

KETIDAKCERMATAN HAKIM BERUJUNG PADA DISPARITAS PUTUSAN

Kajian Atas Berbagai Putusan Pengadilan
Terkait Permohonan Pailit terhadap Badan Usaha Milik Negara

THE INACCURACY OF JUDGES LED TO DISPARITIES IN COURT DECISION

An Analysis of Various Court Decisions Regarding
Petition in Bankruptcy to State Owned Enterprises

Loura Hardjaloka

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Kampus FHUI, Depok 16424

E-mail: loura.hardjaloka@gmail.com

Naskah diterima: 5 Maret 2015; revisi: 17 Maret 2016; disetujui: 21 Maret 2016

ABSTRAK

Hakim yang memeriksa kasus kepailitan atas empat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk persero diharapkan dapat memutus secara tepat. Namun, muncul disparitas putusan karena ketidakcermatan hakim dan hal tersebut menarik untuk lebih ditelusuri. Melalui penelitian yuridis normatif ini, ketidakcermatan hakim terlihat saat menyatakan bahwa BUMN tidak dapat dipailitkan selain oleh Menteri Keuangan karena menganggap persero termasuk dalam kategori “tidak terbagi atas saham” yang pada dasarnya merujuk pada perum, sehingga persero yang pada dasarnya memiliki modal yang “terbagi atas saham” dapat dipailitkan oleh kreditornya. Ketidakcermatan hakim lainnya ialah tidak dapat dilakukan sita umum atas BUMN karena merupakan kekayaan negara, padahal menurut Fatwa Mahkamah Agung bahwa kekayaan negara dalam BUMN merupakan kekayaan terpisah dan telah menjadi harta BUMN. Hakim pun tidak cermat dalam memperhatikan fakta di persidangan dalam salah satu kasus dengan menyatakan bahwa perseroan tidak terbagi atas saham dan bertujuan untuk kepentingan publik padahal dalam anggaran dasar perseroan tersebut telah disebutkan bahwa perseroan terbagi atas saham dan memiliki tujuan mencari keuntungan. Dengan demikian,

disparitas putusan terjadi karena hakim banyak melakukan kekeliruan dalam: (i) menganalisis ketentuan terkait kepailitan terhadap BUMN; (ii) memahami hak dalam memohon pailit terhadap persero; dan (iii) dalam memeriksa fakta yang terungkap di persidangan.

Kata kunci: badan usaha milik negara, kepailitan, kekayaan negara, disparitas putusan, sita umum.

ABSTRACT

Judges examining the cases of bankruptcy of four state-owned enterprises (SOEs) in the form of limited liability company (PT persero), are expected to rule the case truthfully. However, due to such an inaccuracy of the judges, there seems to be disparities in their decisions, which is interesting to further explore. In the analysis using normative juridical research, the judges look less scrupulous by stating that SOE cannot be bankrupted by other than the Minister of Finance, and considering that the company's capital is categorized as, “not divided into shares,” referring principally to a corporation, thus a company which basically has a capital “divided into shares” could be bankrupted by the creditors. General confiscation on SOE cannot be performed because the object of confiscation is state assets, which is in contrast to Fatwa of the Supreme Court stating that the state

asset in SOEs constitute its own separate assets and have become the property of SOE. This also underlines another inaccuracy of the judges in resolving this case. The judges did not wisely consider the facts in the trial in one case by stating that the company's capital is not divided into shares and aimed for public benefit, while in the articles of association it is specified that the capital is divided into shares with the motive of profit-seeking.

And is therefore, disparities in court decisions occur because many judges make mistakes in: (i) analyzing relevant provisions of bankruptcy for state enterprises; (ii) understanding the rights in companies filing for bankruptcy; and (iii) checking the facts revealed in the court.

Keywords: state-owned enterprise, bankruptcy, state assets, decision disparity, general confiscation.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada tulisan ini, penulis mengangkat ketidakcermatan hakim dalam memutus kasus permohonan pailit oleh kreditor terhadap empat Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berbentuk perseroan, yaitu PT DI, PT I, PT DL, dan PT IK. Dalam kasus ini, ketidakcermatan majelis hakim terjadi saat: (i) menganalisis ketentuan terkait kepailitan terhadap BUMN; (ii) memahami hak kreditor dalam memohon pailit terhadap persero;

dan (iii) dalam memeriksa fakta yang terungkap di persidangan. Kasus ini menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut mengingat ketidakcermatan hakim tersebut berujung pada disparitas pertimbangan hukum dan putusan antar majelis hakim yang memeriksa di pengadilan niaga sebagai tingkat pertama, Mahkamah Agung sebagai upaya hukum kasasi, maupun peninjauan kembali, meskipun dalam memutus perkara yang sama. Secara singkat, perkara masing-masing permohonan pailit dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1. Deskripsi Masing-Masing Perkara Permohonan Pailit terhadap Empat Perseroan

Kasus Posisi	Pertimbangan Hukum
PT DI	
Permohonan pailit dalam kasus ini diajukan oleh 3 (tiga) orang mantan pekerja atas utang dana pensiun PT DI terhadap 3 (tiga) orang mantan pekerja tersebut sejumlah Rp83.347.862,82 untuk Hr, Rp69.958.079,22 untuk Nu, dan Rp74.040.827,91 untuk Sy, yang mana nominalnya ditetapkan berdasarkan Putusan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4 Pusat) Nomor 142/03/02-8/X/PHK/1-2004 tanggal 29 Januari 2004 yang telah berkekuatan hukum tetap.	Dalam kasus ini pertimbangan hakim Mahkamah Agung yang perlu dicermati sebagai berikut:
Dalam Putusan Pengadilan Niaga Nomor 41/Pailit/2007/PN.Niaga/Jkt.Pst tanggal 4 September 2007, hakim memutuskan bahwa perseroan dinyatakan pailit. Meskipun demikian, perseroan mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung yang mana berdasarkan Putusan Nomor 075 K/Pdt.Sus/2007 hakim memutuskan mengabulkan permohonan kasasi serta membatalkan putusan pengadilan niaga.	- Bahwa perusahaan perseroan/persero, menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), adalah badan usaha milik negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya dimiliki oleh Negara RI, atau badan usaha milik negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara RI; - Bahwa terbaginya modal perseroan atas saham yang pemegangnya adalah Menteri Negara BUMN <i>cq</i> Negara RI dan Menteri Keuangan RI <i>cq</i> Negara RI adalah untuk memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang mewajibkan pemegang saham suatu perseroan sekurang-kurangnya dua orang, karena itu terbaginya modal atas saham yang seluruhnya dimiliki oleh negara tidak membuktikan bahwa perseroan adalah badan usaha milik negara yang tidak bergerak di bidang kepentingan publik;

- Bahwa perseroan adalah objek vital industri, dan yang dimaksud dengan objek vital industri adalah kawasan lokasi, bangunan/ instalasi dan atau usaha industri yang menyangkut hajat hidup orang banyak, kepentingan negara dan/atau sumber pendapatan negara yang bersifat strategis;
- Bahwa oleh karena itu perseroan sebagai badan usaha milik negara yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh negara dan merupakan objek vital industri, adalah badan usaha milik negara yang bergerak di bidang kepentingan publik yang hanya dapat dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan);
- Bahwa lagi pula Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) 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 Kepailitan merupakan sita umum atas semua kekayaan debitur pailit, apabila kekayaan debitur 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 (2) huruf a jo. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara)).

PT I

Kasus ini berawal ketika PT I yang juga merupakan perusahaan BUMN di bidang industri dan gelas, memiliki utang jatuh tempo dan dapat ditagih sebesar Rp102.531.936.000,- dan dalam dolar sebesar USD165.816,38 kepada PT IPJ dalam rangka perjanjian jual beli *chemical*. Ternyata di samping itu, PT I juga memiliki sejumlah utang dengan PT AKR. Oleh karena utang yang tak kunjung dibayar, PT IPJ dan PT AKR mengajukan permohonan pailit atas PT I ke Pengadilan Niaga Surabaya dengan Putusan Nomor 01/Pailit/2009. PN.Niaga Surabaya yang menyatakan menolak permohonan pailit. Tidak sampai di situ, PT IPJ dan PT AKR kembali mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dengan Putusan Nomor 397 K/Pdt.Sus/2009 yang menyatakan mengabulkan permohonan kasasi. Menanggapi hal tersebut, PT I mengajukan peninjauan kembali dengan Putusan Nomor 111 PK/Pdt.Sus/2009 yang akhirnya menolak permohonan pailit atas PT I.

Dalam kasus ini, pertimbangan hakim yang perlu dicermati antara lain:

1. Pengadilan Niaga Surabaya

- a. Bahwa PT I merupakan perusahaan berbentuk perseroan terbatas yang seluruh modalnya dimiliki pemerintah dan sudah didaftarkan di Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sebagai perusahaan yang berbentuk perseroan maka PT I merupakan perusahaan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik.
- b. Bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut maka permohonan pemohon haruslah diajukan melalui Menteri Keuangan seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan di mana pihak yang boleh mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah Menteri Keuangan. Selain itu Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan juga menentukan batasan terhadap pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN di mana permohonan pailit terhadap BUMN hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.
- c. Bahwa aset BUMN adalah kekayaan negara sehingga berdasarkan ketentuan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara maka penyitaan terhadap aset negara tidak dapat dilakukan oleh pihak manapun.

2. Mahkamah Agung – Peninjauan Kembali

- a. Bahwa PT I adalah BUMN yang modalnya 100% milik negara sejak awal pendirian hingga memperoleh status badan hukum, namun sejak tahun 2002 menerima penyertaan modal dari Bank Negara Indonesia (BNI) karena adanya kegagalan kredit dari PT I;
- b. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 7 huruf c Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan menentukan bahwa apabila telah berlangsung 5 (lima) tahun dan bank belum berhasil menarik penyertaan modal tersebut, maka penyertaan modal tersebut wajib dihapus bukukan, akibatnya modal dari PT I yang terdiri dari 63,82% dan Menteri BUMN 36,18% (dari eks modal BNI) adalah milik negara (100%) oleh karenanya sekarang ini keseluruhan modal PT I adalah miliknya negara, akibatnya apabila mengacu pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan maka permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.
- c. Bahwa permohonan pailit dalam perkara *a quo* adalah diajukan oleh PT IPJ dan PT AKR, namun tidak diajukan oleh Menteri Keuangan. Oleh karena itu tidak memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan.

PT DL

Kasus ini berawal sejak Indover Bank mengajukan permohonan pailit atas PT DL yang memiliki utang jatuh tempo dan dapat ditagih namun belum dibayarkan kepada Indover Bank dengan total nominal sebesar EUR495.678,79 berdasarkan Perjanjian Fasilitas Kredit tanggal 9 Desember 1994 yang berdasarkan sejumlah amandemen perpanjangan jangka waktu maka jatuh temponya ialah 31 Januari 1998. Karena PT DL masih belum dapat melunasi hutangnya Indover Bank memberikan kesempatan restrukturisasi utang tahun 2006 melalui akta perjanjian restrukturisasi tertanggal 22 Juni 2006. Mengacu pada perjanjian itu, PT DL bisa membayar kewajibannya dengan 16 kali angsuran tanpa dikenakan bunga selama periode angsuran tersebut.

Faktanya, PT DL gagal melaksanakan kewajibannya dan hanya membayar angsuran pertama sehingga Indover Bank terpaksa mengirimkan somasi tiga kali ke PT DL pada 7 Februari 2008, 27 Maret 2008, dan 28 April 2010. Selain dengan Indover Bank, PT DL juga memiliki utang dengan pihak lainnya, yaitu: (i) PT GI sebesar Rp44,5 miliar; (ii) KT Enterprises sebesar SGD1.319.373,66; (iii) OM Engineering sebesar SGD594.549,08; (iv) ANL sebesar USD2.752.061,32; dan (v) PTHGS sebesar USD465.405,02.

Permohonan pailit yang diajukan oleh Indover Bank ditolak oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 76/Pailit/2010/PN.Niaga.Jkt.Pst. Adapun pengajuan kasasi yang dilakukan menghasilkan hasil yang sama yakni penolakan oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 191 K/Pdt. Sus/2011.

Dalam kasus ini, pertimbangan hakim yang perlu dicermati antara lain:

1. Pengadilan Niaga Jakarta

Bahwa terbaginya modal PT DL atas saham yang pemegangnya adalah Menteri Negara BUMN *cq.* Negara RI dan Menteri Keuangan RI *cq.* Negara RI adalah untuk memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang diwajibkan pemegang saham suatu perseroan sekurang-kurangnya dua orang, karena itu terbaginya modal atas saham yang seluruhnya dimiliki negara tidak membuktikan bahwa PT DL adalah badan usaha milik negara yang tidak bergerak di bidang kepentingan publik.

2. Mahkamah Agung - Kasasi

- a. Bahwa *judex facti*/Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam putusannya tanggal 11 Januari 2011 Nomor 76/Pailit/2010/PN.Niaga.Jkt.Pst ternyata sudah memberi pertimbangan yang cukup dan benar;
- b. Bahwa penolakan permohonan pailit adalah didasarkan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 075/Pdt. Sus/2007 dalam perkara PT DI, yang menolak permohonan pailit terhadap PT DI yang juga adalah BUMN yang berbentuk persero adalah dapat dibenarkan.

Kasus ini berawal sejak PT JAIC mengajukan permohonan pailit atas PT IK atas utang yang belum dibayarkan dan jatuh tempo sebesar USD7.645.000,- berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1799 K/PDT/2008 tanggal 9 Februari 2009 dalam perkara sehubungan dengan 6 (enam) surat sanggup atas tunjuk (*negotiale prommissory notes-bearer*) yang diterbitkan oleh PT IK kepada PT JAIC.

Atas permohonan tersebut, Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak permohonan pailit melalui Putusan Nomor 73/PAILIT/2010/PN.JKT.PST. Kemudian PT JAIC mengajukan kasasi atas putusan tersebut kepada Mahkamah Agung yang mengabulkan permohonan pailit PT JAIC melalui Putusan Nomor 124 K/Pdt.Sus/2011 karena menganggap *judex facti* telah salah menerapkan hukum.

Terhadap putusan kasasi tersebut, PT IK mengajukan upaya hukum peninjauan kembali. Pada upaya luar biasa peninjauan kembali, PT IK menyatakan bahwa dasar permohonan pailit yang lahir dari Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1799 K/Pdt/2008 tanggal 09 Februari 2009 yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut telah dianulir/dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 678 PK/Pdt/2010 tanggal 22 Maret 2011. Adanya temuan tersebut, Mahkamah Agung melalui dalam Putusan Nomor 142 PK/PDT.SUS/2011 memutuskan untuk membatalkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 124 K/Pdt.Sus/2011 dan Putusan Pengadilan Niaga Nomor 73/PAILIT/2010/PN.JKT.PST. Dengan demikian, PT IK tidak menjadi pailit dan masih tetap bertahan hingga saat ini.

Dalam kasus ini, pertimbangan hakim yang perlu dicermati antara lain:

1. Pengadilan Niaga Jakarta

Bahwa PT IK hanya dapat dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan serta harta kekayaan PT IK tidak dapat dilakukan penyitaan karena merupakan uang atau surat berharga milik negara/daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga sebagaimana diatur dalam Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara.

2. Mahkamah Agung – Kasasi

- Bahwa sesuai dengan bunyi Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan yang dapat mengajukan kepailitan terhadap BUMN adalah hanya Menteri Keuangan;
- Bahwa dalam BUMN terdapat 2 (dua) badan hukum yaitu Persero dan Perum;
- Bahwa penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan tersebut menegaskan bahwa yang dimaksud dengan BUMN di sini adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham;
- Bahwa BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham adalah Perum (Pasal 1 ayat (4) UU BUMN);
- Bahwa karena itu Persero tidak termasuk pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan;
- Bahwa PT IK adalah “Persero” atas saham yang dimiliki negara. Oleh karena itu, pemohon berhak menuntut kepailitan terhadap PT IK.

Sumber: Diolah oleh Penulis

Berdasarkan deskripsi perkara di atas, maka ketidakcermatan hakim dapat dilihat dalam hal majelis hakim menganalisis Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan Penjelasannya dengan hanya memahami frasa “tidak terbagi atas saham” tanpa memperhatikan frasa lainnya yakni “seluruhnya dimiliki oleh negara” yang mengakibatkan keempat BUMN di atas tidak dapat dipailitkan kecuali oleh Menteri Keuangan. Di samping itu, ketidakcermatan kembali muncul pada saat majelis hakim merujuk Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara bahwa kekayaan badan hukum persero merupakan kekayaan negara sehingga setiap kekayaan negara tidak dapat dilakukan sita umum sesuai dengan ketentuan UU

Kepailitan yang mana hal tersebut bertentangan dengan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN dari Kekayaan Negara dan UU BUMN.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini ialah bagaimanakah ketidakcermatan hakim yang mengakibatkan disparitas putusan dalam kasus pailit terhadap 4 (empat) BUMN yang berbentuk persero?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adanya penelitian ini ialah bertujuan untuk menelusuri dan menganalisis ketidakcermatan hakim dalam memberikan pertimbangan dan putusan yang mengakibatkan disparitas putusan dalam kasus pailit terhadap 4 (empat) BUMN yang berbentuk persero. Lebih lanjut, kegunaan yang diharapkan tercapai dari penelitian ini ialah: (i) secara teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pengetahuan mengenai kepailitan terhadap BUMN berbentuk persero; dan (ii) secara praktis diharapkan dapat meminimalisir ketidakcermatan hakim dalam memutus perkara kepailitan terhadap BUMN berbentuk persero di masa mendatang.

D. Studi Pustaka

1. Syarat Kepailitan

Seseorang atau suatu badan hukum yang hendak mengajukan permohonan pernyataan pailit harus mengetahui syarat-syarat yang harus dipenuhi terlebih dahulu. Apabila permohonan pernyataan pailit tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan maka permohonan pernyataan pailit tersebut tidak akan dikabulkan oleh pengadilan niaga (Nating, 2011: 21).

Syarat kepailitan diatur secara jelas dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan yang menyatakan bahwa, *“Debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya.”*

Berdasarkan ketentuan tersebut maka permohonan kepailitan terhadap seorang debitor hanya dapat diajukan apabila memenuhi syarat-

syarat, sebagai berikut: (i) debitor yang diajukan harus memiliki lebih dari satu kreditor; (ii) debitor tidak membayar lunas sedikitnya satu utang kepada salah satu kreditornya; (iii) utang yang tidak dibayar itu harus telah jatuh waktu dan telah dapat ditagih (*due and payable*) (Lontoh, 2012: 128). Dalam hal keseluruhan syarat tersebut telah terpenuhi maka dalam putusannya hakim akan “menyatakan pailit” dan bukan memutus “dapat menyatakan pailit” sebagaimana memutus kasus non-kepailitan (Fuady, 2010: 9).

2. Hak Mengajukan Permohonan Pailit terhadap BUMN Berdasarkan Pasal 2 Ayat (5) UU Kepailitan dan UU BUMN

Dalam UU BUMN, bentuk BUMN terdiri atas perusahaan perseroan (persero) dan perusahaan umum (perum). Pasal 1 angka 2 UU BUMN mengatur bahwa persero adalah BUMN berupa perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU BUMN bahwa perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang maupun jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat (Muljadi & Widjaja, 2011: 141).

Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan mengatur bahwa, *“Dalam hal Debitor adalah Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.”* Baik persero atau perum dapat dinyatakan pailit

menurut UU Kepailitan namun melihat peranan BUMN yang strategis untuk kepentingan publik sebagaimana dijelaskan di atas, Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan mengatur secara khusus bahwa untuk BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik maka permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan.

Melihat konteks tersebut maka dapat disimpulkan bahwa tidak ada peluang bagi debitor lain untuk mengajukan permohonan pailit kepada BUMN yang bergerak di kepentingan publik, kecuali Menteri Keuangan karena dianggap sebagai pihak yang paling memahami sistem perekonomian nasional (Mulyadi, 2010: 81). Meskipun demikian, Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan perlu ditelaah lebih lanjut dengan melihat bagian penjelasannya bahwa yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di kepentingan publik adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang diuraikan sebagai berikut (Nuridin, 2012: 210-215):

1) Unsur Seluruh Modalnya Dimiliki Negara

Pada dasarnya modal BUMN baik seluruh atau sebagian besar dimiliki oleh negara dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Maksud dari kekayaan negara yang dipisahkan menurut Pasal 1 angka 10 UU BUMN adalah pemisahan kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya. Lebih lanjut, dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN juga dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan kekayaan negara dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara

pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Dengan demikian, meskipun modal berasal dari kekayaan negara namun perlu diperhatikan bahwa kekayaan negara tersebut telah dipisahkan dari APBN.

2) Unsur Tidak Terbagi Atas Saham

Maksud dari unsur ini ialah bahwa permodalan yang dimiliki merupakan permodalan karena adanya penyertaan modal secara langsung oleh negara. Unsur ini dapat dilihat secara jelas dalam definisi perum pada Pasal 1 angka 4 UU BUMN. Ketentuan ini berdampak bahwa permodalan BUMN jenis perum diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah dan tidak mengikuti konsep pengelolaan perusahaan seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).

Berbeda seperti yang diatur dalam ketentuan UU PT, Pasal 10 ayat (8) UU PT mengatur bahwa permodalan perseroan terbatas berasal dari pemegang saham perseroan yang terbagi atas modal dasar, modal yang ditempatkan dan modal yang disetor. Modal dasar merupakan keseluruhan nilai nominal saham yang ada dalam perseroan dan terdiri atas saham yang dapat dikeluarkan atau diterbitkan oleh perseroan beserta dengan nilai nominal setiap saham yang diterbitkan tersebut.

Ketentuan mengenai permodalan yang terbagi atas saham ini sama dengan konsepsi modal perseroan yang terbagi atas saham di mana kepemilikan sahamnya dimiliki oleh negara (Sjahdeini, 2010: 57). Dalam hal persero diprivatisasi maka setiap orang maupun badan

hukum dapat menjadi pemilik atas saham suatu BUMN apabila dilakukan privatisasi (Sunarmi, 2010: 406). Mengacu dengan UU BUMN, maka Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan memiliki kesamaan dengan definisi perum sebagaimana telah disebutkan di atas. Secara singkat, di bawah ini terdapat tabel yang dapat dilihat sinkronisasi ketentuan mengenai BUMN menurut UU Kepailitan, Perum, dan Persero (Yani & Widjaja, 2012: 17).

UU Kepailitan ialah Perum sehingga terhadap Persero dapat diajukan permohonan pailit selain daripada Menteri Keuangan.

3) Unsur Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam BUMN Persero dan Pelaksanaan Sita terhadapnya

BUMN Persero adalah sebuah badan usaha yang berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Karakteristik badan hukum

Tabel 2. Sinkronisasi BUMN Menurut UU BUMN, Perum, dan Persero

	BUMN	Perum	Persero
Ketentuan	Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan jo. Penjelasan.	Pasal 1 angka 4 UU BUMN.	Pasal 1 angka 2 UU BUMN.
Definisi	BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik. Definisi tersebut memiliki arti sebagai BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.	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.	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.
Permodalan	Seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.	Seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.	Terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara.
Tujuan Utama	Kepentingan publik.	Kemanfaatan umum.	Mengejar keuntungan.
Pengaturan BUMN	-	Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pembinaan, pengurusan, dan pengawasan perum diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 35 UU BUMN).	Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT (Pasal 11 UU BUMN).
Organ	-	Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.	RUPS, Direksi, dan Komisaris.

Sumber: Diolah oleh Penulis

Berdasarkan tabel di atas, dapat terlihat sinkronisasi antara Perum dan BUMN menurut Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan melalui persamaan unsur yaitu: (i) tujuan utama; dan (ii) permodalan. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa maksud dari BUMN yang dapat dipailitkan hanya oleh Menteri Keuangan menurut Pasal 2 ayat (5)

adalah badan yang dapat memiliki hak-hak untuk melakukan perbuatan seperti manusia; memiliki kekayaan sendiri, dapat menjadi tergugat dan/atau menjadi penggugat di depan muka pengadilan. Modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini negara melakukan penyertaan

di perusahaan tersebut sehingga demi hukum kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan badan usaha. Jadi, secara yuridis modal BUMN adalah kekayaan perusahaan, bukan lagi kekayaan negara. Penyertaan modal tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN. Setelah itu pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun berdasar pada prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat (Asikin, 2010: 53).

Pengelolaan persero seperti yang diatur dalam UU BUMN pada dasarnya tunduk pada ketentuan UU PT dan peraturan pelaksanaan lainnya (Manik, 2012: 32). Pada PT, penyeteroran modal pada saat pendirian maupun pada saat penambahan modal PT dalam bentuk saham merupakan suatu penyertaan. Suatu penyertaan adalah keikutsertaan seseorang mengambil bagian dalam suatu badan hukum. Selanjutnya penyertaan tersebut diwujudkan melalui lembaga saham. Secara yuridis ketika modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang yang menyertakan modal tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Hal ini merupakan konsep penting pemisahan kekayaan negara antara kekayaan pemegang saham dan perseroan. Karakteristik tersebut menimbulkan suatu kondisi tanggung jawab pemegang saham atas kerugian atau utang perseroan menjadi terbatas (Muljadi & Widjaja, 2011: 104).

Konsep tersebut menimbulkan keadaan ketika negara menyertakan modalnya dalam bentuk saham dalam persero dari kekayaan negara yang dipisahkan, demi hukum kekayaan itu menjadi kekayaan persero dan tidak lagi menjadi kekayaan negara. Akibatnya segala

kekayaan yang didapat baik melalui penyertaan negara maupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis persero tidaklah merupakan kekayaan negara. Meskipun demikian, ketentuan adanya unsur kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan BUMN juga menjadi perdebatan bagi pengadilan di seluruh Indonesia (Widjaja, 2012: 45). Terdapat pandangan yang berbeda mengenai konsep keuangan negara dalam BUMN. *Pertama*, bahwa kekayaan BUMN atau BUMD disamakan dengan PT sehingga kekayaan BUMN atau BUMD dapat disita oleh pengadilan. *Kedua*, bahwa kekayaan BUMN dan BUMD tidak dapat disita karena kekayaan BUMN atau BUMD merupakan kekayaan negara. Adapun pendapat yang kedua merujuk pada Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara sehingga banyak permohonan pailit atas BUMN ditolak (Hartini, 2005: 65).

Pada dasarnya, kepailitan yang diatur dalam UU Kepailitan merupakan sita umum atas semua kekayaan debitor pailit sehingga apabila kekayaan debitor pailit tersebut adalah kekayaan negara tentunya tidak dapat dilakukan sita, kecuali atas permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Menteri Keuangan selaku wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan dan bendahara umum negara (Sutedi, 2010: 38).

Meskipun demikian, Mahkamah Agung menerbitkan fatwa Nomor MA/WKMA.YUD/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN dari Kekayaan Negara yang menyatakan bahwa: (i) BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan pada prinsip perusahaan yang sehat; (ii) Dengan adanya UU BUMN maka ketentuan Pasal 2 huruf

g UU Keuangan Negara menyatakan bahwa, *"keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara 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,"* tidak berlaku lagi (Shubhan, 2013: 108).

Adanya fatwa tersebut telah menimbulkan suatu penegasan bahwa semua undang-undang yang menentukan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan sebagai modal BUMN, Persero dan perusahaan daerah bukan lagi menjadi kekayaan negara atau kekayaan daerah (Sutedi, 2010: 35). Pertimbangan Mahkamah Agung juga bertentangan dengan Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Mahkamah Agung tahun 2010 di Banjarmasin yang menyimpulkan bahwa kekayaan negara yang telah disertakan sebagai modal ke BUMN bisa disita oleh pengadilan karena kekayaan itu bukan lagi milik negara melainkan sudah menjadi harta milik BUMN (Sinaga, 2012: 38). Dengan dikeluarkannya fatwa tersebut maka perdebatan mengenai keuangan dan kekayaan negara pada BUMN dianggap telah menemukan titik temu telah memberikan jawaban atas perdebatan selama ini bahwa kekayaan negara dalam BUMN merupakan kekayaan yang terpisah dan telah menjadi milik BUMN sehingga dapat dilakukan sita umum (Usman, 2012: 15).

II. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian atas putusan hakim terhadap kasus permohonan pengajuan pailit terhadap 4 (empat) BUMN.

Putusan-putusan hakim tersebut dipilih untuk dianalisis ketidakcermatan hakim saat menerapkan hukum yang muncul dalam memberikan pertimbangan sehingga memberikan disparitas putusan dalam satu kasus meskipun berbeda tingkatan. Adapun penelitian yang dilakukan ini berupa penelitian hukum normatif yang dilakukan menggunakan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku, artikel, hasil penelitian, dan pendapat ahli yang berkaitan dengan ketidakcermatan hakim yang mengakibatkan disparitas putusan dalam kasus pailit terhadap 4 (empat) BUMN yang berbentuk persero.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen dan literatur-literatur yang berkaitan dengan tema penelitian dengan menggunakan: (i) Bahan Primer, yang mencakup peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkaitan dengan pokok permasalahan penelitian; dan (ii) Bahan Sekunder, terdiri dari hasil-hasil penelitian yang telah ada sebelumnya yang terkait dengan permasalahan penelitian dan kepustakaan, termasuk bahan dan hasil seminar serta konferensi-konferensi. Berdasarkan data dan informasi yang sudah diperoleh, akan dilakukan analisis kualitatif yakni suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang ditemukan dalam praktik dan literatur diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya, keempat kasus permohonan pailit terhadap BUMN telah memenuhi syarat kepailitan, yaitu: (i) debitur yang diajukan memiliki lebih dari satu kreditor; (ii) debitur tidak membayar lunas sedikitnya satu utang kepada

salah satu kreditornya; dan (iii) utang yang tidak dibayar itu harus telah jatuh waktu dan telah dapat ditagih (*due and payable*) sebagaimana telah dijabarkan dalam bagian pendahuluan. Oleh karena itu, keempat kasus ini berdasarkan syarat kepailitan memang memenuhi syarat untuk dapat diajukan pailit oleh debitornya. Adapun dalam bagian ini, penulis akan fokus mencermati ketidakcermatan hakim pada masing-masing kasus, sebagai berikut:

A. PT DI

Majelis hakim pengadilan niaga berpendapat bahwa permohonan pailit terhadap PT DI yang merupakan BUMN Persero dapat diajukan oleh siapapun sehingga tidak harus dilakukan oleh Menteri Keuangan. Pertimbangan tersebut didasarkan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan Penjelarasannya yang menentukan bahwa permohonan pailit terhadap BUMN yang bergerak untuk kepentingan publik, yaitu yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham hanya dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan. Penjelasan 2 ayat (5) UU Kepailitan sejalan dengan UU BUMN yang menentukan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

UU BUMN mengenal dua bentuk BUMN, yakni perusahaan perseroan (persero) dan perusahaan umum (perum). Pasal 1 angka 1 UU BUMN 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 BUMN, bentuk BUMN yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan tersebut adalah BUMN berbentuk perum. Status dirgantara sebagaimana berita acara mengenai persetujuan Akta Perubahan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas tanggal 25 Oktober 2005 Nomor 85 oleh Departemen Hukum dan HAM sesuai dengan Keputusan Menhukham C-04670.HT.01.04 Tahun 2005 dalam Pasal 1 ayat (1) secara tegas menyebutkan PT DI berbentuk 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 BUMN 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 Kekayaan Negara. Oleh karena itu, Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara yang melarang pihak manapun untuk melakukan penyitaan terhadap uang atau surat berharga, barang bergerak dan barang tidak bergerak milik negara di kesampingkan. 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 BUMN yang menyebutkan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, dan ketentuan Pasal 11 UU BUMN yang menyatakan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU PT.

Sementara itu, putusan Mahkamah Agung membatalkan putusan pailit atas PT DI didasari atas pertimbangan bahwa seluruh modal PT DI dimiliki oleh negara dan dilihat dari bisnisnya merupakan objek vital industri yang berarti dianggap sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik. Dengan demikian, selain Menteri Keuangan maka tidak ada lagi pihak yang memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pailit. Hal tersebut menimbulkan perbedaan pendapat dan penafsiran sehubungan dengan modal PT DI yang walaupun terbagi dalam saham, namun kenyataan seluruh modalnya berasal dari negara. Adapun pemegang saham PT DI adalah Menteri BUMN *cq* Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan *cq* Negara Republik Indonesia.

Melalui pertimbangannya, hakim kasasi menunjukkan ketidakcermatan dalam memahami ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan yang memberikan batasan bahwa BUMN yang tidak dapat dimohonkan pailit secara langsung oleh kreditornya adalah BUMN yang kepemilikannya seluruhnya dikuasai oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Pada dasarnya hakim perlu mencermati bahwa kata “dan” dalam ketentuan Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan menunjukkan bahwa kedua syarat yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan tersebut harus terpenuhi secara akumulatif. Apabila kita melihat ketentuan

Pasal 1 butir 2 dan 4 UU BUMN, dapat dilihat secara jelas bahwa BUMN yang kepemilikannya dikuasai oleh negara seluruhnya dan tidak terbagi atas saham adalah BUMN berbentuk perum. Sedangkan berdasarkan definisinya, persero jelas dikatakan sebagai badan hukum yang “terbagi atas saham.”

Lebih lanjut, majelis hakim merujuk Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara bahwa kekayaan badan hukum persero merupakan kekayaan negara sehingga setiap kekayaan negara tidak dapat dilakukan sita umum sesuai dengan ketentuan UU Kepailitan. Hal tersebut menunjukkan ketidakcermatan hakim sekaligus membuat putusan yang bertentangan dengan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN dari Kekayaan Negara dan UU BUMN.

Pada dasarnya, fatwa tersebut menegaskan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara yang terpisah dan oleh karena itu setiap kekayaan BUMN dapat dilakukan sita umum. Dalam fatwanya, Mahkamah Agung menyatakan bahwa: (i) BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan pada prinsip perusahaan yang sehat; (ii) Dengan adanya UU BUMN maka ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara menyatakan bahwa, “*keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara 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,*” tidak berlaku lagi.

Dengan demikian, adanya fatwa tersebut telah menimbulkan suatu penegasan bahwa semua undang-undang yang menentukan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan sebagai modal BUMN, persero, dan perusahaan daerah bukan lagi menjadi kekayaan negara atau kekayaan daerah (Sutedi, 2010: 35).

Pertimbangan Mahkamah Agung juga bertentangan dengan Rapat Kerja Nasional (Rakernas) Mahkamah Agung tahun 2010 di Banjarmasin yang menyimpulkan bahwa kekayaan negara yang telah disertakan sebagai modal ke BUMN bisa disita oleh pengadilan karena kekayaan itu bukan lagi milik negara melainkan sudah menjadi harta milik BUMN.

UU BUMN menegaskan bahwa kekayaan BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dikatakan sebagai persero apabila negara menguasai 51% saham BUMN dan tujuannya ialah untuk mengejar keuntungan. Maksud dari kekayaan yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dapat dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN sebagai modal BUMN. Apabila negara hanya menguasai kurang dari 51% maka status perusahaan tersebut bukan lagi sebagai BUMN tetapi berstatus sebagai perusahaan swasta.

Salah satu karakteristik perseroan adalah negara melakukan penyertaan secara langsung sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU BUMN menjelaskan pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara ke dalam BUMN dan penyertaan tersebut

ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Setelah penyertaan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut diberikan pada BUMN maka pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Oleh karena itu, ketika negara melakukan penyertaan pada suatu perusahaan maka kekayaan yang disertakan tersebut menjadi kekayaan perseroan bukan merupakan kekayaan negara.

Pemisahan kekayaan merupakan suatu karakteristik dari setiap badan usaha yang berbadan hukum. Karakteristik badan hukum tersebut memberikan hak kepada suatu perseroan untuk melakukan perbuatan hukum termasuk bertanggung jawab apabila terjadi keuntungan dan kerugian. Apabila perseroan mengalami kerugian atau utang maka pembayarannya dilakukan melalui harta kekayaan perseroan. Dengan demikian, PT DI yang merupakan BUMN berjenis persero yang tunduk pada UU PT dan bukan jenis BUMN seperti yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan sehingga pengajuan permohonan kepailitannya dapat diajukan oleh pihak lain (dalam hal ini kreditornya yang merupakan mantan karyawan PT DI) selain Menteri Keuangan.

B. PT I

Dalam kasus ini, ketidakcermatan hakim dapat dilihat pada saat majelis hakim Pengadilan Niaga Surabaya menyatakan bahwa PT I adalah BUMN yang bergerak di bidang publik. Merujuk pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan, pada dasarnya modal PT I secara keseluruhan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan namun jelas terbagi dalam saham yang dimiliki oleh Menteri BUMN *cq* Negara Republik Indonesia

sebesar 63,82% dan PT Bank BNI Tbk sebesar 36,18%. Selanjutnya, ditinjau berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU BUMN maka BUMN yang bergerak di bidang publik merujuk pada perum sedangkan PT I merupakan persero yang bertujuan untuk mencari keuntungan yang dapat dilihat dari adanya frasa “Perseroan Terbatas,” sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (2) UU PT. Dengan demikian, PT I merupakan BUMN berbentuk persero yang bertujuan utama mencari keuntungan sehingga keliru apabila dikatakan sebagai BUMN yang bergerak di bidang publik yang merujuk pada perum.

Baik hakim Pengadilan Niaga Surabaya dan peninjauan kembali menunjukkan ketidakcermatannya dengan menyatakan bahwa permohonan pailit hanya dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan. Merujuk pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan secara tegas mengatur bahwa BUMN hanya dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan namun apabila dikaitkan dengan UU BUMN maka BUMN yang dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan ialah BUMN yang bergerak di bidang publik (perum) yang modalnya tidak terbagi atas saham. Oleh karena PT I merupakan persero serta kepemilikannya terbagi atas saham (meskipun pada akhirnya keseluruhan modal dimiliki negara namun tetap terbagi atas saham), maka Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan berlaku yang menyatakan bahwa, *“Debitor yang mempunyai dua atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih, dinyatakan pailit dengan putusan pengadilan, baik atas permohonannya sendiri maupun atas permohonan satu atau lebih kreditornya,”* sehingga untuk mengajukan pailit tidak harus atau bukanlah oleh Menteri Keuangan, tetapi bisa oleh debitor itu sendiri atau kreditor.

Terhadap pertimbangan majelis hakim yang menyatakan larangan untuk menyita aset milik negara, maka hal tersebut benar berdasarkan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara mengatur bahwa, *“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) barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/daerah.”*

Sementara itu, berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Kepailitan bahwa pada hakikatnya kepailitan merupakan sita umum sehingga terhadap harta kekayaan negara/aset negara tidak dapat dipailitkan. Meskipun demikian, pertanyaannya adalah apakah kekayaan atau aset yang terdapat pada PT I merupakan kekayaan negara ataukah kekayaan PT I sebagai badan hukum. Merujuk kepada ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN jo. Pasal 1 angka 2 dan Pasal 11 UU BUMN serta doktrin badan hukum dalam perseroan maka kekayaan persero bukanlah merupakan kekayaan negara melainkan kekayaan perseroan itu sebagai badan hukum. Oleh karena itu, kekayaan PT I bukanlah kekayaan negara tetapi merupakan kekayaan PT I sendiri sebagai sebuah badan hukum perseroan sehingga kekayaannya dapat disita.

C. PT DL

Dalam kasus ini, baik hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dan Mahkamah Agung sama-sama menunjukkan ketidakcermatan atas beberapa hal, yakni: (i) Kedua tingkatan hakim tidak cermat dalam memeriksa fakta yang terungkap dalam persidangan bahwa sebenarnya pada dasarnya PT DL terbagi atas saham yang kepemilikannya dimiliki oleh Menteri BUMN

cq Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan *cq* Negara Republik Indonesia sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Anggaran Dasar yang berbunyi, “*Modal dasar perseroan ini yaitu termohon kasasi ditetapkan sebesar Rp722.000.000.000,- (tujuh ratus dua puluh dua miliar rupiah) terbagi atas 722.000 (tujuh ratus dua puluh dua ribu) saham, masing-masing saham dengan nilai nominal Rp1.000.000,- (satu juta rupiah).*”

Selanjutnya, majelis hakim juga tidak cermat dalam menilai fakta yang terungkap dalam persidangan dengan menyatakan bahwa perseroan bertujuan untuk kepentingan publik padahal maksud dan tujuan serta kegiatan usaha PT DL adalah mengejar keuntungan dan tidak menyebutkan bahwa perusahaan tersebut bergerak di bidang kepentingan publik, sebagaimana dimaksud Pasal 3 Anggaran Dasar Perseroan; dan (ii) Baik pengadilan niaga maupun Mahkamah Agung sama-sama tidak cermat dalam menganalisis ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan yang secara jelas memberikan batasan bahwa BUMN yang tidak dapat dimohonkan pailit secara langsung oleh kreditornya adalah BUMN yang kepemilikannya seluruhnya dikuasai oleh negara dan tidak terbagi atas saham. Ketidacermatan tersebut berujung pada penolakan permohonan pailit oleh kreditor mengingat yang memiliki kewenangan dalam permohonan pailit hanyalah Menteri Keuangan.

Pada dasarnya hakim perlu mencermati bahwa kata “dan” dalam ketentuan Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan menunjukkan bahwa kedua syarat yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan tersebut harus terpenuhi secara akumulatif. Apabila kita melihat ketentuan Pasal 1 butir 2 dan 4 UU BUMN, dapat dilihat secara jelas bahwa BUMN yang kepemilikannya

dikuasai oleh negara seluruhnya dan tidak terbagi atas saham adalah BUMN berbentuk perum.

D. PT IK

Dalam kasus ini, Majelis Hakim Pengadilan Niaga Jakarta Pusat dalam putusannya pertamanya mempertimbangkan apakah kedudukan pemohon pailit yakni PT JAIC memiliki wewenang dalam mengajukan permohonan pailit. Dalam pertimbangannya, majelis hakim salam sekali tidak merujuk pada UU BUMN padahal secara jelas PT IK adalah BUMN berbentuk persero dan dalam pertimbangannya juga seringkali menyebutkan bahwa PT IK merupakan BUMN. Dengan demikian, seharusnya peraturan yang digunakan adalah UU BUMN dan UU PT. Akan tetapi, kenyataannya pertimbangan majelis hakim pengadilan niaga hanya mendasarkan putusannya pada Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dengan menyatakan bahwa kepemilikan saham PT IK 100% dimiliki oleh negara maka permohonan pailit hanya dapat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan kekayaan perseroan tidak dapat disita karena merupakan kekayaan negara yang tunduk pada UU Perbendaharaan Negara.

Padahal pada dasarnya PT IK merupakan badan hukum berbentuk persero (bukan perum) dan sesuai dengan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN dari Kekayaan Negara, maka semua undang-undang yang menentukan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan sebagai modal BUMN, persero dan perusahaan daerah bukan lagi menjadi kekayaan negara atau kekayaan daerah. Adapun pemisahan kekayaan negara tersebut juga ditegaskan oleh Mahkamah Agung melalui Rakernas tahun 2010 bahwa kekayaan negara

yang disertakan sebagai modal ke BUMN dapat disita oleh pengadilan karena kekayaan tersebut bukan lagi milik negara melainkan telah menjadi harta BUMN. Dengan demikian, tidak ada lagi alasan untuk menolak permohonan pailit kreditor dan tidak dapat disita karena PT IK bukan perum dan dapat disita karena kekayaannya bukan lagi sebagai kekayaan negara.

Sehubungan dengan pemisahan kekayaan BUMN dari keuangan negara, apabila dikaitkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU/IX/2011 tanggal 17 September 2012 yang merujuk pada Pasal 1 angka 1 dan angka 10 UU BUMN yang pada akhirnya mengerucut pada sebuah kesimpulan bahwa BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang BUMN tunduk pada UU PT. Dengan demikian, apabila dikaitkan dengan kasus maka PT IK dapat dipailitkan oleh para kreditornya dan dapat disita.

Atas putusan pengadilan niaga tersebut, majelis hakim Mahkamah Agung berpendapat bahwa pengadilan niaga telah salah menerapkan hukum karena PT IK bukanlah BUMN sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan. Lebih lanjut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa PT IK telah memiliki sedikitnya 2 (dua) kreditor dan tidak memenuhi kewajiban membayar utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih sesuai dengan persyaratan kepailitan Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan, sehingga PT IK pada dasarnya dapat dinyatakan pailit. Akan tetapi, setelah dinyatakan pailit melalui putusan kasasi ternyata PT IK mengajukan permohonan peninjauan kembali dan dalam prosesnya terjadi perdamaian antara debitor dan kreditor.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis empat kasus pailit BUMN di atas, maka dapat dicermati bahwa disparitas putusan hakim dalam kasus-kasus di atas disebabkan ketidakcermatan hakim atas beberapa hal sebagai berikut:

1. Ketidakcermatan dalam menganalisis Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan Penjelasannya dengan hanya memahami frasa “tidak terbagi atas saham” tanpa memperhatikan frasa lainnya yakni “seluruhnya dimiliki oleh negara.” Adanya ketidakcermatan ini menimbulkan putusan bahwa hanya Menteri Keuangan yang dapat mengajukan pailit pada BUMN. Padahal ketentuan tersebut merujuk pada perum, sedangkan secara jelas dalam definisi persero bahwa dikatakan persero apabila minimal negara memiliki saham 51% dan kepemilikan terbagi atas saham. Oleh karena itu, keempat kasus di atas pada dasarnya dapat dipailitkan selain oleh Menteri Keuangan yang mana dalam hal ini adalah kreditornya.
2. Majelis hakim merujuk Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara bahwa kekayaan badan hukum persero merupakan kekayaan negara sehingga setiap kekayaan negara tidak dapat dilakukan sita umum sesuai dengan ketentuan UU Kepailitan. Hal tersebut menunjukkan ketidakcermatan hakim sekaligus membuat putusan yang bertentangan dengan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Pemisahan Kekayaan BUMN dari Kekayaan Negara dan UU BUMN. Melalui fatwa tersebut, secara jelas menyatakan bahwa BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN sehingga

harta BUMN tidak dapat dikatakan sebagai kekayaan negara melainkan harta BUMN itu sendiri. Dengan adanya pemisahan tersebut maka sita umum dapat dilakukan.

3. Majelis hakim kembali tidak cermat dalam memeriksa fakta persidangan seperti yang terjadi pada salah satu kasus yakni kasus PT DL dengan menyatakan bahwa perseroan tidak terbagi atas saham padahal jelas melalui Pasal 4 ayat (1) Anggaran Dasar bahwa perseroan terbagi atas saham yang kepemilikannya dimiliki oleh Menteri BUMN *cq* Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan *cq* Negara Republik Indonesia. Selain itu, hakim juga tidak cermat dengan menyatakan bahwa perseroan bertujuan untuk kepentingan publik sedangkan maksud dan tujuan serta kegiatan usaha PT DL adalah mengejar keuntungan dan tidak menyebutkan bahwa perusahaan tersebut bergerak di bidang kepentingan publik, sebagaimana dimaksud Pasal 3 Anggaran Dasar Perseroan.

V. SARAN

Berdasarkan ketidakcermatan yang dilakukan baik oleh hakim di tingkat pengadilan niaga maupun Mahkamah Agung dalam menangani kasus kepailitan terhadap BUMN maka diharapkan di kemudian hari para hakim harus memahami dan mencermati bahwa: (i) kekayaan BUMN berbentuk persero bukan lagi termasuk dalam kekayaan negara sehingga dapat diajukan permohonan pailit oleh pihak lain selain Menteri Keuangan dan di samping itu konsekuensinya dapat dilakukan sita umum; (ii) definisi Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan harus dipahami secara benar bahwa pada dasarnya

ketentuan tersebut merujuk pada perum; dan (iii) diharapkan majelis hakim harus cermat dalam melihat fakta-fakta di pengadilan sebelum memberikan pertimbangan dan putusan.

DAFTAR ACUAN

- Asikin, Z. (2010). *Hukum kepailitan dan penundaan pembayaran di Indonesia*. Mataram: Rajawali Pers.
- Fuady, M. (2010). *Hukum pailit dalam teori dan praktik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hartini, R. (2005). *Hukum kepailitan*. Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah.
- Lontoh, R.A. (2012). *Hukum kepailitan: Penyelesaian utang piutang melalui pailit atau penundaan kewajiban pembayaran utang*. D. Kailimang & B. Pontoh (Eds). Bandung: Alumni.
- Manik, E. (2012). *Cara mudah memahami proses kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang (Dilengkapi dengan studi kasus kepailitan)*. Bandung: Mandar Maju.
- Muljadi, K., & Widjaja, G. (2011). *Pedoman menangani perkara kepailitan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Mulyadi, L. (2010). *Perkara kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang (PKPU) teori dan praktik*. Bandung: Alumni.
- Nating, I. (2011). *Peranan dan tanggung jawab kurator dalam pengurusan dan pemberesan harta pailit*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Nurdin, A. (2012). *Kepailitan BUMN persero berdasarkan asas kepastian hukum*. Bandung: Alumni.

- Shubhan, H. (2013). *Hukum kepailitan: Prinsip, norma, dan praktik di peradilan*. Jakarta: Kencana.
- Sinaga, S. (2012). *Hukum kepailitan Indonesia*. Jakarta: Tatanusa.
- Sjahdeini, S.R. (2010). *Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan*. Jakarta: Pustaka Umum Grafiti.
- Sunarmi. (2010). *Prinsip keseimbangan dalam hukum kepailitan di Indonesia*. Jakarta: PT Sofmedia.
- Sutedi, A. (2010). *Hukum keuangan negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Usman, R. (2012). *Dimensi hukum kepailitan di Indonesia*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Widjaja, G. (2012). *Risiko hukum dan bisnis: Perusahaan pailit*. Jakarta: Swadaya.
- Yani, A., & Widjaja, G. (2012). *Seri hukum bisnis dan kepailitan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.