

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Penyelenggaraan perekonomian nasional merupakan pilar penting dalam pembangunan suatu negara guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Negara dalam penyelenggaraan perekonomian nasional bertindak sebagai regulator maupun sebagai pelaku usaha itu sendiri. Peran negara sebagai pelaku ekonomi diwujudkan melalui pembentukan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN). Keberadaan BUMN sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia berdasarkan pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”.

Negara membentuk badan usaha bertujuan untuk memenuhi segala kebutuhan masyarakat, apabila sektor-sektor tersebut belum dapat dilakukan oleh pihak swasta, sehingga dalam sistem perekonomian nasional BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Disamping itu BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik dan turut serta membantu pengembangan usaha kecil.

Mengingat Peran BUMN sebagai salah satu pelaksana pembangunan nasional, khususnya dibidang perekonomian, maka kebijaksanaan pemerintah dalam pembinaan BUMN harus disesuaikan dengan kebijaksanaan nasional, sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”.

BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang BUMN). Pengertian BUMN Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang BUMN adalah Badan Usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Pada dasarnya BUMN terbagi menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang BUMN menyatakan “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.” Dan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang BUMN menyatakan 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.” Persero sebagai sebuah perusahaan, keberadaannya tidak ada bedanya dengan perusahaan lainnya.¹ Persero dalam menjalankan kegiatannya adakalanya mengalami suatu masalah, salah satunya adalah ketidakmampuan untuk memenuhi pasiva, hal ini yang akan mengakibatkan perusahaan dalam keadaan *Colapse*, permasalahan tersebut tidak menutup kemungkinan akan mengakibatkan Persero berada dalam keadaan pailit.

Istilah pailit pada dasarnya merupakan suatu hal dimana keadaan debitor (pihak yang berhutang) yang berhenti membayar atau tidak membayar hutang hutangnya kepada kreditur. Kepailitan sendiri diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut Undang-Undang Kepailitan), Pengertian kepailitan berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Kepailitan adalah suatu sita umum atas semua kekayaan debitor pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator dibawah pengawasan hakim pengawas sebagaimana yang diatur dalam undang-undang ini. Dapat dipahami bahwa dalam hal kepailitan yang menjadi tolak ukurnya adalah penyitaan terhadap kekayaan debitor untuk melakukan pelunasan utang-utang debitor terhadap para kreditur. Lebih spesifik Undang-Undang Kepailitan mengatur tentang kepailitan BUMN, Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan menegaskan bahwa “Dalam hal debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun atau Badan Usahamilik Negara yang bergerak dibidang kepentingan publik permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Sehingga dalam hal ini BUMN sebagai badan hukum yang notabene modalnya sebagian besar dan/atau sepenuhnya milik Negara pada prinsipnya dapat dinyatakan pailit apabila permohonan tersebut diajukan Menteri Keuangan.

BUMN yang modalnya dimiliki oleh Negara atau berasal dari Negara, ini artinya dalam menjalankan kegiatannya Negara dalam hal ini pemerintah sebagai pemilik modal berperan penting untuk mengelola BUMN tersebut agar terhindar dari keadaan pailit. Mengingat modal BUMN sebagian besar atau sepenuhnya merupakan kekayaan Negara maka adakalanya mengacu kepada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Perbendaharaan Negara). Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perbendaharaan

¹ Gatot Supramono, BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata, Jakarta, Rineka Cipta, 2016, h.266.

Negara menegaskan Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, lebih lanjut berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menyatakan:

Pihak mana pun dilarang melakukan penyitaan terhadap:

- a. uang atau surat berharga milik negara/ daerah baik yang berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- b. uang yang harus oleh pihak ketiga kepada negara/atau daerah;
- c. barang bergerak milik negara/daerah baik berada pada instansi Pemerintah maupun pada pihak ketiga;
- d. barang bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah;
- e. barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/ daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Berdasarkan pasal tersebut diatas dapat dipahami bahwa pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap kekayaan Negara, mengingat esensi dari kepailitan adalah penyitaan (sita umum), sehingga tampaknya tidak mudah untuk memailitkan BUMN, karena dipengaruhi modalnya yang berasal dari Negara, hal ini dipertegas dengan Putusan Mahkamah Agung No.075 K /Pdt.Sus/2007 yang menyatakan bahwa menolak permohonan pailit PT Dirgantara Indonesia karena tidak dapat dilakukan penyitaan terhadap asset PT Dirgantara yang tunduk terhadap Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara. Inilah yang menjadi sebuah kerancuan dan menimbulkan ketidakpastian dalam melakukan penyitaan terhadap harta pailit apabila BUMN dalam keadaan pailit, sehingga akan menimbulkan kesulitan dalam proses eksekusi boedel pailit. Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas dapat diketahui telah timbul konflik norma antara Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan dengan Pasal 50 Undang-Undang Perbendaharaan Negara sehingga judul penelitian ini adalah Kepailitan Persero Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah persero dapat dinyatakan pailit?
2. Bagaimana sita umum terhadap harta kekayaan Persero yang dinyatakan pailit?

I.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah persero dapat dinyatakan pailit.

2. Untuk mengetahui sita umum terhadap harta Persero yang dinyatakan pailit.

I.4 Manfaat Penelitian

1. Dari segi teoritis, diharapkan dapat memperkaya pengetahuan ilmu hukum khususnya dalam bidang hukum kepailitan yang berkaitan dengan apakah persero dapat dinyatakan pailit serta sita umum terhadap harta Persero yang dinyatakan pailit.
2. Dari segi praktek, diharapkan penelitian ini bermanfaat untuk
 - a) Penegak hukum.
Dapat memberikan sumbangan pemikiran dibidang hukum pada umumnya dan pada khususnya dalam hukum kepailitan mengenai kepailitan Persero.
 - b) Masyarakat Luas.
Dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat bagaimana apakah Persero dapat dinyatakan pailit serta bagaimana sita umum terhadap harta Persero yang dipailitkan.

I.5 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam permasalahan ini yang digunakan adalah penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.² Penelitian ini berdasarkan suatu perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar untuk memecahkan masalah serta berusaha menelaah permasalahan dengan teori-teori yang berkaitan dengan Kepailitan Persero ditinjau dari Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

2. Metode Pendekatan

Penelitian ini penulis menggunakan beberapa metode pendekatan, Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) Suatu pendekatan yang didasarkan atas berbagai aturan hukum yang akan menjadi focus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Berbagai

² Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta, 2010, h.35.

aturan hukum yang dimaksud adalah berbagai undang-undang dan regulasi yang memiliki relevansi dengan Kepailitan Persero.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*) adalah Suatu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum maka akan ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan penelitian ini.
3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) bertujuan-untuk mempelajari penerapan norma-norma yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan kasus menelaah terhadap kasus yang berkaitan dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam pendekatan ini saya akan menelaah kasus kepailitan PT.Dirgantara Indonesia dalam Putusan Mahkamah Agung No.075 K /Pdt.Sus/2007.

3. Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat *authoritative* atau bahan hukum yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang dan mengikat umum. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangn yang sesuai dengan isu hukum yang diangkat oleh peneliti, antara lain:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
 - d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
 - e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara;
 - f. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Membayar Utang;
 - g. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;

- h. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas
 - i. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor No.075 K /Pdt.Sus/2007 jo Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 41/Pailit/2007PN.Niaga/Jkt.Pst;
 - j. Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 67/PUU-XI/2013;
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer seperti menjelaskan bahan hukum primer contoh buku buku hukum yang terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti, serta jurnal ilmiah bidang hukum.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dalam penelitian ini bahan hukum tersier yang digunakan meliputi Kamus Besar Bahasa Indonesia serta Kamus Hukum.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum merupakan cara dan prosedur seorang peneliti didalam mengumpulkan bahan hukum. Pengumpulan bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu (*card system*), baik dengan kartu ikhtisiar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan), maupun serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis).³

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan sumber bahan hukum yang telah diteliti sebagaimana dikemukakan pada bagian sebelumnya, kemudian menganalisis sumber bahan hukum tersebut dengan pola pikir deduktif yaitu suatu metode analisa dengan cara menganalisis sumber bahan hukum yang terkait dengan konsep-konsep umum⁴ tentang Kepailitan Persero yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara serta literatur yang terkait, kemudian atas

³ Fakultas Hukum, Petunjuk Penulisan Hukum (Skripsi), Untag Surabaya, 2014, h.23.

⁴*Ibid.*, h.95.

konsep-konsep umum tersebut ditarik kesimpulan bersifat khusus dengan rumusan masalah.

I.6 Pertanggungjawaban Sistematika

Memberikan gambaran secara garis besar mengenai penelitian ini, maka penulis akan sertakan sistematika penulisan penelitian yang tersistematik sebagai berikut:

BAB 1 adalah pendahuluan yang meliputi latar belakang permasalahan yang akan ditulis, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggung jawaban sistematika.

BAB II adalah Kajian pustaka yang meliputi kajian mengenai Pengertian Kepailitan, Prosedur Kepailitan, Badan Usaha Milik Negara, dan jenis jenis Badan Usaha Milik Negara. Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara.

BAB III adalah Pembahasan, dalam bab ini memuat hasil penelitian yang berupa kepailitan Persero serta bagaimana sita umum terhadap harta persero yang dinyatakan pailit.

BAB IV adalah Penutup, dalam bab ini dipaparkan kesimpulan dari penelitian serta saran berdasarkan kesimpulan penelitian ini.