

Pertimbangan Hakim Terhadap Pernyataan Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Muhammad Akram¹ Sabir Alwy² Andi Tenri Famauri³

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia^{1,2,3}

Email: Bspakram@gmail.com¹

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN dan Pertimbangan Hakim Terhadap BUMN yang dinyatakan pailit. Dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang di peroleh kemudian disusun secara sistematis selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan diteliti. Hasil penelitian yang diperoleh menunjukkan bahwa Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU mengharuskan permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Terlebih lagi dalam Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa status kekayaan BUMN merupakan Kekayaan Negara. Berdasarkan kedua Putusan MK tersebut juga dapat menjawab terkait dengan banyaknya interpretasi dari Pasal 2 ayat (5) tersebut. Kemudian Pertimbangan Hakim dalam memutuskan kepailitan terkait dengan PT. Kertas Leces (Persero) sudah berdasarkan ketentuan Pasal 291 UUK-PKPU dan dalam pembuktiannya di persidangan, terbukti lalai dalam memenuhi isi dari perdamaian, mengakibatkan PT. Kertas Leces (Persero) dinyatakan pailit. Terhadap pertimbangan hakim dalam upaya hukum peninjauan kembali yang dilakukan tersebut sudah tepat sesuai ketentuan Pasal 293 UUK-PKPU yang bahwa terkait pembatalan perdamaian tidak terbuka upaya hukum.

Kata kunci: Hukum Kepailitan, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Kepailitan BUMN, Kekayaan BUMN

Abstract

This study aims to find out and analyze the request for bankruptcy statements of SOEs and judges' considerations of SOEs declared bankrupt. By using normative legal research methods. The legal material obtained is then arranged systematically and then analyzed qualitatively to achieve the clarity of the problem to be examined. The results of the study showed that Article 2 paragraph (5) of the UUK-PKPU required the request for bankruptcy statements to only be submitted by the Minister of Finance. Moreover, in the Constitutional Court's decision Number 48/PUU-XI/2013 and MK Decision Number 62/PUU-XI/2013 states that the status of BUMN wealth is a state wealth. Based on the two Constitutional Court decisions, they can also answer related to the number of interpretations of Article 2 paragraph (5). Then the judge's consideration in deciding bankruptcy related to PT. Paper leces (Persero) is based on the provisions of Article 291 of the UUK-PKPU and in its proof at the trial, proven to be negligent in meeting the contents of peace, resulting in PT. Paper leces (Persero) is declared bankrupt. Regarding the judge's consideration in the legal remedies carried out the exactly carried out in accordance with the provisions of Article 293 of the UUK-PKPU which related to the cancellation of peace is not open to legal efforts.

Keywords: Bankruptcy Law, State -Owned Enterprises (BUMN), BUMN Bankruptcy, BUMN Wealth



Ciptaan disebarluaskan di bawah [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Perusahaan milik negara yang sekarang disebut dengan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya ditulis BUMN) telah sejak lama dikenal di Indonesia jauh sebelum era proklamasi kemerdekaan. Di 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 seperti pelabuhan, pertambangan, perkebunan, keuangan, penyediaan bahan pokok (garam) dan topografi. Kegiatan dalam bidang pertambangan dibatasi pada pertambangan bahan-bahan tambang yang menurut *Indische Mijnwet* digolongkan sebagai bahan-bahan strategis, seperti minyak bumi, batubara, timah, aluminium dan logam-logam mulia yaitu emas, perak dan platinum. (Rahayu Hartini, 2008)

Setelah proklamasi kemerdekaan, dalam rangka mendorong perekonomian nasional Pemerintahan Republik Indonesia mengambil alih perusahaan-perusahaan milik Pemerintah Hindia Belanda dan melakukan nasionalisasi beberapa perusahaan Belanda dalam bidang infrastruktur yang vital, seperti perusahaan listrik, air dan kereta api swasta. Pemerintah juga mendirikan beberapa BUMN, antara lain Garuda Indonesia, Pelni, Jakarta Lloyd, Bank Industri Negara (BIN) yang kemudian menjadi Bank Pembangunan Indonesia (BAPINDO) dan terakhir digabung menjadi Bank Mandiri, Central Trading Company (CTC) yang bergerak dibidang sektor perdagangan barang dan impor ekspor (kemudian menjadi PT Pantja Niaga), dan PT Natour (dibidang pariwisata).

Masa sebelum proklamasi kemerdekaan, BUMN diatur oleh ketentuan *Indische Bedrijven Wet* (IBW atau UU Perusahaan) dan *Indische Comptabiliteit Wet* (ICW atau UU Perbendaharaan Negara). Pada Tahun 1960 pemerintah mengeluarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 dengan tujuan mengusahakan adanya keseragaman dalam cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari Badan Usaha Milik Negara yang ada. Undang-undang No 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara ini kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 1 Prp Tahun 1969 yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969. Melalui Undang-undang ini BUMN disederhanakan menjadi 3 bentuk yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan) yang tunduk pada *Indonesische Bedrijvenwet* (Stbl 1927:419), Perusahaan Umum (Perum) yang tunduk pada Undang-undang Nomor 19 Prp Tahun 1960, Perusahaan Perseroan (Persero) yang tunduk pada KUHD (Stbl.1847:23) khususnya pasal-pasal yang mengatur perseroan terbatas yang telah diganti dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan terbatas dan saat ini telah diubah dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. (Rahayu Hartini, 2007)

Sebagai Peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Persero, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun tentang Perum, dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perjan. Ketentuan tersebut telah direvisi dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya ditulis UU BUMN).

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 dan 4 UU BUMN, BUMN dikenal dalam dua bentuk yaitu; Perusahaan Perseroan selanjutnya disebut (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, dan Perusahaan Umum selanjutnya disebut (Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Pada perkembangannya, BUMN sebagaimana perusahaan-perusahaan lain (swasta) dapat saja menghadapi resiko ada nya kerugian yang dapat menyebabkan kepailitan ketika pengelolaannya tidak dilakukan dengan baik atau prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good corporate governance*). Sebagai salah satu akibat dari kepailitan adalah dilakukannya sita umum atas harta kekayaan debitor pailit. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 21 Undang-undang Nomor 37

Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya ditulis UUK-PKPU) dikatakan bahwa kepailitan meliputi seluruh kekayaan debitur pada saat putusan pernyataan pailit diucapkan serta segala sesuatu yang diperoleh selama kepailitan. Se jauh ini permohonan pailit BUMN Persero sejak Tahun 1998-2019 setidaknya ada 12 perusahaan persero yang dimohonkan pailit mulai dari PT. Hutama Karya (Persero) pada tahun 1998 hingga kasus PT. Kertas Kraft Aceh (Persero).

Permohonan pernyataan pailit BUMN Persero sebagaimana disebutkan diatas dari ke-9 permohonan pernyataan pailit tersebut terdapat 3 kasus pernyataan pailit yang menjadi perbincangan terkait dengan putusan kasus tersebut yang pada putusannya memutuskan BUMN Persero tersebut pailit dengan segala akibat hukumnya. Putusan Pailit PT. Kertas Leces (Persero) tersebut menjadi kasus pertama BUMN Persero dinyatakan pailit. Meskipun pada dasarnya hakim itu merdeka atau bebas, tetapi kebebasan hakim itu tidak mutlak, karena dalam menjalankan tugasnya ia terikat oleh aturan-aturan, ketertiban umum dan kesusilaan.

Kasus pertama BUMN Persero yang dinyatakan pailit tersebut terkait dengan pernyataan pailit PT. Kertas Leces (Persero). Namun hal yang menarik dari kasus tersebut adalah terkait dengan permohonan pernyataan pailit dalam kasus tersebut dimohonkan oleh para mantan pekerja dari PT. Kertas Leces (Persero). Berdasarkan UUK-PKPU pada dasarnya mengatur terkait kepailitan BUMN baik berbentuk Perum maupun Persero. Akan tetapi dalam Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU menjelaskan bahwa "Dalam hal Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Pasal tersebut menjelaskan terkait dengan siapakah yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit pada BUMN.

Kasus pailitnya PT. Kertas Leces (Persero) yang diputuskan oleh Pengadilan Niaga Surabaya bukan menjadi kasus pertama BUMN yang dimohonkan pailit oleh para mantan pekerjanya. Pada Tahun 2007 terdapat permohonan pailit terhadap PT. Dirgantara Indonesia yang diajukan oleh 3 mantan pekerja dari PT. DI tersebut. Sementara berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU sebagaimana disebutkan diatas menjelaskan bahwa yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN adalah Menteri Keuangan.

Majelis Hakim pada Pengadilan Niaga Jakarta Pusat mengabulkan permohonan pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan bahwa Termohon PT. DI (Persero) pailit dengan segala akibat hukumnya. Dimana berdasarkan pertimbangan majelis hakim menganggap PT. DI (Persero) tidak termasuk dalam kategori sebagai BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 2 ayat (5) UUK dan PKPU sehingga dengan demikian pemohon (3 mantan pekerja PT. DI yaitu Heryono, Nugroho, dan Sayudi) pailit mempunyai kapasitas hukum untuk mengajukan permohonan pailit terhadap termohon pailit PT. DI (Persero). Sehingga berdasarkan pertimbangan Majelis Hakim Pengadilan Niaga Surabaya di atas Permohonan pailit terkait BUMN persero yang terbagi atas saham dapat diajukan langsung oleh kreditornya. PT. Dirgantara Indonesia sebagai pihak yang dikalahkan mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Kasasi tersebut diajukan selain oleh PT. DI (Persero) juga dimohonkan oleh PT. Perusahaan Pengelola Aset (Persero). Dalam Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor : 075 K/ Pdt.Sus/2007. " Mengabulkan permohonan Kasasi dari para pemohon kasasi. Serta membatalkan putusan pengadilan Niaga Jakarta Pusat Nomor: 41/Pailit/2007-PN.Niaga/Jkt.Pst. Pada tanggal 4 September 2007. Dimana dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Agung menjelaskan terkait Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU dan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara yang mejelaskan pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap aset Negara. Namun berbeda hal nya dengan PT. Kertas Leces

yang mengajukan Peninjauan Kembali yang dalam Putusannya menolak permohonan termohon yaitu PT. Kertas Leces.

Setahun setelah Putusan Pailit PT. Kertas Leces tepatnya tanggal 19 April 2019 terdapat putusan kasus pernyataan pailit BUMN Persero yaitu PT. Kertas Kraft Aceh (Persero) yang diputuskan Pengadilan Niaga Medan. Hal yang menarik dari putusan tersebut adalah terkait dengan siapa yang mengajukan permohonan pailit terdapat BUMN tersebut dan apa hasil dari putusan tersebut. Dalam Putusannya Pengadilan Niaga Medan menolak permohonan permohonan yaitu pada pekerja dari PT. Kertas Kraft Aceh dimana dalam pertimbangan putusan hakim menjelaskan terkait Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU.

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan berfokus mengkaji putusan-putusan terkait dengan kepailitan BUMN. Pada tipe penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan disebut juga penelitian hukum kepustakaan (Ronny Hanitijo Soemitro, 1994). Dengan melakukan pengkajian dan analisis terhadap permohonan pernyataan kepailitan terhadap BUMN dan pertimbangan hakim terhadap kepailitan BUMN dari berbagai literatur dan berdasarkan Undang-Undang.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Permohonan Pernyataan Pailit Terhadap BUMN

1. Kepailitan BUMN Dalam Praktiknya

Berdasarkan UUK-PKPU pada dasarnya mengatur terkait kepailitan BUMN baik berbentuk Perum maupun Persero. Akan tetapi, dalam Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU menyebutkan bahwa "Dalam hal Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan". Pasal tersebut menunjukkan terkait permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN. Diaturnya peraturan terhadap permohonan pernyataan pailit BUMN ini menunjukkan bahwa para pembentuk undang-undang menyadari, bahwa BUMN baik berbentuk Perum maupun Persero tidak terhindar dari persoalan keadaan keuangannya yang tidak terus berjalan baik akibat dari sistem pengelolaan perusahaan yang tidak profesional (Good Corporate Government). Berbagai persoalan yang dapat timbul dalam hal memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap mitra usahanya atau kesulitan dalam hal memberikan upah/gaji. Sehingga akibat dari persoalan dapat diajukannya gugatan ataupun permohonan pailit perusahaan tersebut di pengadilan.

Selanjutnya pada penjelasan dari Pasal 2 ayat (5) terkait dengan klausula "BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik" tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham. Dalam Pasal 1 angka 2 dan 4 UU BUMN menjelaskan terkait dengan pengertian 2 bentuk BUMN yaitu Persero dan Perum. Persero 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. Sementara pengertian 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.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU jo. Pasal 1 angka 2 dan 4 UU BUMN tersebut menjadi banyak perhatian dikalangan sarjana hukum baik itu dari lingkup akademisi maupun

praktisi hukum itu sendiri. Berbagai macam interpretasi terkait dengan hal tersebut mengenai siapakah yang berhak mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN khususnya bentuk persero. Terlebih lagi apabila dilihat dalam praktiknya pada tahun 1999-2020, penulis mengumpulkan setidaknya ada 9 BUMN yang diajukan permohonan pailit di pengadilan. Beberapa kasus terkait dengan hal tersebut diuraikan dalam bentuk tabel sebagai berikut;

Tabel 1 Permohonan pailit BUMN Persero (1999-2019)

No.	Bumn Persero	No. Putusan	Keterangan
1.	PT. Utama Karya (Persero)	Putusan No. 43/Pailit/1999/PN.Niaga/JktPst.	Pada tingkat pertama hingga peninjauan kembali permohonan pailit di tolak
		Putusan Kasasi No. 29/K/N /1999.	
		Putusan PK No. 26/PK/N/1999.	
2.	PT. Asuransi Jasa Indonesia (Persero)	Putusan No. 55/Pailit/1999/PN.Niaga/JktPst.	Pada tingkat pertama dan kasasi permohonan pailit ditolak
		Putusan Kasasi No. 033/K/N/1999.	
3.	PT. DOK dan Perkapalan Kodja Bahari (Persero)	Putusan No. 81/Pailit/1999/PN.Niaga/Jkt.Pst.	Pada tingkat pertama permohonan pailit sebanyak tiga kali namun ditolak oleh pengadilan. Dan pada tingkat kasasi juga ditolak.
		Putusan No. 06/Pailit/2000/PN.Niaga/Jkt.Pst.	
		Putusan No. 32/Pailit/2000/PN.Niaga/Jkt.Pst.	
		Putusan Kasasi No. 21/K/N /2000.	
4	PT. Perusahaan Penerbangan Garuda Indonesia (Persero)	Putusan No. 40/Pailit/2005/PN.Niaga/Jkt.Pst.	Pada tingkat pertama hingga peninjauan kembali permohonan pailit ditolak
		Putusan Kasasi No. 05/K/N /2006.	
		Putusan PK No. 010/PK/N/2006.	
5.	PT. Dirgantara Indonesia (Persero)	Putusan No. 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst.	Pada tingkat pertama PT. DI dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Selanjutnya PT. DI Mengajukan Kasasi dan Mahkamah Agung memutuskan sebaliknya PT. DI bebas dari pailit.
		Putusan Kasasi No. 075/K/N /2007.	
6.	PT. IGLAS (Persero)	Putusan No. 01/Pailit/2009/PN.Niaga.Sby.	Pada tingkat pertama permohonan pailit ditolak.Selanjutnya pada tingkat kasasi PT. IGLAS dinyatakan pailit. Namun pada Peninjauan Kembali PT. IGLAS dinyatakan tidak pailit oleh Mahkamah Agung.
		Putusan Kasasi No. 397K/ Pdt.Sus/2009.	
		Putusan PK No. 111PK/Pdt.Sus/2009.	
7	PT. Istaka Karya (Persero)	Putusan No. 73/Pailit/2010/PN.Jkt.Pst.	Pada tingkat Pengadilan Niaga permohonan pemohon pailit ditolak namun pada tingkat kasasi menyatakan PT. Istaka Karya pailit, selanjutnya peninjauan kembali kemudian kembali dimenangkan PT. Istaka karya dan bebas dari pailit.
		Putusan Kasasi No. 124K/ Pdt.Sus/2010.	
		Putusan PK No. 142PK/Pdt.Sus/2010.	
8	PT. Merpati Nusantara Airlines (Persero)	Putusan No. 04/Pdt.Sus/Pailit/2016/PN Niaga Jkt Pst.,	Pengadilan Niaga Jakarta Pusat memutuskan PT. MNA pailit. Namun pada tingkat kasasi Mahkamah Agung membatalkan putusan sehingga PT. MNA bebas dari
		Putusan Kasasi No. 447K/Pdt.Sus-Pailit/2016	

			pailit
9	PT. Kertas Kraft Aceh (Persero)	Putusan No. 1/Pdt.Sus-Pailit/2019/PN Niaga Mdn	Permohonan pailit ditolak oleh Pengadilan Niaga Medan.

Berdasarkan uraian tabel diatas penulis mendapatkan dari ke-9 BUMN Persero yang dimohonkan pailit tidak terdapat permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU yang menjelaskan bahwa yang boleh mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN baik berbentuk Perum maupun Persero adalah Menteri Keuangan. Dari beberapa kasus tersebut Hakim dalam memutuskan perkara pada tingkat pertama hingga peninjauan kembali terdapat perbedaan penafsiran terkait dengan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU tersebut. Sebagai contoh singkat yaitu pada kasus permohonan kepailitan terhadap PT. Dirgantara Indonesia (Persero) (Selanjutnya disebut PT.DI) pada Tahun 2007. Permohonan pailit oleh ketiga mantan karyawan tersebut kemudian dikabulkan pada tingkat pertama Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dengna No. Putusan 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst. Berdasarkan pertimbangan hakim menyatakan, bahwa terbukti telah terpenuhinya syarat untuk dapat dipailitkan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU. Akan tetapi, putusan pailit PT.DI pada tingkat pertama kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung pada tingkat kasasi dengan No. Putusan 075/K/N /2007.

Berdasarkan Putusan Kasasi No. 075/K/N /2007 tersebut PT. DI (Persero) bebas dari jeratan pailit. Dalam pertimbangannya Majelis Hakim menggunakan dasar pertimbangan bahwa sesuai dengan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU, dalam hal Debitor adalah BUMN yang bergerak dibidang kepentingan public maka yang berhak mengajukan permohonan pailit adalah Menteri Keuangan. Selanjutnya sebagai contoh singkat kedua adalah permohonan kepailitan terhadap PT. IGLAS (Persero) oyang dimohonkan di Pengadilan Niaga Surabaya dengannya putusan tersebut diputus dengan No.01/Pailit/2009/PN.Niaga.Sby, dalam putusannya beberapa pertimbangan Hakim memasukkan antara lain, Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU, Pasal 1 angka (1) jo. Pasal 2 huruf (g) Undann-Undang Keuangan Negara, yang menyatakan “ Keuangan Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 adalah 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. Berdasarkan dari pertimbangan tersebut Majelis Hakim Pengadilan Niaga Surabaya memasukkan PT. IGLAS (Persero) sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik sehingga yang berhak mengajukan permohonan pailit adalah Menteri keuangan. Dalam dasar pertimbangan hukumnya majelis Hakim juga merujuk pada Putusan Kasasi No. 075/K/N /2007 yang membatalkan kepailitan PT. DI (Persero) sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya.

Mahkamah Agung yang memutuskan Putusan Kasasi No. 397K/ Pdt.Sus/2009. sebagai bentuk upaya hukum kasasi yang di tempuh untuk permohonan pailit PT. IGLAS (Persero) berpendapat lain. Hal yang menarik dari kasus ini adalah dengan terjadi *dissenting opinion* diantara para majelis hakim. Yang kemudian memutuskan PT. IGLAS (Persero) dinyatakan pailit dengan seagala akibat hukumnya. Namun hal tesebut kemudian dibatal pada tingkat Peninjauan Kembali Putusan PK No. 111PK/Pdt.Sus/2009.dan dengan Putusan tersebut PT. IGLAS (Persero) bebas dari kepailitan.

Pada tahun 2019 sebagai bentuk contoh ketiga dan hal ini juga membuktikan bahwa terkait dengan pembahasan masalah kepailitan terhadap BUMN belum menemui titik terang dengan berbagai permasalahannya adalah permohonan pailit terhadap PT. Kertas Kraft Aceh (Persero). Dalam putusan No. 1/Pdt.Sus-Pailit/2019/PN Niaga Mdn. Majelis hakim dalam satu pertimbangannya kembali memasukkan terkait Pasal 2 ayat (5) yang menjelaskan hanya Menteri Keuangan yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN.

Ketiga kasus yang penulis bawakan secara singkat diatas menunjukkan bahwa terkait dengan Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU masih terdapat perbedaan interpretasi hukum dikalangan para majelis hakim baik itu di tingkat pertama hingga peninjauan kembali sebagaimana jelas pada contoh permohonan kepailitan PT. IGLAS (Persero) sampai pada tingkat Peninjauan Kembali terdapat *Dissenting opinion* diantara Majelis Hakim. Terlebih lagi sebagaimana pada Tabel 1.1 diatas dari ke-9 kasus permohonan pailit terhadap BUMN tersebut diajukan selain dari Menteri Keuangan. Oleh karena itu, dalam pembahasan selajutnya penulis akan mencoba membawakan Peraturan-peraturan terkait dengan kepailitan BUMN yaitu meliputi status kekayaan BUMN yang dengan nya dapat menjawab terkait dengan siapakah yang dapat mengajukan permohonan pailit dan apakah BUMN dapat dipailitkan

2. Permohonan Pailit Terhadap BUMN

Permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN di dalam sudah diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU namun hal yang terjadi sebagaimana dijelaskan sebelumnya adalah terjadinya perbedaan interpretasi terkait dengan hal tersebut. Adanya perbedaan interpretasi tersebut terkait dengan makna "BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik". Sementara dalam penjelasan pasal tersebut yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak dibidang kepentingan public adalah BUMN yang seluruh modalnya milik Negara dan tidak terbagi atas saham. Kemudian dalam UU BUMN menjeskan bahwa kedua unsur "seluruh modalnya milik Negara" dan "tidak terbagi atas saham" adalah karakteristik dari BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (Perum) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 4 UU BUMN.

Penjelasanya Pasal 2 ayat (5) dalam membedakan kedua bentuk dari BUMN tersebut menjelaskan mengenai modalnya, yang seluruh modanya dimiliki oleh negara dan "terbagi atas saham" atau "tidak terbagi atas saham". Rahayu Hartini dalam menanggapi permasalahan tersebut menyebutkan, apabila BUMN tersebut modalnya "tebagi atas saham", itu artinya BUMN yang berbentuk Persero seharusnya menggunakan dasar hukum Pasal 2 ayat(1) UUK-PKPU yaitu permohonan kepailitan boleh diajukan oleh kreditor atau debitor itu sendiri. Sehingga tidak harus diajukan oleh Menteri keuangan. Mengapa demikian, karena filosofinya Persero adalah sebagai suatu *legal entity*, identik dengan perseroan terbatas yang merupakan pribadi hukum yang mandiri yang secara tegas mempunyai keterpisahan dalam pelaksanaan hak dan kewajiban dengan masing-masing pribadi pemegang saham atau pengurusnya (*separate entity separate liability*). Sementara dalam Persero, Menteri Keuangan berkedudukan sebagai pemegang saham, sehingga hak dan kewajiban yang ada sama seperti pemegang saham biasa yang lainnya. (Rahayu Hartini, 2017)

Kewenangan Menteri Keuangan untuk mengajukan pernyataan kepailitan hanya untuk BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik. Penjelasan Pasal 2 UUK-PKPU menyatakan, BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Dengan penjelasan diatas tentunya mudah difahami apabila ada BUMN Persero telah memenuhi syarat untuk dipailitkan maka bukan merupakan atau tidak harus Menteri Keuangan yang mengajukan kepailitan seperti yang terjadi pada contoh kasus kepailitan PT. DI (Persero) pada tahun 2007. (Rahayu Hartini, 2017)

Berdasarkan pada ketentuan UUK-PKPU dan UU BUMN seperti yang telah diuraikan maka sebagai persero pengajuan pailit PT. DI tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan, akan tetapi dapat secara langsung diajukan oleh kreditornya, sepanjang untuk memohonkan pailit sesuai dengan ketentuan dan syarat-syarat kepailitan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUK-PKPU telah dipenuhi. Lebih lanjut lagi Rahayu Hartini memberikan contoh

sebagaimana terjadi dalam kasus PT. DI (Persero) pada tingkat pertama yaitu Putusan No. 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst. yang berbunyi sebagai berikut: “Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut diatas maka majelis hakim sependapat dengan Pemohon bahwa Termohon Pailit PT. Dirgantara Inddonesia (Persero) tidak termasuk dalam kategori BUMN yang bergerak dibidang kepentingan publik yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU sehingga dengan demikian Pemohon pailit mempunyai kapasitas hukum untuk mengajukan permohonan pailit terhadap Termohon pailit, PT Dirgantara Indonesia (Persero).

Sesungguhnya status PT. DI (Persero) tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN yang bergerak dalam bidang publik sebagaimana yang dimaksud oleh pasal 1 angka 4 UU BUMN, Karena dalam PT. DI (Persero) seluruh modalnya terbagi dalam saham, Mengenai status hukum PT. DI (Persero) dapat dilihat dalam Berita Negara mengenai persetujuan akta perubahan anggaran dasar Perseroan Terbatas Tanggal 25 Oktober 2005 No. 85 oleh Depkum dan HAM RI Sesuai dengan Keputusan Menkum dan HAM RI No.C-04670.HT.01.04 tahun 2005 dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan Perseroan Terbatas ini bernama Perusahaan Perseroan (Persero) PT. Dirgantara Indonesia disingkat PT. DI (Persero). Kemudian dalam Pasal 4 Ayat (2) dan Ayat (3) disebutkan pemegang saham dan PT. Dirgantara Indonesia (Persero) adalah Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara RI cq. Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan RI cq. Negara Republik Indonesia. (Rahayu Hartini, 2017)

Kasus Kepailitan PT. DI (Persero) kemudian berlanjut hingga tingkat Kasasi dalam Putusan Kasasi No. 075/K/N /2007. Membatalkan putusan pada tingkat pertama yaitu putusan Pengadilan Niaga Jakarta Pusat. Hakim Mahkamah Agung dalam salah satu pertimbangannya juga menjelaskan dan memberikan penafsiran yang berbeda yang berbunyi sebagai berikut: “bahwa oleh karena itu, Pemohon kasasi I/ Termohon sebagai badan usaha milik negara yang keseluruhan modalnya dimiliki negara dan merupakan objek vital industri, adalah badan usaha milik negara yang bergerak di bidang kepentingan public yang hanya dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5).”

Pertimbangan Mahkamah Agung sebagaimana diuraikan diatas inilah yang kemudian menunjukkan bahwa disharmonisasi dan disinterpretasi dalam masalah atau kasus kepailitan menjadi kabur dan kasus kepailitan terhadap PT.DI (Persero) menjadi acuan untuk kasus-kasus kepailitan setelahnya. Beberapa kejadian ada yang setuju pendapat bahwa BUMN Persero dapat diajukan permohonan pailit selain dari Menteri Keuangan dan di sisi lain ada yang memasukkan BUMN Persero juga harus diajukan oleh Menteri Keuangan dengan berbagai aspek yang menjadi pertimbangannya.

Ricardo Simanjuntak dalam menanggapi hal tersebut menyebutkan bahwa Pengadilan Niaga harus bersikap berani mengambil sikap yang tegas dan berkepastian hukum sehubungan dengan kedudukan BUMN dalam hal permohonan pailit yang tetap akan memungkinkan diajukan kepadanya sebagai badan hukum pendukung hak dan kewajiban. MA tidak dapat dengan begitu saja mengesampingkan ketentuan yang telah ditegaskan dalam Pasal 2 Ayat (5) dan dalam penjelasannya serta dalam UU BUMN yang secara jelas dimaksudkan dalam hal BUMN tersebut adalah Persero, maka permohonan pailit terhadapnya dapat diajukan secara langsung oleh kreditornya.(Ricardo Simanjuntak, 2002)

Pendapat yang di sampaikan oleh Rahayu Hartini dan Ricardo Simanjuntak tersebut menurut penulis seharusnya bukanlah hanya salah satu pertimbangan bahwa dalam hal BUMN yang dimohonkan pailit itu dapat diajukan juga selain dari Menteri Keuangan. Namun terhadap kasus kepailitan BUMN memang sangat kompleks dan melibatkan banyak aturan. Sebagaimana sebelum melangkah menentukan, apakah permohonan pailit terhadap BUMN

dapat diajukan selain dari Menteri Keuangan. Sebelumnya harus melihat terkait dengan status kekayaan BUMN yang hal tersebut juga masih menjadi polemik.

Mahkamah Agung pada Tahun 2006 mengeluarkan Fatwa terkait dengan piutang BUMN yang dimuat dalam Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006 Tahun 2006 Tentang Piutang Bumn yang berbunyi:

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi: *"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"*. Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa *"Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan"*.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa *"Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat"*;

2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
3. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan: *"Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah"*; Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;
4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa *"piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun"* dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang *"badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, P.T-P.T Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya"*, serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan Instansi-instansi Pemerintah dan Badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960;
5. Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi: Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:

"g. 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", yang dengan adanya Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai "kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah" juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;

6. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Namun dengan adanya Fatwa Mahkamah Agung tersebut sepertinya bukan menjadi solusi atas permasalahan tersebut terbukti pada kasus-kasus setelahnya masih banyak putusan-putusan yang lahir tidak sejalan dengan fatwa sebagaimana diuraikan diatas. Hal tersebut merupakan sesuatu yang wajar dikarenakan Fatwa MA bukan merupakan sesuatu yang mengikat. Sebagaimana yang dijelaskan Bagir Manan bahwa Fatwa MA diputuskan bersama sejumlah hakim agung yang dipimpin Ketua MA langsung dan Fatwa MA tidak mengikat dan tidak mempunyai mekanisme apa-apa untuk dilaksanakan oleh pihak-pihak yang "berperkara". Fatwa MA bukan putusan pengadilan, sebab itu kekuatan hukumnya bersifat etik semata-mata.

Status harta kekayaan BUMN merupakan suatu dilematis ketika mengacu pada UU BUMN dan UU Keuangan Negara. Kedua ketentuan tersebut jika dilihat dari UU BUMN, kekayaan BUMN merupakan kekayaan yang dipisahkan. Sementara UU Keuangan Negara menegaskan bahwa kekayaan BUMN merupakan bagian dari harta kekayaan negara. M. Guntur Hamzah menyebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) UU BUMN menyebutkan, "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." Tapi perlu dipahami, ternyata perspektif UU Keuangan Negara melihat uang negara yang berasal dari hasil pajak, sumber daya alam, semuanya ini merupakan kekayaan negara yang diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Hal ini disebutkan dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara yang menyatakan, "Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (g) 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. Jadi, di sini tampak jelas bahwa paradigma kekayaan BUMN adalah bagian dari kekayaan negara, mau tidak mau, suka tidak suka, meskipun dari perspektif teoritis, kita bisa mengatakan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan menjadi wilayah privat. Tetapi tidak demikian halnya dari perspektif Undang-Undang Keuangan Negara,"

Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK) menyebutkan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dari pasal sebagaimana diuraikan dalam UU BPK juga memasukkan kekayaan BUMN juga merupakan kekayaan negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk BUMN yang disebutkan juga mengelola keuangan negara. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terkait dengan harta kekayaan negara memiliki dua putusan yang dapat menjawab dan memberikan penjelasan terkait hal tersebut. Putusan yang dimaksud yaitu

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013.

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 menyatakan rumusan pengertian mengenai keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi berpendapat dengan adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertujuan agar negara dapat mengawasi pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa BUMN yang berbentuk perseroan terbatas atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah atau menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel,"

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 menjelaskan hakikat BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara yang dipisahkan. Sebagai kepanjangan tangan negara, BUMN atau BUMD berlaku ketentuan konstitusional yang terdapat dalam Bab XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 UUD 1945," klasifikasi cabang produksi yaitu cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Kemudian cabang produksi yang penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Selain itu, ada cabang produksi yang tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.

Berdasarkan Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 tersebut dapat menjadi jawaban terkait dengan status kekayaan BUMN. Oleh karena terkait dengan permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN itu harus diajukan oleh Menteri Keuangan dengan melihat dari kedua pendapat Mahkamah Konstitusi yang dituangkan dalam bentuk putusan yang bersifat final dan mengikat menyatakan kekayaan BUMN adalah masuk dalam kekayaan negara. Namun hal yang perlu diperhatikan adalah mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara, tetapi Mahkamah juga menyatakan bahwa paradigma pengawasan keuangan negara pada BUMN harus berdasarkan pada paradigma *Business Judgement Rules* (BJR), tidak sekadar berdasarkan pada paradigma pengawasan keuangan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan atau *Government Judgement Rules* (GJR). Mahkamah Konstitusi menyerahkan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan hakekat pengawasan yang berbeda ini. BJR yang telah diamanatkan dalam putusan MK berperan sebagai standard penilaian. Prinsip-prinsip BJR dijadikan sebagai unsur untuk menilai tanggung jawab direksi, baik dalam penyidikan maupun pemeriksaan di pengadilan. Sedangkan GJR pada BUMN juga harus diterapkan dengan prinsip-prinsip, antara lain transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, kewajaran.

B. Analisis Putusan Kepailitan BUMN

1. Analisis Putusan Kepailitan PT. Kertas Leces (Persero)

Kasus kepailitan terhadap BUMN pada tahun 2018 kembali diputuskan oleh Pengadilan Niaga Surabaya yaitu kasus kepailitan dari PT. Kertas Leces (Persero). Kasus tersebut merupakan kasus pertama kalinya BUMN dinyatakan pailit dengan segala akibat hukumnya. Kasus pailitnya PT. Kertas Leces (Persero) menjadi hal yang kembali menimbulkan

permasalahan yang dalam pembahasan sebelumnya penulis hanya membahas terkait dengan status kekayaan BUMN dan permohonan kepailitan terhadap BUMN. Namun dalam pembahasan ini penulis akan menguraikan terkait dengan pertimbangan hakim sehingga memutuskan PT. Kertas Leces (Persero) pailit.

Kasus tersebut kembali memunculkan pertanyaan bahwa apakah BUMN dapat dipailitkan, sementara dalam uraian sebelumnya menjelaskan bahwa harta kekayaan BUMN itu bagian dari kekayaan negara. Melalui Putusan No.1/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. Jo No. 5/Pdt.Sus-PKPU/2014/PN Niaga Sby. BUMN tersebut dipailitkan. Adapun kasus posisi dan pertimbangan hakim adalah sebagai berikut :

- 1) Kasus Posisi. Termohon, adalah PT. Kertas Leces (Persero), suatu Perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas yang berkedudukan di Jalan Raya Leces, Kecamatan Leces Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur. yang telah berada dalam keadaan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, berdasarkan Putusan No. 5/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby pada tanggal 8 Agustus 2014. Yang diwakili oleh kuasa hukumnya Yohanes Hery Susanto & Partners. Permohonan pembatalan perdamaian diajukan oleh para pemohon sebagai berikut:
 - a) Harris Irwanto, Suyono, DKK yang kesemuanya adalah Warga Negara Indonesia, selaku mantan Karyawan (Dalam PHK) pada PT. Kertas Leces (Persero). Selaku Pemohon Pembatalan Perdamaian I
 - b) Bubut alex supraptono, selaku pimpinan (Sekutu aktif) CV ALEX SUPRAPTONO GROUP. Selaku Pemohon Pembatalan Perdamaian II.

Yang kemudian Pemohon Pembatalan Perdamaian I dan II diwakili oleh kuasa hukum Eko Novriansya Putra, S.H., DKK. Adapun dasar permohonan pembatalan perdamaian tersebut sebagai berikut;

- a. Pengesahan perdamaian/homologasi dalam perkara penundaan kewajiban pembayaran utang termohon No. 05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby. Didalamnya termohon telah mengakui daftar piutang kepada pemohon pembatalan Perdamaian I dan II.
 - b. Kelalaian debitor/termohon memenuhi isi perdamaian sebagaimana dalam perjanjian perdamaian yang telah disahkan kepada para Pemohon Pembatalan Perdamaian I dengan jumlah hutang keseluruhannya Rp. 2.517.999.496 (dua milyar lima ratus tujuh belas juta Sembilan ratus sembilan puluh enam ribu empat ratus sembilan puluh enam rupiah).
 - c. Kelalaian debitor/termohon memenuhi isi perdamaian sebagaimana dalam perjanjian perdamaian yang telah disahkan kepada para Pemohon Pembatalan Perdamaian II dengan jumlah hutang Rp. 271.000.000,- (dua ratus tujuh puluh satu juta rupiah), dimana Pemohon Pembatalan Perdamaian II. Menurut perjanjian perdamaian adalah merupakan Kreditor yang termasuk dalam 405 Kreditor yang besarnya <1.5 Milyar dengan masa grace periode 2 tahun.
- 2) Putusan Pengadilan. Berdasarkan Putusan No.1/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. Jo No. 5/Pdt.Sus-PKPU/2014/PN Niaga Sby. Majelis hakim memutuskan sebagai berikut:
 - a. Mengabulkan permohonan Pemohon Pembatalan Perdamaian I dan Pemohon Pembatalan Perdamaian II untuk seluruhnya ;
 - b. Menyatakan Termohon telah lalai untuk memenuhi isi Perjanjian Perdamaian yang telah di sahkan (homologasi) berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga Pada Pengadilan Negeri Surabaya, No. 05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby tanggal 18 Mei 2015 antara Termohon PT KERTAS LECES dengan Kreditor-Kreditornya.

- c. Membatalkan Perjanjian Perdamaian sebagaimana yang telah di sahkan (homologasi) berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga Pada Pengadilan Negeri Surabaya, No. 05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby tanggal 18 Mei 2015 antara Termohon PT KERTAS LECES dengan Kreditor-Kreditornya;
- d. Menyatakan Termohon PT. KERTAS LECES (Persero) suatu perseroan terbatas Badan Usaha Milik Negara, yang berkedudukan hukum di Jl. Raya Leces, Kecamatan Leces, Kabupaten Probolinggo, Jawa Timur dalam keadaan PAILIT DENGAN SEGALA AKIBAT HUKUMNYA;
- e. Mengangkat Sdr. Sarwedi, SH. MH., Hakim Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya sebagai Hakim Pengawas ;
- f. Menunjuk dan mengangkat kurator, Anggi Gitaharani, S.H. M.H. , Rayi Baskara, S.H. , dan Febry Arisandi S.H.. seabagai kurator yang melalkukan pengurusan dan pemberesan dalam proses kepailitan.
- g. Menetapkan imbalan jasa (fee) Kurator akan ditetapkan kemudian setelah proses Kepailitan ini selesai;
- h. Menghukum Termohon Pembatalan Perdamaian untuk membayar biaya permohonan yang timbul atas permohonan Pembatalan Perdamaian ini sebesar Rp. 1.486.000,- (satu juta empat ratus delapan puluh enam ribu rupiah) ;

Namun terhadap putusan tersebut diajukan Peninjauan Kembali berdasarkan Putusan Nomor 43 PK/Pdt.Sus-Pailit/2019. Adapun isi dari putusan tersebut sebagai berikut:

- a. Menyatakan permohonan peninjauan kembali yang diajukan oleh Pemohon Peninjauan Kembali PT. Kertas Leces (Persero) tersebut tidak dapat diterima;
- b. Menghukum Pemohon Peninjauan Kembali untuk membayar biaya perkara dalam pemeriksaan peninjauan kembali ini yang ditetapkan sebesar Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah);

3) Analisis Hukum. Pertimbangan hukum majelis hakim yang terdapat putusan PT. Kertas Leces (Persero) pada tingkat pertama Pengadilan Niaga Surabaya. Menjelaskan bahwa BUMN tersebut bukan merupakan BUMN yang bergerak dibidang kepentingan public dan terbagi atas saham. Majelis hakim juga menilai berdasarkan Pasal 2 ayat (5) dan Pasal 160 UUK-PKPU, UU BUMN dan UU PT bahwa PT. Kertas Leces (Persero) dapat dipailitkan. Berkaitan dengan hal tersebut penulis tidak sependapat dengan dalil-dalil yang bawakan. Sebagaimana sebelumnya telah dijelaskan terkait dengan status kekayaan dari BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara. Hal tersebut didasarkan pada Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013. Namun apabila didasarkan pada Pasal 170 ayat (1) dan (2) UUK-PKPU, berbunyi "Kreditor dapat menuntut pembatalan suatu perdamaian yang telah disahkan apabila Debitor lalai memenuhi isi perdamaian tersebut" dan "Debitor wajib membuktikan bahwa perdamaian telah dipenuhi", juga merupakan pertimbangan hakim, hal tersebut memang merupakan hak yang diberikan kepada kreditor apabila debitor lalai dalam memenuhi isi perdamaian. Dasar tersebut juga merupakan dasar yang kuat dan majelis hakim sudah tepat dalam menggunakan pasal tersebut sebagai bentuk pertimbangan. Pasal 291 ayat (1) dan (2) UUK-PKPU berbunyi sebagai berikut:

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 170 dan Pasal 171 berlaku mutatis mutandis terhadap pembatalan perdamaian.
- (2) Dalam putusan Pengadilan yang membatalkan perdamaian, Debitor juga harus dinyatakan pailit.

Berdasarkan Pasal tersebut penulis sependapat bahwa Pengadilan Niaga Surabaya dalam memutuskan PT. Kertas Leces (Persero) pailit dengan dasar hukum yang jelas yaitu Pasal 291 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 170 (1) dan (2). Yang telah terbukti termohon telah lalai dalam memenuhi isi perdamaian. Hal tersebut sebagaimana dalam pembuktian persidangan Termohon telah terbukti lalai dalam memenuhi isi dari perdamaian yang telah disahkan No. 05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby.

Terhadap pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam Peninjauan Kembali atas putusan Pengadilan Niaga Surabaya yang dengannya PT. Kertas Leces dipailitkan sebagaimana Putusan Nomor 43 PK/Pdt.Sus-Pailit/2019. Penulis melihat bahwa dasar hukum yang dikemukakan oleh Hakim telah sesuai dengan ketentuan Pasal 293 (1) dan (2) bahwa terhadap Putusan Pengadilan tidak terbuka upaya hukum, kecuali ditentukan lain dalam Undang-Undang ini dan upaya hukum kasasi dapat diajukan oleh jaksa agung apabila terdapat kepentingan umum. Atas dasar tersebut Mahkamah Agung tidak memiliki alasan untuk menerima PK tersebut.

2. Kepastian Hukum Terhadap Kepailitan BUMN

Kasus kepailitan terhadap BUMN memang sangat kompleks dan melibatkan banyak aturan oleh karena itu, apabila Peraturan-peraturan tersebut tidak dijelaskan dengan secara rinci maka hal itulah yang akan menimbulkan masalah kedepannya. Sejak tahun 1999 dengan dimulainya dengan permohonan kepailitan PT. Hutama Karya (Persero) hingga tahun 2022 menuai banyak masalah terkait dengan perbedaaan interpretasi dalam hal pengertian dan ketentuan peraturan yang kadang bertentangan dengan peraturan lainnya. Oleh karena itu, perbedaan interpretasi tersebut dapat berakibat fatal dalam hal memberikan putusan. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki terkait dengan "kesalahan dalam memahami pengertian hukum akan berakibat fatal bagi pencari keadilan. Lebih jauh lagi jika putusan itu kemudian menjadi dasar pemikiran hakim selanjutnya dalam perkara serupa, kerusakan pengertian bukan saja menyebabkan ketidakpastian, melainkan juga sudah menyentuh hukum yang lebih tinggi, yaitu keadilan" (Peter Mahmud Marzuki, 2005). Hal tersebut terbukti dalam praktiknya pada tahun 1999 hingga 2018 yang dalam menafsirkan Pasal 2 ayat (5) masih terdapat perbedaan dan terkait dengan status kekayaan BUMN.

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013. Seharusnya lebih diperhatikan dan bias menjadi jawaban dari permasalahan terkait dengan pihak yang berhak mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN dan status kekayaan BUMN. Mahkamah Konstitusi telah memberikan penafsiran bahwa status kekayaan BUMN merupakan kekayaan Negara Namun perlu diperhatikan bahwa dalam pengelolaannya BUMN tetap pada prinsip-prinsip BJR dijadikan sebagai unsur untuk menilai tanggung jawab direksi, baik dalam penyidikan maupun pemeriksaan di pengadilan. Sedangkan GJR pada BUMN juga harus diterapkan dengan prinsip-prinsip, antara lain transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, kewajaran.

Persoalan terkait dengan kepailitan tidak hanya sampai pada penafsiran sebagaimana diuraikan diatas. Hal tersebut masih menimbulkan pertanyaan yang besar apakah dengan dimasukkan nya kekayaan BUMN sebagai kekayaan Negara berarti BUMN biasa bebas dari kepailitan. Sebagaimana kasus pailit nya BUMN melalui jalur pembatalan perdamaian sesuai ketentuan Pasal 291 UUK-PKPU. Penulis dalam hal ini melakukan penelusuran terkait dengan BUMN yang berhasil dinyatakan pailit melalui jalur tersebut yang disajikan dengan tabel berikut:

Tabel 2. BUMN Yang Dinyatakan Pailit Melalui Pembatalan Perdamaian

No.	BUMN Yang Dinyatakan Pailit	No. Putusan	Keterangan
1	PT. Kertas Leces (Persero)	Putusan No.1/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby.	PT. Kertas Leces (Persero) dinyatakan pailit dengan segala akibat hukumnya dengan berdasarkan ketentuan Pasal 291 UUK-PKPU dikarenakan lalai dalam memenuhi isi perdamaian
		Putusan Nomor 43 PK/Pdt.Sus-Pailit/2019	Selanjutnya terhadap permohonan PT. Kertas Leces untuk melakukan upaya hukum Peninjauan kembali tersebut ditolak oleh Mahkamah Agung berdasarkan ketentuan Pasal 293 UUK-PKPU bahwa terhadap putusan dari pengadilan tidak dapat dilakukan upaya hukum.
2	PT. Merpati Airlines (Persero)	No. 5/Pdt.Sus-Pailit PembatalanPerdamaian/2022/PN.Niaga Sby.	Permohonan diajukan oleh PT. Perusahaan Pengelola Aset (Persero).
3	PT. Istaka Karya (Persero)	No. 26/Pdt.Sus-Pailit PembatalanPerdamaian/2022/PN.Niaga Jkt. Pst.	Dinyatakan Pailit dengan segala akibat hukumnya

Berdasarkan pada tabel 2 diatas setidaknya setelah diputuskannya PT. Kertas Leces (Persero) terdapat dua kasus BUMN lagi yang akhirnya dipailitkan melalui jalur yang sama yaitu pembatalan perdamaian. Hal tersebut membuktikan bahwa terkait dengan permasalahan apakah BUMN dapat dipailitkan jawabannya sebagaimana 3 kasus yang telah memiliki kekuatan hukum dan dinyatakan pailit.

Permohonan kepailitan melalui selain dari Menteri Keuangan berdasarkan Undang-undang dan merujuk pada putusan MK, tidak memberikan ruang atau permohonan kepailitan dimohonkan oleh kreditor. Namun dalam hal kasus BUMN telah melakukan perdamaian dan mengakui utang-utangnya kepada kreditor kemudian BUMN tersebut tidak melaksanakan isi perdamaian maka dalam hal ini BUMN dapat dinyatakan pailit sebagaimana dalam ketentuan Pasal 170 UUK-PKPU. Melalui jalur inilah satu-satu jalan yang bisa di tempuh apabila ingin mempailitkan BUMN karena terhadap permbatalan perdamaian ini juga tidak dibuka upaya hukum apabila BUMn tersebut telah dinyatakan pailit sebagaimana diuraikan sebelumnya dalam Pasal 293 UUK-PKPU.

KESIMPULAN

Pasal 2 ayat (5) UUK-PKPU mengharuskan permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Terlebih lagi dalam Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa status kekayaan BUMN merupakan Kekayaan Negara. Dengan demikian berdasarkan kedua Putusan MK tersebut juga dapat menjawab terkait dengan banyaknya interpretasi dari Pasal 2 ayat (5) tersebut. Namun perlu diperhatikan bahwa dalam pengelolaannya BUMN tetap pada prinsip-prinsip *Business Judgement Rules*(BJR) dijadikan sebagai unsur untuk menilai tanggung jawab direksi, baik dalam penyidikan maupun pemeriksaan di pengadilan. Sedangkan GJR pada BUMN juga harus diterapkan dengan prinsip-prinsip, antara lain transparansi, akuntabilitas, pertanggung jawaban, kemandirian, kewajaran.

Pertimbangan Hakim Pengadilan Niaga Surabaya melalui Putusan No.1/Pdt.Sus.Pembatalan Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. Jo No. 5/Pdt.Sus-PKPU/2014/PN Niaga Sby. Dalam memutuskan kepailitan terkait dengan PT. Kertas Leces (Persero) sudah berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Sebagaimana Pasal 291 UUK-PKPU dan dalam

pembuktiannya di persidangan, terbukti lalai dalam memenuhi isi dari perdamaian pada No. 05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby. yang dengan hal tersebut PT. Kertas Leces (Persero) dinyatakan pailit dengan segala akibat hukumnya. Terkait dengan upaya hukum peninjauan kembali yang dilakukan terhadap putusan tersebut sebagaimana dalam Putusan Peninjauan Kembali No. 43 PK/Pdt.Sus-Pailit/2019 sudah tepat sesuai ketentuan Pasal 293 UUK-PKPU yang menyatakan terhadap putusan pengadilan terkait pembatalan perdamaian tidak terbuka upaya hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Amarini,Indriati, 2018, Evaluasi Program Peningkatan Kompetensi Hakim Melalui Pelatihan Yang Terintegrasi dan Berkelanjutan di Indonesia, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum:Universitas Islam Indonesia
- Arfana,NT, 2020 M. Guntur Hamzah Paparkan Kekayaan BUMN Dalam Putusan MK, Berita Mahkamah Konstitusi
- Fuady,Munir, 2005, Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek, PT. Citra Aditya Bakti: Jakarta
- Hartini, Rahayu, 2008, Hukum Kepailitan, Universitas Muhamadiyah Malang Press: Malang.
- _____, 2017, BumN Persero Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Di Indonesia, Setara Press: Malang
- Jono, 2008, Hukum Kepailitan, Sinar Grafika: Jakarta
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013
- Mahmud Marzuki, Peter, 2005, Penelitian Hukum Ed. Revisi, Kencana: Jakarta
- Muljadi,Kartini &Widjaja, Gunawan, 2003, Pedoman Memahami Perkara Kepaiitan, Rajawali Press: Jakarta
- Shubhan, Hadi, 2019, Hukum Kepailitan, Prinsip, Norma, dan Praktik Peradilan, Kencana: Jakarta
- Simanjuntak, Ricardo, 2002, Hukum Komersial dan Pengadilan Niaga (Komersial) Indonesia, Makalah Hukum Nasional
- Soemitro, Ronny Hanitijo, 1994, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia: Jakarta
- Suteki & Taufani,Galang, 2018, Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat,Teori, dan Prakti), Rajawali Pers: Depok
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.