dalam saham” dan “kepemilikan saham yang seluruhnya dikuasai oleh negara”.

Lagipula, secara tegas Anggaran Dasar menyebutkan bahwa Dirgantara (Persero) adalah badan usaha berbentuk PT Persero. Sedangkan yang dimaksud dengan Perusahaan Perseroan/Persero, menurut Pasal 1 angka 2 UU 19 Tahun 2003 adalah badan usaha milik negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara RI. Selanjutnya, Anggaran Dasar Dirgantara menyebutkan bahwa seluruh modal perseroan dimiliki oleh dua pemegang saham yaitu Menteri Negara BUMN dan Menteri Keuangan, sehingga jelas modal persero terbagi dalam saham, hanya saja seluruh saham tersebut dimiliki oleh negara. Adapun mengenai komposisi kepemilikan

saham dalam perseroan implikasinya berdasarkan undang-undang adalah kedudukan Menteri yang mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara dalam hubungannya dengan RUPS, dipengaruhi oleh jumlah kepemilikan saham. Apabila saham Persero dimiliki 100% oleh negara, berarti kedudukan Menteri bertindak selaku RUPS. Sebaliknya jika saham yang dimiliki oleh negara kurang dari 100% karena privatisasi, kedudukan Menteri selaku pemegang saham. Keputusan RUPS diambil oleh Menteri sebagai pemegang saham bersama dengan pemegang saham lainnya.

Manakala BUMN Persero akan mengajukan permohonan pailit atas dirinya/secara sukarela harus berdasarkan keputusan RUPS, yang dalam hal seluruh sahamnya dimiliki 100% oleh Negara sebagaimana Dirgantara, ketentuan sebagaimana tersebut diatas berlaku yakni kedudukan Menteri (dalam hal ini Menteri Keuangan) bertindak selaku RUPS. Namun, apabila terhadapnya diajukan permohonan pailit, penulis berpendapat tetap mengacu pada Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 sebagaimana diuraikan di atas, yang berdasarkan *argumentum a contrario* dapat diajukan oleh siapapun, tidak perlu izin Menteri Keuangan, karena bentuknya adalah BUMN Persero bukannya Perum sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal ini.

Yang menarik juga dicermati adalah permohonan kasasi ini selain diajukan oleh debitor/termohon pailit juga diajukan oleh kreditor lain yaitu PPA yang memang berdasarkan Pasal 11 ayat (3) UU No. 37 Tahun 2004 permohonan kasasi dapat diajukan baik oleh debitor dan kreditor yang merupakan pihak pada persidangan tingkat pertama, maupun diajukan oleh kreditor lain yang bukan merupakan pihak pada persidangan tingkat pertama, yang tidak puas terhadap putusan atas permohonan pernyataan pailit. Alasan diajukan permohonan kasasi adalah sehubungan dengan PPA mempunyai hak tagih berdasarkan pemberian Dana Talangan dalam rangka restrukturisasi utang dengan menggunakan skema dana talangan.

Selanjutnya, pertimbangan Majelis Hakim Kasasi mengklasifikasikan kekayaan Dirgantara sebagai kekayaan negara sehingga tidak dapat dilakukan sita sebagaimana ditentukan dalam Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2004.

Pertimbangan ini sehubungan dengan ketentuan apabila debitor dinyatakan pailit maka harta kekayaan Debitor Pailit berada dalam sita umum. Sikap Majelis Hakim Kasasi ini inkonsisten terhadap Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang menyatakan bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan dalam BUMN bukan merupakan kekayaan negara. Pertimbangan Majelis Hakim Kasasi ini menimbulkan banyak kritikan baik dari kalangan praktisi hukum maupun kalangan akademisi.

Secara tegas, UU No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan “dipisahkan” adalah, apabila negara melakukan penyertaan modal di perusahaan tersebut menjadi kekayaan badan usaha. Dengan kata lain, merupakan inbreng atau modal yang dimasukkan Pemerintah. Pemisahan kekayaan ini merupakan karakteristik bagi suatu badan hukum PT. Implikasi secara yuridis, modal tersebut sudah menjadi kekayaan perusahaan, bukan kekayaan negara lagi. Kecuali ada harta yang dibeli dari beban APBN/APBD harus tetap dilindungi sebagai harta milik negara.

Menarik pendapat Man S. Sastrawidjaja bahwa dengan dipailitkannya suatu perusahaan bukanlah berarti lonceng kematian baginya,⁸¹ tetapi merupakan salah satu langkah penyelamatan perusahaan (*corporate rescue*). Hal ini sejalan dengan asas keberlangsungan yang dianut oleh UU No. 37 Tahun 2004. Paradigma yang mengatakan kepailitan adalah lonceng kematian dan akhir dari segala-galanya bagi perusahaan kurang tepat dan harus diubah, karena dengan diputus pailitnya seseorang tidak berarti seluruh hartanya diesksekusi atau dilikuidasi. Pemikiran ini juga mendasari Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat ketika mempailitkan Dirgantara (Persero).

Dalam proses perkara kepailitan, debitor dapat melakukan berbagai upaya untuk mencegah terjadinya kepailitan, yaitu *cara pertama*, yang seharusnya dilakukan Dirgantara yang dalam hal ini diwakili oleh Kuasa Hukumnya, yaitu pada hari sidang pertama mengajukan permohonan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) dengan maksud untuk

⁸¹ Man S. Sastrawidjaja, *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, (Bandung: PT Alumni, 2006), hal. 204.

mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada kreditor. Diajukannya PKPU pada waktu pemeriksaan terhadap permohonan pernyataan pailit, berarti pemeriksaan terhadap permohonan pernyataan pailit harus dihentikan. Namun, sayang pihak Dirgantara (Persero) memperlihatkan arogansinya, sebagai BUMN yang merupakan perusahaan milik negara merasa dalam posisi di atas angin dan yakin tidak mungkin dipailitkan oleh siapapun kecuali Menteri Keuangan, dan tidak dapat dikenakan sita, sehingga tidak mengajukan PKPU, hal ini tampak dalam tanggapannya atas permohonan Pemohon, maupun dalam Memori Kasasinya. Sikap dari Penasehat Hukum Dirgantara (Persero) yang berlandung pada negara tersebut memperlihatkan ia tidak menguasai hukum dengan baik.

Cara kedua, debitor dapat melakukan upaya hukum perdamaian dengan para kreditornya setelah debitor dinyatakan pailit oleh Pengadilan di dalam rapat para kreditor. Apabila perdamaian itu tercapai dan dihomologasi oleh Majelis Hakim Pemutus kepailitannya, maka kepailitan debitor yang telah diputuskan oleh Pengadilan itu menjadi berakhir.

Cara ketiga adalah, setelah debitor dinyatakan pailit, berdasarkan persetujuan panitia kreditor sementara, atau Hakim Pengawas, kurator dapat melanjutkan usaha debitor yang dinyatakan pailit walaupun terhadap putusan pernyataan pailit tersebut diajukan kasasi atau peninjauan kembali (Pasal 104 UU No. 37 Tahun 2004). Dengan berjalannya usaha debitor pailit tersebut diharapkan akan meningkatkan kualitas aset. Bahkan, kemungkinan dapat memperoleh keuntungan sehingga dapat memenuhi kewajibannya kepada para kreditor, yang pada akhirnya kepailitan tersebut dicabut.

Pendapat senada dengan Erman Radjagukguk juga disampaikan oleh Swandy Halim, yang mengatakan bahwa Penjelasan Pasal 2 Ayat 5 UU No. 37 Tahun 2004 sifatnya kumulatif. Dengan demikian, bukan hanya BUMN tersebut harus dimiliki oleh negara tetapi kepemilikannya tidak boleh berbentuk saham. Swandy Halim juga memandang terdapat inkonsistensi dari MA dalam putusan ini dalam memandang status aset BUMN, bahwa MA telah mengeluarkan fatwa yang menyatakan piutang BUMN bukan piutang

negara. Disatu pihak MA menyatakan bahwa piutang bank-bank negara diselesaikan menurut UU No. 40 Tahun 2007 karena bukan piutang negara, tetapi di lain pihak menganggap bahwa BUMN sebagai milik negara.⁸²

Berangkat dari uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa terhadap BUMN yang berbentuk Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas. Dengan demikian, aset BUMN Persero bukan merupakan aset negara sehingga dapat dilakukan sita, kecuali terdapat harta yang dibeli dari APBN/APBD yang dikategorikan sebagai harta milik negara.

4.2. Perkara Permohonan Pailit terhadap PT Istaka Karya (Persero) (“Istaka”)

4.2.1. Kasus Posisi

Dalam perjalanan usahanya PT Istaka Karya (Persero) ternyata tidak selalu mulus dan lancar, PT Istaka Karya (Persero) diajukan pailit oleh salah satu krediturnya, PT Japan Asia Investment Company Indonesia (selanjutnya disebut dengan “PT JAIC”) karena dianggap belum membayar utang sebesar US\$ 7.645.000.⁸³ Sengketa keduanya bermula ketika PT Istaka Karya (Persero) menerbitkan 6 (enam) Surat Sanggup Atas Unjuk (*negotiable promissory notes-bearer*) yang nilai totalnya AS\$ 5,5 juta. Menurut PT JAIC, surat berharga itu diterbitkan pada 9 Desember 1998 dan jatuh tempo pada 8 Januari 1999. Akan tetapi, ketika telah jatuh tempo PT Istaka Karya (Persero) tidak memenuhi kewajibannya. Karena itu, PT JAIC selaku pihak yang memegang surat berharga melayangkan gugatan melalui Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, tahun 2006 silam.⁸⁴ Adanya utang PT Istaka Karya (Persero) kepada JAIC terbukti dengan Putusan Mahkamah Agung No. 1799 K/PDT/2008 tertanggal 9 Februari 2009. Putusan itu mengabulkan

⁸² Hukumonline: diakses dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17859/bumn-cuma-bisa-dipailitkan-menkeu-ma-batalkan-pailit-pt-di>.

⁸³ <http://www.tempo.co/read/news/2011/09/29/090358951/Istaka-Karya-Akan-Ditutup> diakses pada hari Senin, 16 Januari 2012.

⁸⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c650ed97964f/pengadilan-kabulkan-permohonan-eksekusi-pt-jaic> diakses pada hari Senin, 16 Januari 2012.

permohonan kasasi PT JAIC. Putusan Mahkamah Agung tersebut telah berkekuatan hukum tetap dan dapat dieksekusi. Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Selatan juga telah mengeluarkan penetapan No. 1097/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Sel tertanggal 29 Juli 2010. Pada tanggal 18 Agustus 2010, Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Selatan telah memanggil PT Istaka Karya (Persero) untuk diberikan peringatan (*aanmaning*) agar melaksanakan putusan MA yang telah berkekuatan hukum tetap. Lebih lanjut, PT JAIC menyatakan tidak akan ragu-ragu untuk menggunakan haknya untuk meminta pengadilan menyita aset-aset PT Istaka Karya (Persero) termasuk pembekuan proyek-proyek, jika perusahaan itu masih belum melaksanakan keputusan MA secara sukarela.

Dikarenakan PT Istaka Karya (Persero) tidak juga melaksanakan perintah Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, melalui Kuasa Hukumnya, PT JAIC mengambil langkah hukum yang selanjutnya yaitu mengajukan permohonan pailit kepada Pengadilan Niaga Jakarta Pusat terhadap PT Istaka Karya (Persero) pada tanggal 25 Oktober 2010 dengan nomor perkara No. 73/Pailit/2010. Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam menanggapi permohonan pailit tersebut. Dalam fase ini maka PT JAIC berkedudukan sebagai Pemohon dan PT Istaka Karya (Persero) berkedudukan sebagai Termohon.

Dalam posita permohonannya. Pemohon juga menyebutkan bahwa selain Pemohon yang merupakan kreditor dari Termohon, terdapat kreditor lainnya yang utangnya telah jatuh tempo dan dapat ditagih. Kreditor-kreditor itu diantaranya adalah PT Saeti Concretindo Wahana, PT Saeti Beton Pracetak, PT Bank Syariah Mandiri, PT Bank Bukopin Tbk., dan PT Bank International Indonesia Tbk.

Selain itu Pemohon juga menyebutkan bahwa sesuai dengan penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, yang dimaksud dengan “utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih” adalah kewajiban untuk membayar utang yang telah jatuh waktu, baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena

pengenaan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena **putusan pengadilan**, arbiter atau arbitrase.

Terhadap permohonan pernyataan pailit tersebut, PT Istaka Karya (Persero) menolak dan membantah permohonan pailit dengan alasan bahwa Pemohon pailit tidak memiliki kapasitas hukum untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit, karena itu permohonan pailit itu cacat hukum. Dikemukakan bahwa PT Istaka Karya (Persero) adalah BUMN yang 100% sahamnya dimiliki oleh negara yaitu Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara sehingga yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap Termohon hanyalah Menteri Keuangan.

Termohon Pailit juga menyatakan bahwa permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Pemohon berdasarkan Keputusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/PDT/2008 tanggal 9 Pebruari 2009 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Jakarta No. 366/Pdt/2007/PT.DKI tanggal 3 Januari 2008 jo. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 1097/Pdt.G/2006/PN.Jak.Sel tanggal 6 Pebruari 2007 sedangkan atas Putusan Mahkamah Agung tersebut diatas proses hukumnya belum selesai.

4.2.2. Ringkasan Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat

Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam Putusannya No. 73/PAILIT/2010/PN.JKT.PST tanggal 16 Desember 2010 menyatakan bahwa PT Istaka Karya (Persero) tidak pailit dengan segala akibat hukumnya, berdasarkan uraian pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam hal debitur adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan;
- 2) Bahwa yang dimaksud dengan “Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik” sesuai dengan penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham;

- 3) Bahwa seluruh modal PT Istaka Karya (Persero) pada dasarnya tidak terbagi atas saham oleh karena seluruh modalnya milik Negara Republik Indonesia yaitu Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara selaku pemegang saham seluruh saham Perseroan dan modal sebagai badan usaha milik negara yang keseluruhan modal PT Istaka Karya (Persero), bersumber dari satu kas yaitu Kas/Keuangan Negara sesuai dengan penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004, maka dapatlah PT Istaka Karya (Persero) diklasifikasikan sebagai Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik/umum yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.
- 4) Bahwa berdasarkan Pasal 50 UU No. 1 Tahun 2004, melarang pihak manapun untuk melakukan penyitaan terhadap antara lain uang atau surat berharga, barang bergerak, dan tidak bergerak milik negara, sehingga menurut Pasal 1 UU No. 37 Tahun 2004, merupakan sita umum atas semua kekayaan negara tentunya tidak dapat diletakkan sita, kecuali permohonan pailit diajukan oleh Menteri Keuangan, selaku Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan dan bendahara umum negara (pasal 6 ayat (2) a jo. pasal 8 UU No. 17 tahun 2003).
- 5) Bahwa Pemohon sama sekali tidak memiliki kapasitas untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit (*legal standing*), sebab bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004, disebutkan bahwa dalam hal debitur adalah perusahaan asuransi, perusahaan reasuransi, dana pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan;
- 6) Bahwa permohonan pailit yang diajukan Pemohon bersifat premature, karena penyelesaian perkara perdata atas Putusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/PDT/2008 tanggal 9 Pebruari 2009 meskipun atas putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap faktanya masih dalam pemeriksaan tingkat Peninjauan Kembali dan selain itu Pemohon harus secara tuntas melakukan mekanisme beracara biasa pada Peradilan Umum terhadap Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, bukan melalui mekanisme

kepailitan, karena kewenangan secara tuntas untuk mengeksekusi putusan Putusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/PDT/2008 tanggal 9 Pebruari 2009 yang telah berkekuatan hukum tetap ada pada peradilan umum yaitu Pengadilan Negeri Jakarta Selatan bukan kewenangan dari Pengadilan Niaga.

- 7) Bahwa unsur “utang dapat ditagih” dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004 belum terpenuhi, karena proses perkara pokok yang berkaitan dengan 6 (enam) surat sanggup atas tunjuk senilai USD 5,500.00 masih diperdebatkan oleh PT Istaka Karya (Persero) di tingkat Peninjauan Kembali, meskipun telah ada putusan hukum yang telah berkekuatan hukum tetap;
- 8) Bahwa jika mengacu pada Putusan Mahkamah Agung tersebut diatas, maka unsur “jatuh tempo” belum dapat dibuktikan, karena kewenangan untuk mengeksekusi atas Putusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/PDT/2008 tanggal 9 Pebruari 2009 yang telah berkekuatan hukum tetap ada pada peradilan umum yaitu Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan faktanya baik Pengadilan Negeri Jakarta Selatan maupun Pemohon belum secara tuntas melakukan mekanisme beracara perdata biasa pada Peradilan Umum terhadap Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

4.2.3. Ringkasan Putusan Kasasi

Atas putusan Pengadilan Niaga tersebut, PT JAIC kemudian mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung RI. Mahkamah Agung RI dalam putusannya No. 124K/Pdt.Sus/2011 tanggal 22 Maret 2011 mengabulkan permohonan kasasi tersebut dan membatalkan Putusan Pengadilan Niaga No. 73/PAILIT/2010/PN.JKT.PST tanggal 16 Desember 2010. Adapun pertimbangan Mahkamah Agung RI pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Bahwa sesuai dengan bunyi pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 yang dapat mengajukan kepailitan terhadap BUMN adalah hanya Menteri Keuangan;
- 2) Bahwa dalam BUMN terdapat 2 (dua) badan hukum yaitu Persero dan Perum;

- 3) Bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud dengan BUMN disini adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham;
- 4) Bahwa BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham adalah Perum (pasal 1 ayat (4) UU No. 19 Tahun 2003);
- 5) Bahwa karena itu Persero tidak termasuk pada Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004;
- 6) Bahwa Termohon / PT Istaka Karya (Persero) adalah “Persero” atas saham yang dimiliki negara. Karena itu, PT JAIC berhak menuntut kepailitan terhadap PT Istaka Karya (Persero);
- 7) Bahwa *in case* ada dua kreditur atau lebih, dan hutang sudah jatuh tempo, karena adanya putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap dan PT Istaka Karya (Persero) sudah ditegur, sudah lewat 8 hari setelah teguran;
- 8) Bahwa peninjauan kembali tidak menunda eksekusi, artinya tidak berpengaruh terhadap permohonan kepailitan.

4.2.4. Ringkasan Putusan Peninjauan Kembali

Atas putusan Mahkamah Agung RI tersebut, PT Istaka Karya (Persero) kemudian mengajukan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung RI. Mahkamah Agung RI dalam putusannya No. 142PK/PDT.SUS/2011 tanggal 13 Desember 2011 mengabulkan permohonan peninjauan kembali tersebut dan membatalkan Putusan Kasasi Mahkamah Agung No. 124K/Pdt.Sus/2011 tanggal 22 Maret 2011. Adapun pertimbangan Mahkamah Agung RI pada pokoknya sebagai berikut:

- 1) Bahwa Putusan Peninjauan Kembali No. 678PKJ/Pdt/2010 tanggal 22 Maret 2011 yang amarnya “Mengabulkan permohonan peninjauan kembali dari Pemohon Peninjauan Kembali PT Istaka Karya (Persero); Membatalkan Putusan Mahkamah Agung No. 1799K/Pdt/2008 tanggal 9 Februari 2009; Menyatakan gugatan Penggugat tidak dapat diterima”;
- 2) Bahwa putusan pernyataan pailit terhadap PT Istaka Karya (Persero) didasarkan adanya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih dalam

Putusan Mahkamah Agung 1799K/Pdt/2008 tanggal 9 Februari 2009 sebesar USD 5.500.000;

- 3) Bahwa dengan dibatalkannya Putusan Mahkamah Agung 1799K/Pdt/2008 tanggal 9 Februari 2009 maka utang tersebut belum dapat ditagih seperti disyaratkan pasal 2 ayat (1) jo pasal 8 ayat 4 Undang-Undang Kepailitan.
- 4) Bahwa pendapat dan pertimbangan hukum putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 73/Pailit/2010/PN.Niaga.Jkt.Pst tanggal 16 Desember 2010 telah tepat dan benar, karena itu dapat dijadikan pertimbangan dalam putusan ini.

4.2.5. Analisa Hukum

Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam putusannya pertama-tama mempertimbangkan apakah kedudukan Pemohon Pailit yaitu PT JAIC Indonesia memiliki otoritas hukum untuk mengajukan permohonan pailit. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim sama sekali tidak merujuk pada UU No. 19 Tahun 2003 padahal secara jelas PT Istaka Karya (Persero) adalah BUMN berbentuk Persero, dan dalam pertimbangannya berkali-kali menyebutkan bahwa PT Istaka Karya (Persero) merupakan BUMN, sehingga undang-undang yang mengatur BUMN secara khusus yaitu UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007. Konsekuensinya karena Majelis Hakim Pengadilan Niaga hanya mendasarkan putusannya pada Pasal 2 ayat 5 UU No. 37 Tahun 2004, Majelis Hakim menyimpulkan bahwa PT Istaka Karya (Persero) adalah BUMN yang bergerak di bidang publik, sehingga permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Selanjutnya Majelis Hakim menimbang bahwa PT Istaka Karya (Persero) merupakan BUMN yang kepemilikan seluruh sahamnya adalah Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara qq Negara Republik Indonesia yang bergerak di bidang konstruksi.

Padahal UU No. 19 Tahun 2003 menyebutkan dalam Pasal 1 ada 2 (dua) bentuk BUMN, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Menurut Pasal 1 angka (1) UU No. 19 Tahun 2003 bahwa Perusahaan Perseroan/Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan

terbatas yang seluruh atau sebagian besar sahamnya atau paling sedikit 51% dimiliki negara, yang tujuannya adalah mengejar keuntungan. Adapun Perum menurut Pasal 1 angka 4 adalah BUMN yang modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kepentingan umum berupa penyediaan jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik jelas menunjuk pada bentuk Perum, sedangkan PT Istaka Karya (Persero) adalah Persero sebagaimana jelas disebutkan pada namanya dan Anggaran Dasar Persero adalah “PT”. Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dalam memberikan penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik” tidak memberikan uraian suatu definisi, sehingga menimbulkan penafsiran ganda.

Atas putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat tersebut Permohon Pailit PT JAIC Indonesia mengajukan permohonan kasasi. Majelis Hakim Mahkamah Agung RI tingkat kasasi berpendapat bahwa Pengadilan Niaga Jakarta Pusat telah salah dalam menerapkan hukum, karena PT Istaka Karya (Persero) bukanlah BUMN yang dimaksud dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, yaitu BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, sehingga permohonan pernyataan pailit dapat diajukan oleh siapapun.

Dalam putusan-putusan ini perlu dicermati pengertian mengenai: Apa yang dimaksud dengan “BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik”. Hakim berpedoman pada Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 yaitu BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Namun, karena dalam praktik pihak-pihak yang terlibat sebagai pemilik modal adalah lembaga-lembaga negara seperti Menteri Negara BUMN, Menteri Keuangan, yang berarti walaupun keseluruhan modal adalah milik negara, tetap dianggap terbagi dalam saham sehingga bentuk BUMNnya adalah Persero.

Dapat terlihat bahwa dalam kedua putusan baik putusan kepailitan baik di tingkat Pengadilan Niaga maupun di tingkat kasasi terdapat pendapat yang berbeda (*Dissenting Opinion*). Sayangnya, dalam *Dissenting Opinion* Hakim Kasasi tidak menguraikan lebih jelas dan terperinci argumennya mengenai pendapat yang berbeda tersebut, dan hanya berpendapat bahwa *yudex factie*/Pengadilan Niaga Jakarta Pusat telah salah menerapkan hukum.

Selanjutnya, Majelis Hakim tingkat Kasasi berpendapat karena berdasarkan fakta Termohon/ PT Istaka Karya (Persero) memiliki sedikitnya 2 (dua) kreditor, dan tidak memenuhi kewajiban membayar utangnya yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih sebagaimana ditentukan dalam persyaratan kepailitan Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, sehingga PT Istaka Karya (Persero) dinyatakan pailit.

Ternyata, setelah PT Istaka Karya (Persero) dinyatakan pailit oleh putusan kasasi Mahkamah Agung RI No. 124K/Pdt.Sus/2011 tanggal 22 Maret 2011 dan dalam proses permohonan peninjauan kembali oleh Termohon Pailit, terjadi perdamaian antara debitor dan para kreditor.

UU No. 37 Tahun 2004 mengatur mengenai prosedur perdamaian sebagai berikut: rencana perdamaian ditawarkan kepada para kreditor dalam tahap rapat Verifikasi atau Rapat para kreditor, yang diajukan kepada seluruh kreditor dan tidak boleh hanya terhadap kreditor tertentu. Berdasarkan ketentuan Pasal 151 UU No. 37 Tahun 2004, rencana perdamaian diterima apabila disetujui dalam rapat kreditor oleh lebih dari $\frac{1}{2}$ (satu perdua) jumlah kreditor konkuren yang hadir dalam rapat dan yang haknya diakui atau yang untuk sementara diakui, yang mewakili paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah seluruh piutang konkuren yang diakui atau yang untuk sementara diakui dari kreditor konkuren atau kuasanya yang hadir dalam rapat tersebut. Sebanyak 160 (seratus enam puluh) kreditor PT Istaka Karya (Persero) sepakat untuk berdamai melalui pemungutan suara pada tanggal 9 Desember 2011 lalu.⁸⁵ Berhasilnya terjadi perdamaian antara debitor PT Istaka Karya (Persero) dengan para kreditornya, berarti ketentuan tersebut telah dipenuhi. Perdamaian yang disahkan berlaku bagi semua kreditor yang tidak

⁸⁵<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/12/20/1650351/Kreditor.Berdamai.Istaka.Karya.Lolos.dari.Pailit> diakses pada hari Selasa, 22 Mei 2012, pada pukul 19.30

mempunyai hak untuk didahulukan, dengan tidak ada pengecualian baik yang telah mengajukan diri dalam kepailitan maupun tidak. Selanjutnya, hasil perdamaian tersebut diajukan kepada Majelis Hakim Pengadilan Niaga untuk dimohonkan pengesahan perdamaian, dalam putusan homologasi tersebut harus dinyatakan pula berakhirnya kepailitan.

Pengesahan perdamaian PT Istaka Karya (Persero) dengan para krediturnya hampir sempat terancam gagal karena Majelis Hakim PK Mahkamah Agung telah mengeluarkan Putusan No. 142PK/Pdt.Sus/2011 tanggal 13 Desember 2011 yang membatalkan Putusan Mahkamah Agung No. 124K/Pdt.Sus/2011 tanggal 22 Maret 2011 yang membatalkan Putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat No. 73/Pailit/2010/PN.JKT.PST tanggal 16 Desember 2010.

Namun, Andrey Sitanggang selaku kurator PT Istaka Karya (Persero) berpendapat bahwa roh dari UU No. 37 Tahun 2004 adalah perdamaian. Maka jika perdamaian sudah tercapai, seharusnya dijalankan. Namun, jika status pailit tersebut dicabut, maka yang rugi adalah debitur yakni Istaka. Sebab, selama perdamaian ada banyak hal yang sudah dilakukan dengan kreditur termasuk pemotongan bunga utang. Sementara kalau status pailitnya dicabut, maka kreditur bisa kembali memailitkan Istaka, dan hal itu bisa mempersulit Istaka.⁸⁶

Dalam kasus ini, status PT Istaka Karya (Persero) tersebut ketika putusan PK dijatuhkan, kepailitannya sudah berakhir. Putusan PK dalam pertimbangannya memfokuskan pada utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih dalam Putusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/Pdt/2008 tanggal 9 Februari 2008 sebesar USD 5.500.000. Bahwa dengan adanya Keputusan Peninjauan Kembali No. 678 PK/PDT/2010 tanggal 22 Maret 2011, yang membatalkan putusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/Pdt/2008 tanggal 9 Februari 2008, maka diperoleh fakta hukum adanya utang tertunggak dan jatuh tempo berdasarkan 6 (enam) surat sanggup atas tunjuk (*Negotiable Promissory Notes Bearer*) senilai USD 5.500.000 sebagaimana didalilkan

⁸⁶<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/12/25/16085711/Pengesahan.Perdamaian.Is-taka.Terancam.Berantakan> diakses pada diakses pada hari Selasa, 22 Mei 2012, pada pukul 19.45

oleh PT JAIC Indonesia ternyata belum dapat dibuktikan kebenarannya dan/atau masih bersifat premature, karena utang sebagaimana yang dimaksud oleh PT JAIC Indonesia yang mengacu pada Putusan Mahkamah Agung RI No. 1799 K/Pdt/2008 tanggal 9 Februari 2008 jo. Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No. 336/Pdt/2007/PT.DKI tanggal 3 Januari 2008 jo. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. 1097/PDT.G/2006/PN.Jak.Sel tanggal 6 Februari 2007, telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung RI dalam tingkat Peninjauan Kembali No. 678 PK/Pdt/2010 tanggal 22 Maret 2011. Oleh karenanya utang tertunggak dan jatuh tempo yang didalilkan oleh PT JAIC Indonesia secara legalitas hukum harus diuji kembali kebenarannya melalui mekanisme peradilan perdata umum, bukan mekanisme kepailitan.

Dari kedua perkara kepailitan BUMN Persero sebagaimana diuraikan diatas, tampak adanya perbedaan persepsi yang cukup signifikan diantara para hakim atas kepailitannya BUMN Persero. Perbedaan ini disebabkan oleh perbedaan pemahaman tentang kedudukan BUMN Persero terhadap keuangan negara.

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya maka dapat diambil kesimpulan bahwa:

1. PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang dapat dipailitkan menurut UU No. 37 Tahun 2004. Hal tersebut dikarenakan kedua perseroan diatas merupakan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi atas saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki oleh negara berdasarkan UU No. 19 Tahun 2003 dan secara tegas Anggaran Dasar kedua perseroan tersebut menyebutkan bahwa badan usaha kedua perseoan tersebut berbentuk PT Persero sehingga segala ketentuan mengenai Perseroan Terbatas yang diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007 berlaku pada BUMN Persero, tanpa terkecuali mengenai kepailitannya. Karena UU No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan kata lain, merupakan *inbrens* atau modal yang dimasukkan Pemerintah. Pemisahan kekayaan ini merupakan karakteristik bagi suatu badan hukum PT. Implikasi secara yuridis, modal tersebut sudah menjadi kekayaan perusahaan, bukan kekayaan negara lagi, sehingga terhadap kekayaan persero dapat dilakukan sita. Kecuali ada harta yang dibeli dari beban APBN/APBD harus tetap dilindungi sebagai harta milik negara.
2. Dalam kasus kepailitan PT Istaka Karya (Persero) dan PT Dirgantara Indonesia (Persero), hakim yang menangani proses kepailitan kedua persero tersebut belum dapat dikatakan telah menerapkan prinsip-prinsip hukum yang benar. Hal tersebut dikarenakan terdapat

pemahaman hakim yang berbeda mengenai kedudukan hukum BUMN Persero terhadap keuangan negara sehubungan dengan peraturan perundangan yang terkait saling bertentangan satu sama lainnya. Disatu pihak UU No. 37 Tahun 2004 menentukan bahwa BUMN dapat dipailitkan, di lain pihak UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa terhadap aset BUMN tidak dapat dilakukan sita jaminan maupun sita umum. Hal ini menyebabkan hakim ragu dan gamang dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara yang berkaitan dengan BUMN, sekalipun pada kenyataannya BUMN tersebut tidak mampu lagi untuk membayar utang-utangnya kepada para kreditornya Karena dalam keadaan kesulitan keuangan. Maka tindakan MA yang membatalkan putusan PN. Niaga Jakarta Pusat atas pailit PT Dirgantara Indonesia (Persero) menunjukkan adanya "inkonsistensi Mahkamah Agung" terhadap Fatwa Mahkamah Agung No.WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang mengesampingkan Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003 dan menegaskan kembali ketentuan dalam UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007 sebagai dasar pelaksanaan operasional BUMN Persero serta UU No. 37 Tahun 2004 bila berkaitan dengan kepailitan.

5.2. Saran

Berikut merupakan saran-saran yang dapat dikemukakan oleh Penulis sehubungan dengan penulisan ini:

1. Perlu dilakukan harmonisasi Undang-undang di bidang Keuangan Negara UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004 dengan UU yang terkait dengan pengaturan BUMN seperti UU No. 19 Tahun 2003, UU No. 40 Tahun 2007, UU No. 37 Tahun 2004 dengan memposisikan UU No. 19 Tahun 2003 sebagai Undang-undang payung yang merupakan Undang-undang organik dari Pasal 33 UUD 1945, sehingga perlu membatasi terhadap pengertian "keuangan negara" yang terlalu luas cakupannya khususnya terhadap ketentuan

Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003 yang sangat berpotensi ‘merugikan keuangan negara’, karena kekayaan negara yang telah dipisahkan termasuk kategori keuangan negara. Seyogyanya kekayaan negara yang telah dipisahkan tidak lagi masuk dalam kategori keuangan negara, tetapi mengikuti prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat seperti diatur dalam UU No. 40 Tahun 2007, penerapan prinsip *Good Corporate Governance* dalam BUMN. Maka seharusnya dilakukan perubahan perumusan/ redefinisi pengertian “kekayaan negara” dalam UU No. 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara. Selain itu sebaiknya negara dengan tegas mengatur bentuk BUMN antara Perum dan Persero, agar tidak terjadi konflik kepentingan. Negara semestinya lebih mengutamakan “hak menguasai negara” sebagai badan hukum publik dengan memberikan pelayanan umum, menjaga kesejahteraan rakyat, dari pada lebih menonjolkan “hak memiliki negara”, sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 1945.

2. Perlu adanya pengertian/makna yang sama mengenai apa yang dimaksud BUMN yang bergerak di bidang “kepentingan publik”. Karena antara ketentuan Pasal 2 Ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dengan penjelasannya tidak sejalan (*norma kabur/ vagen norm*) (Pasal 2 Ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 menyebut tentang BUMN di bidang kepentingan publik, sementara dalam penjelasannya menyatakan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham). Antara isi pasal dan penjelasannya tidak sinkron, maka seyogya ketentuan Pasal 2 Ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dengan penjelasannya selaras, misalnya dengan langsung menyebut Perum. Demikian juga hendaknya hakim hati-hati dalam memutuskan, apabila undang-undang sudah mengatur dengan jelas maka tidak perlu menafsirkan lagi, agar dapat dicapai adanya kepastian hukum sekaligus yang berkeadilan bagi para pihak yang berperkara.

DAFTAR REFERENSI

A. BUKU

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Penerbit Alumni Bandung, 1999.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Diah, Marwah M. *Restrukturisasi BUMN di Indonesia, Privatisasi atau Korporasi*. Jakarta: Literata Lintas Media, 2003.
- Fuady, Munir. *Hukum Kepailitan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002.
- Garner, Bryan A. *Black Law's Dictionary*. St. Paul: West Group, 1999.
- Gross Karen, *Failure and Forgiveness: Rebalancing The Bankruptcy System*. New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1997.
- Hadad, Muliaman D. Wimboh Santoso dan Ita Rulina, *Indikator Kepailitan di Indonesia: An Additional Early Warning Tools pada Stabilitas Sistem Keuangan*. Jakarta: Bank Indonesia, 2003.
- Hadianto, Martiono. *Peran dan Posisi BUMN dalam Jangka Panjang Kedua*, ed. Moh. Arsyad Anwar, dkk, Strategi Pembiayaan dan Regrouping BUMN: Upaya Menciptakan Sinergi dalam Rangka Peningkatan Daya Saing BUMN. Jakarta: 1994.
- Hoff, Jerry. *Indonesian Bankruptcy Law*. Jakarta: Tata Nusa, 1999.
- Inradewa, Jusuf L. *Pengertian Keuangan Negara Menurut Pasal 23 ayat (5) UUD 1945*, dalam buku Kapita Selektu Keuangan Negara. Jakarta: 1996.
- Ingebresten, Mark. *Why Companies Fail*, terjemahan Emil Salim. Jakarta: Internusa, 2003.
- Mulyadi, Kartini. *Kepailitan dan Penyelesaian Utang Piutang*, dalam Rudhy A Lonthoh (editor), *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: PT Alumni, 2001.
- Mulyadi, Kartini. *Kreditor Preferens dan Kreditor Separatis dalam Kepailitan*, dalam Emmy Yuhassarie (editor), *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*. Jakarta: Pengkajian Hukum, 2005.
- Nurdin, Andriani. *Kepailitan BUMN Persero Berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Bandung: PT Alumni, 2012.
- Prasetya, Rudhi. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001.

- Prasetya, Rudi. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Disertai dengan Ulasan Menurut UU Nomor 1 Tahun 1995*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995.
- Purwosutjipto, H.M.N. *Pengertian dan Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- Rai, Wijaya LG. *Hukum Perusahaan: Khusus Pemahaman atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas Berlaku Efektif Sejak 7 Maret 1996*. Cetakan ke-5. Kesaint Blanc, 2003.
- Retnowulan, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi dan Perbankan*. Jakarta: Seri Varia Yustisia, 1996.
- Sastrawidjaja, Man S. *Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: PT Alumni, 2006.
- Setiawan, *Kepailitan serta Aplikasi*. Jakarta: Tata Nusa, 1999.
- Simanjutak, Ricardo. *Ketentuan Hukum Internasional dari UU Nomor 4 Tahun 1998 dalam Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*. Pusat Pengkajian Hukum, 2005.
- Situmorang, Viktor M. dan Hendri Soekarso, *Pengantar Hukum Kepailitan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 1993.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Hukum Kepailitan*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2002.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Hukum Kepailitan: Memahami Faillsementsverordering Juncto Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998*. Jakarta: Grafiti, 2002.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 1. UI Press, 1984.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Soeria Atmadja, Arifin P. *Implikasi Hukum Pengelolaan, Tanggung Jawab dan Pemeriksaan BUMN*, dalam buku “Gagasan dan Pemikiran Tentang Pembaharuan Hukum Nasional Volume II”, Tim Pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI. Jakarta: 2003.
- Subekti R. dan Tjitrosoedibyo, *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, Jakarta, 1989.
- Subekti, R. *Pokok-Pokok Hukum Dagang*. Jakarta: Intermasa, 1995.
- Subhan, Hadi. *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma dan Praktik di Peradilan*. Jakarta: Prenada Media Group, 2008.

Suhartono, Irawan. *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Dan Ilmu Sosial Lainnya*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Tumbuan, Fred B.G. S.H. *Pokok-pokok Undang-Undang Tentang Kepailitan Sebagaimana Diubah oleh PERPU No. 1/1998*, dalam buku Rudy A. Lontoh, S.H., dkk, *Penyelesaian Utang Piutang Melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: PT Alumni, 2001.

Waxman, Ned, *Bankruptcy*. Chicago: Gilbert Law Summaries, Harcourt Brace Legal and Professional Publication, Inc., 1992.

Wijaya, Gunawan. *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.

Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, *Kepailitan Seri Hukum Bisnis*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.

Yuhassarie, Emmy. *Undang-Undang Kepailitan dan Perkembangannya*. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.

_____. *Kepailitan dan Transfer Aset Secara Melawan Hukum*. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.

B. MAKALAH DAN LAIN-LAIN

Adriyani, Wuri. *Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik dan Hukum Privat*, Disertasi Dokot Ilmu Hukum di Universitas Airlangga, 29 Januari 2009.

Hidayat, Herman & Harry Z. Soeratin, "Peranan BUMN dalam Kerangka Otonomi Daerah", disampaikan pada Sosialisasi Peranan BUMN, Universitas Amir Hamzah, Medan, 9 April 2005.

C. JURNAL

Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 26, No. 1 Tahun 2007. Soeria Atmadja, Arifin P., hal. 6 yang mengutip dari Simon, Henk: *Publiekrecht of Privaatrecht?*, diss. 1993.

D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*. Undang-Undang No. 1 Tahun 1995.

_____. *Undang-Undang tentang Keuangan Negara*. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003.

_____. *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*. Undang-Undang No. 19 Tahun 2003.

_____. *Undang-Undang tentang Perbenderahaan Negara*. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004.

_____. *Undang-Undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Undang-Undang No. 37 Tahun 2004.

_____. *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Perusahaan Perseroan*. Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Perusahaan Umum*. Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998.

_____. *Peraturan Pemerintah tentang Perusahaan Jawatan*. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2000.

E. PUTUSAN PENGADILAN NIAGA

Putusan Pengadilan Niaga No. 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst tanggal 4 September 2007

Putusan Pengadilan Niaga No. 73/PAILIT/2010/PN.JKT.PST tanggal 16 Desember 2010

F. PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 075K/Pdt.Sus/2007 tanggal 22 Oktober 2007

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 124K/Pdt.Sus/2011 tanggal 22 Maret 2011

G. PUTUSAN PENINJAUAN KEMBALI

Putusan Peninjauan Kembali No. 142PK/PDT.SUS/2011 tanggal 13 Desember 2011

H. KAMUS

I. INTERNET

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/12/20/1650351/Kreditur.Berdamai.Istaka.Karya.Lolos.dari.Pailit> diakses pada hari Selasa, 22 Mei 2012.

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/12/25/16085711/Pengesahan.Perda.maiam.Istaka.Terancam.Berantakan>, diakses pada di akses pada hari Selasa, 22 Mei 2012.

<http://en.wikipedia.org/wiki/Bankruptcy> Wikipedia, *Bankruptcy*, diakses pada 16 Januari 2012.

<http://ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/>. Erman Radjaguguk, *Peranan Hukum dalam Mendorong BUMN Meningkatkan Pendapatan Negara dan Kesejahteraan Rakyat*, diakses pada 17 Januari 2012.

http://sikad.bpk.go.id/nw_detail.php?n_id=22. Sahetapy, J.E. *Pengertian Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi*, Sistem Informasi Keuangan Negara dan Daerah BPK RI, diakses pada 16 Januari 2012.

<http://www.hukumonline.com>. Soeri Atmadja, Arifin P. *Reposisi Keuangan Negara*, Seminar Pusat Kajian Hukum dan Pemerintahan yang Baik, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 24 Februari 2008, diakses pada 17 Januari 2012.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17859/bumn-cuma-bisa-dipailitkan-menkeu-ma-batalkan-pailit-pt-di>.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c650ed97964f/pengadilan-kabulkan-permohonan-eksekusi-pt-jaic> diakses pada hari Senin, 16 Januari 2012.

<http://www.tempo.co/read/news/2011/09/29/090358951/Istaka-Karya-Akan-Ditutup> diakses pada hari Senin, 16 Januari 2012.

J. MAJALAH / SURAT KABAR

Kompas, *BUMN Jangan Dijadikan Sapi Perah*, 17 Januari 2011