

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang**

Dalam lingkup ekonomi global yang semakin kompetitif, badan usaha dituntut untuk beroperasi secara efisien, adaptif, dan berorientasi pada profit. Namun, dalam praktiknya, tidak semua perusahaan mampu bertahan di tengah tekanan likuiditas dan dinamika pasar yang tak terduga. Permasalahan hukum muncul ketika debitur berada dalam kondisi tidak sanggup atau enggan memenuhi kewajiban pembayaran utangnya kepada kreditur, baik akibat tekanan ekonomi maupun keadaan memaksa. Dalam situasi demikian, sistem hukum menyediakan mekanisme khusus sebagai sarana penyelesaian, yang dikenal melalui institusi kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang. (Komang Febrinayanti Dantes, 2019) Di sinilah hukum kepailitan hadir sebagai instrumen vital, bukan semata-mata untuk menagih utang, melainkan sebagai mekanisme penyelesaian utang-piutang yang berkeadilan dan menjaga stabilitas sistem keuangan. (Gawron, 2019:325)

Akan tetapi, menjadi rumit ketika subjek yang menghadapi kepailitan bukan perusahaan swasta biasa, melainkan entitas negara sebagai Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN). Lebih tepatnya, BUMN dalam bentuk Persero, yang di satu sisi bergerak layaknya korporasi biasa, tetapi di sisi lain membawa amanat negara. Padahal, keberlangsungan perusahaan berhubungan dengan strategi korporasi agar dapat meningkatkan perekonomian negara maupun global secara berkelanjutan (Dobrovolskiene, 2015:3). Inisiasi permohonan kebangkrutan oleh pemegang piutang atau oleh debitor sendiri telah

diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 (selanjutnya disebut UUK). Prinsip dasarnya adalah adanya kondisi gagal bayar atas liabilitas yang sudah jatuh tempo. Pasal tersebut memberikan landasan bagi satu atau lebih kreditur untuk menuntut status pailit debitur guna menjamin pemenuhan kewajiban finansial yang tertunda.

Oleh karena itu, apabila pihak debitur merupakan BUMN berbentuk Persero, meskipun mayoritas kepemilikan saham berada pada negara, posisinya berada pada wilayah peralihan antara karakter badan hukum privat dan keterlibatan negara. Dalam perkara kepailitan, *legal standing* pemohon menjadi aspek mendasar yang harus dipenuhi sebelum hakim memeriksa pokok perkara.

Namun demikian, dalam praktiknya, pasal tersebut ditafsirkan dengan beberapa pandangan yang menimbulkan perdebatan. Salah satu perdebatan krusial terletak pada aspek penilaian *legal standing* kreditur yang menimbulkan pertanyaan benar-benar memenuhi unsur atau tidak sebagai pemohon yang sah, ataukah terdapat pertimbangan lain yang bersifat non yuridis karena sifat kepemilikan negara dalam entitas tersebut. (Sri Redjeki Slamet, 2020)

Persoalan ini tidak dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 2 ayat (5) UUK, yang berbunyi “Dalam hal Debitur adalah 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”. Norma tersebut menggarisbawahi bahwa otoritas untuk menginisiasi permohonan kepailitan terhadap entitas yang telah disebutkan di atas merupakan hak eksklusif Menteri Keuangan. Penjelasan lebih

lanjut mengenai klausul tersebut memberikan batasan definitif terhadap frasa "Badan Usaha Milik Negara dengan orientasi kemanfaatan umum". Kriteria spesifiknya merujuk pada perusahaan negara yang struktur permodalannya sepenuhnya dikuasai oleh pemerintah tanpa adanya fragmentasi dalam bentuk saham.

Klausul dalam Pasal 2 ayat (5) UUK memberikan indikasi bahwa perlakuan hukum insolvensi tidak bersifat universal bagi semua kategori perusahaan negara. Melalui bagian penjelasan, beleid tersebut menetapkan batasan spesifik yang hanya menyorot entitas dengan modal tunggal tanpa pembagian saham. Secara yuridis, atribut ini secara eksklusif menjadi identitas bagi Perusahaan Umum (Perum) dan tidak dapat dianulir ke dalam struktur BUMN Persero. Oleh sebab itu, secara konstitusional dapat disimpulkan bahwa Persero berada di luar cakupan subjek hukum yang memerlukan otorisasi Menteri Keuangan saat menghadapi gugatan pailit. (Rahayu Hartini, 2017: 9)

Namun dalam praktik peradilan batasan antara BUMN Persero dan Perum menjadi kabur, terutama ketika BUMN Persero tersebut menjalankan fungsi pelayanan publik atau dianggap sebagai entitas strategis nasional. Kekaburan ini diperparah oleh tidak adanya definisi yuridis yang eksplisit mengenai "kepentingan publik" dalam konteks kepailitan, yang pada akhirnya membuka ruang interpretasi yang luas bagi hakim. Implikasi hukum dari argumentasi tersebut terlihat pada sengketa PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), yang terdokumentasi dalam Putusan Nomor 04/Pdt.Sus-PAILIT/2016/PN.Niaga.Jkt.Pst. Dalam perkara ini, penolakan gugatan

kepailitan bukan disebabkan oleh kegagalan pemohon dalam membuktikan kriteria objektif Pasal 2 ayat (1) UUK. Sebaliknya, amar putusan tersebut didominasi oleh interpretasi yudisial yang mengklasifikasikan Merpati sebagai entitas pengemban misi pelayanan masyarakat (*public service function*), sehingga prosedur pailitnya dianggap harus tunduk pada perlakuan khusus.

Situasi ini menimbulkan dilema dan ketidakpastian hukum dalam praktik kepailitan, khususnya bagi kreditur yang merasa telah memenuhi syarat formil untuk mengajukan permohonan pailit. Ketika permohonan ditolak semata-mata karena debitur adalah BUMN Persero yang dinilai masih menjalankan fungsi pelayanan publik, muncul pertanyaan mendasar terkait struktur kepemilikan saham dan status badan hukum BUMN Persero tidak lagi menjadi acuan utama dalam menentukan subjek kepailitan, dan fungsi pelayanan publik dijadikan dasar untuk menyampingkan ketentuan yang melekat pada UUK. (Win Yuli Wardani, 2024)

Kondisi ini menunjukkan bahwa penafsiran hukum yang bersifat inkonsisten dapat menciptakan hambatan dalam penerapan asas kepastian hukum. Lebih jauh lagi, problematika *legal standing* dalam perkara Merpati juga memperlihatkan perlunya penataan ulang terhadap ketentuan perundang-undangan yang mengatur posisi BUMN dalam sistem hukum perdata dan kepailitan. Tanpa kejelasan status hukum dan standar penilaian yang tegas terhadap *legal standing*, dikhawatirkan akan muncul preseden yang dapat merugikan kreditur maupun merusak kepastian hukum di bidang bisnis dan investasi. (Moraya Hutajulu, 2020)



Urgensi mengenai jaminan proteksi yuridis bagi setiap pemangku kepentingan dalam skema insolvensi menuntut adanya demarkasi yang jelas antara domain kemanfaatan umum dan entitas bisnis dalam tubuh BUMN Persero. Oleh sebab itu, diperlukan sebuah penelaahan hukum komprehensif terkait diskursus kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengajuan pailit terhadap Persero. Kajian ini krusial untuk memastikan bahwa karakteristik korporasi tidak tereduksi oleh label pelayanan publik yang ambigu, sehingga tercipta keadilan bagi pihak debitur maupun kreditur. Penelitian ini berupaya mengkaji secara kritis aspek legal standing permohonan pailit dalam kasus PT Merpati Nusantara Airlines (Persero), serta menilai implikasi yuridis dari putusan pengadilan yang menolak permohonan pailit tersebut.

Selain itu, permasalahan hukum terkait *legal standing* pemohon kepailitan pada BUMN Persero, menjadi isu penting dalam penerapan hukum kepailitan di Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) jo. ayat (5) UUK, *legal standing* pemohon kepailitan perusahaan milik negara yang di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan oleh menteri keuangan. Namun demikian, ketentuan tersebut secara normatif dibatasi penerapannya pada BUMN Perum, yakni entitas usaha yang modalnya sepenuhnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi ke dalam saham, dalam hal ini tidak termasuk BUMN Persero. Namun dalam praktiknya, perbedaan karakter hukum antara BUMN Perum dan Persero sering kali kabur, terutama jika BUMN Persero juga menjalankan fungsi pelayanan publik. Hal ini menciptakan ketidakpastian hukum mengenai legal standing kreditur swasta, apakah dapat atau tidak mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN Persero

Penelitian ini turut melakukan kajian perbandingan dengan sistem hukum Singapura, yang tidak membedakan perlakuan hukum antara perusahaan swasta dan perusahaan milik negara dalam praktik kepailitannya. Dalam sistem hukum Singapura, permohonan pailit dapat diterima hanya jika ada utang yang telah jatuh tempo dan belum dibayar. Tidak ada pertimbangan tentang kepemilikan negara atas perusahaan tersebut. Hal ini meminimalisir adanya diskriminatif dalam proses kepailitan.

Diharapkan bahwa perbandingan ini akan memberikan perspektif normatif dan praktis untuk menjawab pertanyaan hukum tentang status hukum BUMN Persero dalam kasus pailit, seperti yang terjadi pada Merpati. Penelitian ini tidak hanya penting dalam tataran teoritis sebagai kontribusi terhadap pengembangan hukum kepailitan di Indonesia, tetapi juga memiliki nilai praktis dalam memberikan arah pembaruan hukum dan kepastian bagi para pelaku usaha dan kreditur dalam menghadapi entitas BUMN yang memiliki karakter ganda antara fungsi bisnis dan pelayanan publik. Penelitian ini tidak hanya penting dalam tataran teoritis sebagai kontribusi terhadap pengembangan hukum kepailitan di Indonesia, tetapi juga memiliki nilai praktis dalam memberikan arah pembaruan hukum dan kepastian bagi para pelaku usaha dan kreditur dalam menghadapi entitas BUMN yang memiliki karakter ganda antara fungsi bisnis dan pelayanan publik.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengangkat judul mengenai **"ANALISIS YURIDIS TERHADAP *LEGAL STANDING* DALAM PERMOHONAN PAILIT TERHADAP BUMN BERBENTUK**

**PERSERO DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM KEPAILITAN INDONESIA DAN SISTEM HUKUM SINGAPURA”** yang dikaji dalam penelitian ini untuk dapat mengharmonisasikan payung hukum agar terciptanya kepastian hukum.

### 1.2 Identifikasi Masalah

Dari pemaparan latar belakang yang disampaikan diatas, maka adapun permasalahan yang dapat dirumuskan serta diidentifikasi pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Adanya dualisme status BUMN (Persero) dalam sistem hukum kepailitan di Indonesia.
2. Adanya ketidakpastian hukum terkait *legal standing* permohonan pailit pada BUMN (Persero).
3. Tidak adanya pengaturan mengenai fungsi publik dalam kepailitan BUMN (Persero).
4. Adanya perbedaan perlakuan hukum antara indonesia dan singapura terhadap BUMN.

### 1.3 Pembatasan Masalah

Ruang lingkup penelitian ini dikonsentrasikan secara eksklusif pada aspek normatif-yuridis terkait mekanisme pailit bagi Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan. Pilihan ini diambil guna menajamkan pembahasan terhadap identitas hukum Persero, sehingga kompleksitas permasalahan di luar ranah hukum positif tidak akan mendistorsi kedalaman analisis ini. Fokus kajian diarahkan pada permasalahan dualisme status hukum

BUMN Persero sebagai entitas privat sekaligus representasi negara, serta absennya pengaturan eksplisit mengenai fungsi publik dalam konteks kepailitan. Untuk memperkaya analisis, penelitian ini juga mengangkat perbandingan dengan sistem hukum Singapura, yang memperlakukan badan usaha milik negara secara setara dengan korporasi privat dalam perkara kepailitan. Dengan demikian, isu-isu lain di luar ranah hukum positif, seperti kebijakan korporasi atau pertimbangan politik negara, tidak termasuk dalam ruang lingkup pembahasan penelitian ini.

#### 1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana *legal standing* terhadap pengajuan permohonan pailit pada BUMN Persero menurut Peraturan Indonesia dan Singapura ?
2. Bagaimana pertimbangan hakim terkait *legal standing* dalam pengajuan permohonan pailit pada putusan nomor 04/Pdt.Sus-PAILIT/2016/PN.Niaga.Jkt.Pst ?

#### 1.5 Tujuan Penelitian

Penelitian mengenai mengenai Analisis Yuridis Terhadap *Legal Standing* pemohon pailit BUMN Persero yang Ditinjau Dari Perspektif Hukum Kepailitan Indonesia Dan Sistem Hukum Singapura dengan Studi Putusan PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) sebagai berikut:

##### 1. Tujuan Umum

Tujuan fundamental dari kajian ini adalah untuk melakukan evaluasi serta penelaahan terhadap struktur hukum mengenai kapasitas yuridis (*legal standing*) dalam permohonan pailit BUMN Persero. Fokus sentral penelitian



diarahkan pada kontradiksi antara identitas korporasi privat dengan mandat pelayanan masyarakat yang secara simultan diemban oleh entitas tersebut, guna menemukan harmonisasi dalam rejim hukum kepailitan. Melalui pendekatan komparatif, penelitian ini juga dimaksudkan untuk mengidentifikasi disharmoni regulasi dalam sistem hukum Indonesia, khususnya terkait keterbatasan normatif mengenai fungsi publik dalam kepailitan BUMN, serta membandingkan dengan sistem hukum Singapura yang memberikan perlakuan netral terhadap bentuk kepemilikan perusahaan dalam perkara kepailitan.

## 2. Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui, mengidentifikasi dan mendeskripsikan *legal standing* terhadap pengajuan permohonan pailit pada BUMN Persero menurut Peraturan Indonesia dan Singapura.
2. Untuk mengetahui, mengkaji, dan mendeskripsikan pertimbangan hakim terkait *legal standing* dalam pengajuan permohonan pailit pada putusan nomor 04/Pdt.Sus-PAILIT/2016/PN.Niaga.Jkt.Pst.

### 1.6 Manfaat Penelitian

Fokus utama kajian ini terletak pada pemeriksaan yuridis mengenai kapasitas hukum (*legal standing*) dalam inisiasi kepailitan terhadap Badan Usaha Milik Negara yang berstatus Persero. Dengan menjadikan putusan sengketa PT Merpati Nusantara Airlines (Persero) sebagai instrumen studi kasus, penelitian ini melakukan komparasi mendalam antara sistem hukum insolvensi Indonesia dengan yurisdiksi Singapura. Adapun kontribusi dan kegunaan dari penelitian ini dirinci sebagai berikut:

## 1. Manfaat Teoritis

Dalam tataran teoretis, kajian ini diproyeksikan menjadi katalisator bagi akselerasi pemikiran hukum di sektor insolvensi. Penelitian ini berupaya mengekspansi spektrum keilmuan terkait kedudukan yuridis BUMN Persero yang terjebak dalam ambivalensi struktural. Melalui analisis ini, diharapkan muncul pemahaman baru mengenai entitas yang secara simultan beroperasi sebagai subjek hukum privat berbasis pasar, namun tetap mengemban mandat strategis sebagai perpanjangan tangan otoritas publik. Di sisi lain, penelitian ini menyajikan kajian mendalam mengenai konsep *legal standing* dalam kepailitan, yang dapat memperkaya perspektif akademik dan membentuk pijakan teoritis bagi pengembangan hukum yang lebih adaptif terhadap dinamika ekonomi. Pendekatan perbandingan dengan sistem hukum Singapura pun dihadirkan untuk memberikan kerangka komparatif yang dapat menjadi refleksi dan evaluasi terhadap sistem hukum Indonesia. Dengan demikian, hasil penelitian ini diharapkan mampu mendorong terbentuknya paradigma hukum baru yang lebih responsif terhadap perlindungan kreditur, kepastian hukum, dan tata kelola BUMN yang baik dalam semangat negara hukum modern.

## 1. Manfaat Praktis

### a. Penulis

Secara praktis, melalui eksplorasi mendalam terhadap aspek *legal standing*, serta dinamika antara fungsi komersial dan kepentingan publik dalam konteks kepailitan, penulis memperoleh pengalaman intelektual yang memperkaya pengetahuan teoritis dan praktis dalam bidang hukum

korporasi dan hukum kepailitan. Proses perbandingan dengan sistem hukum Singapura juga memperluas wawasan penulis dalam memahami pendekatan hukum lintas negara, yang berguna sebagai bekal akademik dan profesional dalam menghadapi tantangan dunia hukum yang semakin global dan dinamis. Dengan demikian, penelitian ini bukan hanya menjadi syarat penyelesaian studi, tetapi juga sebagai landasan pembentukan sikap ilmiah yang kritis, sistematis, dan bertanggung jawab dalam menghadapi problematika hukum secara holistik.

#### **b. Penegak Hukum**

Diharapkan penelitian ini akan membantu aparat penegak hukum, terutama hakim, dalam memeriksa dan menyelesaikan kasus kepailitan yang melibatkan BUMN berbentuk persero. Penelitian ini menyuguhkan perspektif yuridis yang dapat dijadikan wawasan tambahan dalam menafsirkan norma secara konsisten dan kontekstual. Selain itu, melalui pendekatan komparatif dengan sistem hukum Penelitian ini diharapkan mampu mendorong lahirnya praktik peradilan yang lebih progresif, adil, dan responsif terhadap dinamika bisnis dan investasi di era modern, sehingga penegak hukum dapat menjalankan peran konstitusionalnya dengan integritas dan ketajaman analisis yang lebih matang.

#### **c. Pemerintah**

Diharapkan bahwa penelitian ini akan memberikan manfaat yang signifikan bagi pemerintah, terutama sebagai bahan pertimbangan untuk perumusan dan penyempurnaan kebijakan dan regulasi yang berkaitan dengan kepailitan BUMN Persero. Penelitian ini akan mengungkap

ketidakjelasan tentang status hukum BUMN Persero antara sebagai entitas privat dan sebagai pelaksana fungsi publik, dan juga akan menunjukkan ketidaksesuaian norma antara UU BUMN dan UUK. Pendekatan perbandingan dengan sistem hukum Singapura juga memberikan referensi bagi pemerintah dalam meninjau kembali posisi negara sebagai pemegang saham mayoritas agar tidak menimbulkan konflik kepentingan dalam proses penegakan hukum.

