

PROBLEMATIKA POSISI BURUH PADA PERUSAHAAN PAILIT

Tri Budiyo

Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga
Jl. Cemara Indah No. 7 Salatiga, 50714
email : trbuksw61@yahoo.com

Abstract

The company which is stated in bankruptcy, sometimes have to face crucial problem in accordance with employees' right to receive sum of money, which is called normative rights. The Indonesian legal system has protected the employees' right by classifying the employees' wage as a privilege debt. However, in empiric manner the employees' rights are often ignored because another creditors have the right to pay previously than employees. In this condition, employees and their federation try to file the lawsuit in Constitution Court, to cancel the rule that weakens the employees' normative rights, but unfortunately employees' effort was fail. Nevertheless, Constitution Court sent ethical messages that is necessary social programs to cover the weakness of the law. Those ethical messages was addressed to the government. According to the ethical messages, the Government should have the improvement of legal rule in order to give a certainty of the employees' right.

Keywords : *bankruptcy, employee, normative rights, corporation/ employer, privilege right.*

Abstrak

Perusahaan yang dinyatakan pailit, seringkali menghadapi permasalahan krusial dengan para pekerjanya berkenaan dengan pembayaran hak normatifnya. Sistem hukum Indonesia telah memberikan perlindungan terhadap hak-hak buruh dengan mengklasifikasikan hak buruh atas pembayaran gajinya sebagai hutang preferen (dengan hak mendahului). Namun demikian, secara empirik hak buruh tersebut seringkali terabaikan karena kreditor memiliki hak mendahului yang derajadnya lebih tinggi dibanding dengan hak buruh. Dalam keadaan yang demikian pekerja melalui Federasi Pekerja mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk membatalkan ketentuan hukum dalam UU Kepailitan yang memperlemah posisi buruh, sayangnya gugatan tersebut ditolak. Namun demikian, MK memberikan perintah etis kepada pemerintah. Perintah etis tersebut pada dasarnya meminta negara untuk mengembangkan ketentuan hukum agar memberikan kepastian terhadap hak-hak pekerja.

Kata Kunci: *pailit, pekerja, hak normatif, perusahaan, hak preferen*

A. Pendahuluan

Teori yang menyoal untuk kepentingan untuk siapa perusahaan ada dan menjalankan fungsinya, terus menjadi fokus telaah para pengkaji organisasi perusahaan.¹ Secara empiris, ditemukan benang merah pergeseran dari *the primacy of share holders theory* ke *the primacy of stake holders theory*. Teori pertama memposisikan pemegang saham sebagai satu-satunya pempunan kepentingan perusahaan.

Oleh sebab itu, tujuan utama pengelolaan perusahaan adalah untuk memaksimalkan keuntungan pemegang saham.² Teori ini banyak dikritisi, yang kemudian melahirkan *the primacy of stake holders theory*. Teori terakhir ini dipunculkan pada pendekatan yang lebih komprehensif dengan mengkombinasikan *resources base view* dan *market base view* dengan tambahan kombinasi pada ranah sosial politik.³ Dengan teori terakhir ini,

1 Robert R. Phillips; Edward Freeman (2003). Stakeholder Theory and Organizational Ethics, Berrett-Koehler Publishers; AA Berle and GC Means, 1967, The Modern Corporation and Private Property, 2nd edn Harcourt, Brace and World, New York.

2 H. Jeff Smith, The Shareholder vs. The Stakeholder Debate, <http://www.dea.unipi.it/db/UtentiEA/mminoja/stakeholder%20debate.pdf>, di unduh 20 Januari 2010, jam 10.30.

3 http://en.wikipedia.org/wiki/Stakeholder_theory

secara ringkas dapat disimpulkan bahwa tujuan perusahaan adalah untuk mengkombinasikan kepentingan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) perusahaan secara proporsional.

Dibawah payung (*the primacy of stakeholders theory*) ini, komponen *stakeholders* dapat dipilah menjadi 2 (dua), yaitu *stakeholders* langsung (Pemegang Saham, Direksi, Dewan Komisaris, karyawan, kreditor, pemasuk, dll.) dan *stakeholders* tidak langsung (masyarakat sekitar perusahaan, pemerintah, lingkungan hidup, dll.). Kepentingan dari berbagai kelompok *stakeholders* tersebut, terkadang menunjukkan irama keselarasan, tetapi tidak jarang saling berbenturan. Benturan kepentingan tersebut, diantaranya dapat diidentifikasi pada berbagai ranah dan peristiwa yang terkait dengan penata-kelolaan perusahaan. Salah satu yang cukup menonjol dan menarik perhatian penulis adalah *positioning* buruh pada perusahaan yang dinyatakan pailit.

Peristiwa pailitnya suatu perusahaan hampir dapat dipastikan bertali-temali dengan permasalahan finansial perusahaan yang sudah akut.⁵ Acap kali, ujung dari kepailitan perusahaan adalah penutupan perusahaan (*lock out*) dan pemberhentian buruh secara masal.⁶

Tulisan ini akan menelaah posisi buruh pada perusahaan yang dinyatakan pailit. Fokus kajiannya adalah pada bagaimana buruh mendapat perlindungan hukum atas pembayaran hak-haknya ditengah tarik-menarik kepentingan para kreditor, khususnya kreditor separatis.

B. Pembahasan

Hubungan antara perusahaan dengan buruh tercipta oleh karena adanya perjanjian kerja. Posisi seseorang yang akan membuat perjanjian kerja dengan perusahaan (pemberi kerja) sejatinya adalah sejajar (koordinatif). Namun dengan

mensepakati perjanjian kerja, buruh telah mengikatkan diri untuk diperintah oleh pemberi kerja. Adanya unsur "penundukan diri untuk diperintah" dalam perjanjian kerja ini, menjadi titik balik hubungan yang semula bersifat koordinatif menjadi bersifat subordinatif (atasan-bawahan).

Secara teoritik, buruh merupakan faktor produksi, yang kedudukannya disetarakan dengan faktor produksi yang lain (modal, sumber daya alam dan kewirausahaan).⁷ Namun harus diakui bahwa tenaga kerja merupakan faktor produksi yang bersifat khusus. Berbeda dengan faktor lain yang umumnya bersifat benda mati (*mono facet*), tenaga kerja merupakan individu yang dalam proses produksi tidak hanya menyertakan tenaga saja, tetapi juga pikiran, perasaan dan *human dignity*-nya. Kondisi inilah yang menjadi dasar filosofis bahwa perlakuan (*treatment*) terhadap buruh harus berbeda dengan faktor produksi lain. Alasan inilah yang mengakibatkan terjadinya pergeseran pemikiran tentang tenaga kerja yang semula disejajarkan dengan faktor produksi lain, menjadi faktor produksi yang bersifat khusus.

Secara yuridis, hubungan perburuhan dikategorikan sebagai perjanjian timbal balik, karena baik buruh maupun perusahaan (sebagai pemberi kerja) mempunyai hak dan sekaligus kewajiban (baca : kedudukan debitor dan kreditor berimpit baik pada buruh maupun pemberi kerja). Dalam bentuknya yang paling sederhana, buruh mempunyai kewajiban untuk bekerja dan mempunyai hak untuk mendapat upah. Sedang perusahaan mempunyai hak mempekerjakan buruh (baca: memberi perintah) dan berkewajiban untuk membayar upah. Namun demikian, konsep hak dan kewajiban yang lahir dari hubungan perburuhan sejatinya jauh lebih kompleks dari penggambaran yang terkesan simplifikatif tersebut. Hak dan kewajiban dalam perkembangannya tidak semata-

4 Ada berbagai cara untuk mengklasifikasi *stakeholders* perusahaan, salah satunya adalah kanalisasi akses *stakeholders* untuk masuk dan memperjuangkan kepentingannya secara langsung pada perusahaan. Bertitik tolak dari indikator ini, *stakeholders* langsung adalah mereka yang dapat memperjuangkan kepentingannya secara langsung ke dalam perusahaan. Sedang *stakeholders* tidak langsung adalah *stakeholders* yang untuk dapat memperjuangkan kepentingannya pada perusahaan dengan cara tidak langsung.

5 Pailit dan permasalahan finansial perusahaan yang akut sejatinya tidak selalu berkorelasi positif. Misalnya, ketika PT Prudential Life diajukan permohonan pailit, PT Prudential Life memiliki performa keuangan dan kinerja usaha yang baik, toh Pengadilan Niaga memutuskan PT Prudential Life Pailit, sekalipun pada tingkat kasasi putusan pengadilan niaga tersebut di batalkan. Diunduh dari <http://www.majalahtrust.com/hukum/hukum/569.php> pada 11 Februari 2011.

6 Mengacu pada pandangan John Armour sebagaimana dikutip oleh Antonio Jose Mogueando dan Nano Garoupa dan tulisannya *Employment Policy and Bankruptcy Law : Does Legal Tradition Matter ?* dinyatakan : the terms "liquidation" and "reorganization" meaning the possible outcomes of (corporate) insolvency procedures (known as "bankruptcy" in the US). We take "insolvency" to mean "financial distress", i.e., the firm cannot pay its debts as they fall due. Therefore, the terms "liquidation" and "reorganization" refer to the outcomes of "financial distress", taking "liquidation" to mean conversion of a firm's assets into cash, through sale and "reorganization" meaning financial restructuring of a financially distressed firm, where claimants exchange their old claims for new ones, which will necessarily be less than the face value of their old claims, because the firm has been unable to pay its debts. Nuno M. Garoupa, and António José Morgado, 2006, *Employment Policy and Bankruptcy Law - Does Legal Tradition Matter?*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=884163>

7 Pada saat ini, pengelompokan faktor produksi mengalami elaborasi dengan pemilahan sebagai berikut : yaitu tenaga kerja (labor), modal (capital), sumber daya fisik (physical resources), kewirausahaan (entrepreneurship), dan sumber daya informasi (information resources)., diunduh 20 Januari 2011, jam 12.30.

mata lahir dari apa yang disepakati para pihak dalam perjanjian, tetapi negara (dengan berinstrumenkan hukum) mengintervensi dengan menetapkan hak dan kewajiban yang terkadang bersifat memaksa. UU No. 13 tahun 2003 adalah contoh bagaimana negara mengintervensi keterhubungan yang sifatnya privat ini. Politik hukum dibalik intervensi negara ini adalah memelihara keseimbangan kepentingan para pihak.

Keterhubungan antara buruh dan perusahaan sejatinya tercipta diatas paradok asali. Hubungan ini tercipta karena adanya sifat saling membutuhkan dan saling meng-"ada". Perusahaan ada hanya apabila buruh ada, demikian juga sebaliknya, buruh ada karena adanya pemberi kerja (baca : perusahaan). Hubungan komplementer ini berdiri diatas paradok kepentingan mereka. Kepentingan perusahaan adalah untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal. Sedang, kepentingan buruh adalah upah (baca : kesejahteraan) yang maksimal. Kepentingan ini menciptakan sifat saling menekan – bahkan tidak jarang saling menegasikan. Membangun konsep keterhubungan yang mutualistik, seringkali terjatuh pada jargon yang abstrak dan absurd.⁸

Secara konstitusional, posisi buruh sejatinya telah mendapat perlindungan yang memadai. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 menyatakan : *"tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan."* Sedang Pasal 28D ayat (2) UUD 1945 menyatakan : *"Setiap orang berhak atas pekerjaan serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja."* Hubungan kerja adalah hubungan hubungan antara pengusaha dengan buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah. Sedang, buruh adalah setiap orang yang bekerja dan dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Guna melindungi hak-hak dasar buruh sesuai dengan amanat konstitusi, telah ditetapkan kebijakan pengupahan yang melindungi kepentingan buruh. Pasal 88 ayat (3) UU No. 13

tahun 2003 mengatur hak-hak dasar tersebut meliputi :

- a. Upah minimum,
- b. Upah kerja lembur,
- c. Upah tidak masuk kerja karena berhalangan,
- d. Upah tidak masuk kerja karena melakukan kegiatan lain,
- e. Upah karena menjalankan hak waktu istirahat,
- f. Bentuk dan cara pembayaran upah,
- g. Denda dan potongan upah,
- h. Hal-hal yang dapat diperhitungkan dengan upah,
- i. Struktur dan skala pengupahan yang proporsional,
- j. Upah untuk pembayaran pesangon,
- k. Upah dan perhitungan pajak penghasilan.

Selain hak-hak dasar tersebut, UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan juga memberikan perlindungan terhadap hak normatif⁹ buruh, yang terdiri dari :

- a. Uang pesangon, yaitu pembayaran berupa uang dari pengusaha kepada pekerja sebagai akibat adanya pemutusan hubungan kerja.
- b. Uang penghargaan masa kerja, yaitu uang jasa sebagai penghargaan pengusaha kepada pekerja yang dikaitkan dengan lamanya masa kerja,
- c. Uang penggantian hak/ganti kerugian, yaitu pembayaran berupa uang dari pengusaha kepada pekerja sebagai penggantian cuti tahunan yang belum diambil dan belum gugur, biaya pulang untuk buruh dan keluarganya ke tempat diman buruh diterima, penggantian perumahan dan pengobatan serta hal-hal lain yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama.

Jaminan terhadap hak-hak buruh, secara yuridis, sejatinya telah memadai, namun pada tataran empirik masih banyak menimbulkan problematika.

1. Buruh : Kreditor Preferen Problematis

Hukum kepailitan dan hukum ketenagakerjaan adalah dua bidang hukum yang berbeda.¹⁰ Namun

8 Salah satu konsep hubungan buruh dan perusahaan yang ideal misalnya memposisikan mereka sebagai partner baik dalam tanggung jawab, dalam produksi maupun dalam keuntungan.

9 Hak normatif adalah hak dasar buruh dalam hubungan kerja yang dilindungi dan dijamin dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena hak tersebut lahir dari norma peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa, maka hak tersebut kemudian disebut hak normatif. Menurut UU 13 tahun 2003, hak normatif sejatinya baru menjadi potensi hak buruh. Potensi ini akan menjadi hak riil yang pemenuhannya bisa diperjuangkan melalui hukum apabila terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK).

10 Antonio Jose Morgando dan Nuno Garoupa menyatakan : In fact, bankruptcy law aims at solving financial distress whereas employment law aims at regulating the labor market, hence no obvious relationship between both exists. Antonio Jose Morgando dan Nuno M. Garoupa, Op. Cit. hlm. 2

demikian, relasi antara buruh dengan perusahaan khususnya pada saat perusahaan dinyatakan pailit merupakan tema kajian yang menarik. Terutama, adanya kecenderungan buruh tidak mendapat perlindungan yang cukup, sehingga ujung dari proses kepailitan buruh harus "gigit jari" atas pembayaran hak-haknya. Permasalahan ini sejatinya merupakan fenomena umum, yang terjadi hampir disemua negara.¹¹ Boedel pailit sering kali tidak cukup untuk membayar tagihan-tagihan kreditor yang kedudukannya lebih tinggi. Secara teoritik, buruh adalah kreditor yang diutamakan pembayarannya (preferen/privilege), namun kedudukan buruh masih berada dibawah kreditor preferen separatis. Pada umumnya kreditor separatis adalah lembaga keuangan yang telah menyediakan pinjaman dengan jaminan aset-aset perusahaan. Kreditor separatis ini berhak melakukan eksekusi, untuk memenuhi pembayaran piutangnya, dari aset-aset perusahaan yang dijaminkannya.

Ketika buruh diperhadapkan pada kreditor separatis, persoalan etis menjadi sangat krusial. Buruh yang bekerja untuk mendapatkan upah sebagai penopang hidup keluarga terpinggirkan oleh kreditor yang memiliki kedudukan lebih tinggi (kreditor separatis). Kreditor kelompok terakhir ini, pada umumnya berkatat pada problematika kapital, bukan "problema perut". Dari pendekatan etis, muncul persoalan karena hukum cenderung lebih berpihak pada pemilik modal (kaum kapitalis) ketimbang buruh dalam kerangka pemenuhan kebutuhan primernya. Bahkan, tidak jarang negara memposisikan diri yang cenderung memperparah peminggiran buruh dengan meletakkan tagihan pajak di atas tagihan kreditor separatis.

Sekalipun kasus kepailitan Indonesia tidak sebanyak di Amerika,¹² tetapi dengan rata-rata 50-60 perkara setiap tahun,¹³ permasalahan ini

meninggalkan problematika ketenaga-kerjaan yang cukup serius. Kondisi ini ditingkah pula oleh tingkat pengangguran yang cukup tinggi.¹⁴

Kepailitan pada dasarnya adalah pensitaan secara umum terhadap semua harta kekayaan debitur pailit dengan tujuan untuk diluidasi dan selanjutnya hasil penjualannya dibagi kepada semua kreditor berdasarkan prinsip yang dianut oleh suatu negara.¹⁵ Legislasi yang ada di suatu negara pada umumnya mengatur gradasi (tingkatan) posisi kreditor. Kreditor yang gradasinya lebih tinggi berhak mendapatkan pemenuhan utang terlebih dahulu. Kalau masih ada sisa, baru pembayarannya dialokasikan pada kreditor satu tingkat di bawahnya. Model pembayaran yang seperti ini berlaku untuk semua kreditor preferen. Sedang terhadap kreditor *concurrent* (kreditor bersaing), pembayarannya tunduk pada prinsip kesebandingan (proporsionalitas).

Secara teoritik, posisi kreditor terhadap boedel pailit dapat dipilah menjadi 2 (dua), yaitu kreditor preferen (istimewa) dan kreditor *konkuren* (bersaing). Pemenuhan piutang kreditor preferen (istimewa) dilakukan berdasarkan tingkatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedang, pemenuhan piutang kreditor konkuren (bersaing) tunduk pada prinsip *pro rata pari passu parte*.¹⁶

Indonesia, memiliki beberapa sumber aturan tentang gradasi (tingkatan) kreditor. Yang utama, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Per.), UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dan UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Menurut Pasal 1149 KUH Perdata mengatur tentang urutan dari kreditor preferen sbb.:

Piutang-piutang yang diistimewakan atas semua benda bergerak dan tak bergerak pada umumnya ialah yang disebutkan dibawah ini, piutang-piutang

11 Brian Masse ketika berbicara di depan House of Commons, Inggris, menyatakan "it is workers who pay the price when workplaces shut down. This is especially true when these shutdown are triggered by bankruptcy, because not only do the employee lose their jobs and their source of income, they also often lose wages that they have not paid, and vacation pay, termination pay and severance pay". Yosie Saint, 2011, *Employees Right During Bankruptcy*, <http://www.hrmguide.net/canada/law/federal/bankruptcy.htm>, diunduh 21 Januari 2011.

12 Di Amerika, rata-rata perkara kepailitan, baik untuk perusahaan maupun non perusahaan, mencapai 10.000 kasus per tahun, sedang Kanada mencapai 2.000 kasus per tahun. Yosie Saint, *Employees Right During Bankruptcy*, diunduh 21 Januari 2011

13 Ricardo Simanjuntak Kembali Jabat Ketua Asosiasi Kurator, Hukum on Line, 30 Maret 2010.

14 Perkiraan angka pengangguran terbuka Indonesia pada tahun 2010 mencapai 10 %.

15 Secara empirik, perusahaan yang dipailitkan mengalami permasalahan financial yang akut. Hal ini ditandai dengan rasio aset terhadap utang, minus. Ada 2 (dua) tolok uji utama untuk mengukur ketidak mampuan membayar utang, yaitu cash flow test dan balance sheet test. R.M. Goode, 1990, *Principle of Corporate Insolvency Law*, London, Sweet and Maxwell, hlm. 25-28.

16 Black's Law Dictionary (8th ed., 2004) memberikan pengertian *pari passu* sebagai "proportionally; at an equal pace; without preference." Secara etimologi *pro rata* berasal dari kata *pro* (according to, for, by) dan *rata* (rate or change). *Pro rata* berarti (1) In proportionality to some factor that can be exactly calculated, (2) To count based on amount of time that has passed out of the total time. (3) Proportional Ratio. Bryan A. Gardner, 1999, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, St. Paul, Minn, West Group.

mana dilunasi dari pendapatan penjualan benda-benda itu, menurut urutan sebagai berikut :

1. *Biaya-biaya perkara, yang semata-mata disebabkan pelelangan dan penyelesaian suatu warisan; biaya-biaya ini didahulukan dari pada gadai dan hipotik.*
2. *Biaya-biaya penguburan, dengan tak mengurangi kekuasaan hakim untuk mengurangnya, jika biaya-biaya itu terlampau tinggi,*
3. *Semua biaya perawatan dan pengobatan dari sakit yang pengabisan,*
4. *Upah para buruh selama tahun yang lalu dan upah yang belum dibayar dalam tahun berjalan, beserta dengan uang kenaikan upah menurut Pasal 1602s, jumlah uang pengeluaran-pengeluaran yang dilakukan oleh si buruh guna si majikan, jumlah uang yang oleh si majikan harus dibayar kepada si buruh berdasarkan Pasal 1602s ayat (4) Kitab Undang-Undang ini atau berdasarkan Pasal 7 ayat (o) dari Peraturan Tambahan tentang Pengusaha Perkebunan; jumlah uang yang oleh si majikan harus dibayar kepada buruh pada waktu akhirmyaperhubungan kerja berdasarkan Pasal 1603 atau 1603s bis; jumlah uang yang oleh si majikan harus dibayar kepada keluarga si buruh pada waktu meninggalnya si buruh berdasarkan Pasal 13 ayat (4).*

Dari ketentuan tersebut, buruh merupakan kreditor preferen terhadap pemberi kerja atas hak-hak buruh yang belum dibayarkan oleh pengusaha (pemberi kerja). Namun demikian, kedudukan buruh sebagai kreditor preferen berada pada urutan keempat, yaitu setelah biaya-biaya pelelangan, kreditor pemegang jaminan kebendaan (gadai, fiducia, hak tanggungan, hipotik dan hak kebendaan lainnya), biaya penguburan/pengobatan debitor.

Pasal 95 ayat (4) UU No. 13 tahun 2003 mengatur tingkatan tagihan buruh atas pembayaran upah sebagai piutang yang didahulukan pembayarannya : "Dalam hal perusahaan dinyatakan pailit atau dilikuidasi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka upah dan hak-hak lainnya dari pekerja/buruh merupakan utang yang didahulukan pembayarannya." Ketentuan ini sejatinya searah dengan ketentuan Pasal 1149 KUH Perdata, yaitu

sama-sama memposisikan buruh sebagai kreditor preferen. Namun demikian, UU No. 13 tahun 2003 tidak secara tegas mengatur pada urutan keberapa diantara kreditor-kreditor yang diistimewakan.

Dalam UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, tidak diatur tentang urutan kreditor yang diistimewakan (preferen). Namun demikian dengan merujuk pada Pasal 55, 56, 57 dan 58, dapat disimpulkan bahwa dalam hal perusahaan pailit, pemegang hak jaminan kebendaan (gadai, fiducia, hipotik dan hak tanggungan serta hak kebendaan lainnya) diposisikan sebagai kreditor separatis. Kreditor separatis adalah kreditor yang diistimewakan (preferen), yang berhak melakukan eksekusi atas benda jaminan seolah-olah tidak terjadi kepailitan. Posisi kreditor separatis ini hanya dapat "dikalahkan" oleh tuntutan Kurator atau kreditor yang diistimewakan yang kedudukannya lebih tinggi dari pada Kreditor pemegang hak jaminan kebendaan (Pasal 60 ayat (2)). Kreditor preferen yang mempunyai kedudukan lebih tinggi dibanding dengan kreditor pemegang hak jaminan kebendaan, adalah :

- 1) Negara, atas hutang pajak dari debitor pailit yang belum di bayar. Landasan yuridisnya adalah Pasal 21 UU No. 20 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (KUP) dan Pasal 6 UU No. 19 tahun 1997 Penagihan Pajak dengan Surat Paksa.
- 2) Nakoda, anak buah kapal dan awak pelenkap kapal lainnya sebagai kreditor preferen/istimewa yang haknya diberikan terlebih dahulu atas penjualan barang-barang yang dibebani hak tanggungan berdasarkan UU No. 17 tahun 2008 tentang Pelayaran.

Pertanyaannya adalah apakah tagihan buruh termasuk apa yang dimaksud oleh Pasal 60 ayat (2) ini ? Praktik peradilan Indonesia menempatkan kedudukan buruh sebagai kreditor istimewa sesudah kreditor pemegang hak jaminan kebendaan.

Praktik peradilan yang memposisikan buruh sebagai kreditor preferen sesudah kreditor pemegang hak jaminan kebendaan, bahkan masih juga dibawah fee Kurator dan biaya-biaya kepailitan, telah menimbulkan ketidak puasan bagi buruh.

Pasalnya, perusahaan yang pailit pada umumnya adalah perusahaan yang memiliki fundamental ekonomi jelek dan asetnya telah dijadikan jaminan hutang. Dengan demikian, hampir dapat dipastikan boedel pailit yang tersisa akan (habis) dipergunakan untuk membayar hutang-hutang, khususnya bagi kreditor pemegang hak jaminan kebendaan.

2. Buruh : Memperjuangkan Posisi

Menyadari posisinya yang problematik dalam proses kepailitan, Buruh yang tergabung dalam Federasi Ikatan Serikat Buruh Indonesia (FISBI) mengajukan upaya hukum dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam posita (dalil gugatan) FISBI menyatakan bahwa Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1), Pasal 138 ayat (1) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayt (2) UUD 1945. Titik tolak yang menjadi dasar perjuangan buruh ini adalah dengan diberlakukannya UU Kepailitan dan PKPU, khususnya Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138, ini akan sangat berpotensi terhadap hilangnya hak-hak buruh yang diputuskan hubungan kerjanya karena perusahaan tempat bekerjanya pailit, disebabkan gugurnya demi hukum segala tuntutan yang sedang berjalan dan adanya pasal yang mengatur secara khusus tentang keberadaan kreditor separatis sebagai kreditor pemegang hak tanggungan yang mempunyai wewenang mutlak untuk melakukan eksekusi hak tanggungannya seolah-olah tidak terjadi kepailitan

Ketentuan Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU, dipandang tidak menjamin kepastian hukum yang adil bagi buruh serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan hanya memberikan peluang serta hak-hak istimewa kepada kreditor pemegang gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, atau hak agunan atau kebendaan lainnya, yang akan menghapus perlindungan terhadap hak-hak buruh, baik selama berlangsungnya hubungan kerja maupun saat berakhirnya hubungan kerja karena kepailitan.

Pandangan FISBI, secara empiris memiliki landasan yang memadai. Dalam praktek, ketika suatu perusahaan dipailitkan hampir dapat dipastikan perusahaan tengah menghadapi permasalahan finansial yang akut. Pada banyak perusahaan, asset-aset perusahaan telah dijadikan jaminan hutang oleh perusahaan. Dengan posisi

sebagai pemegang hak jaminan kebendaan, kuat dugaan bahwa aset perusahaan akan terserap habis untuk membayar hutang kreditor pemegang hak jaminan kebendaan. Dalam banyak kasus kepailitan, hasil penjualan benda jaminan tidak akan dapat menutup hutang kreditor pemegang hak jaminan kebendaan. Dalam keadaan demikian, apa yang dapat diharapkan oleh buruh untuk mempergunakan hak istimewanya atas piutang upah buruh dan piutang lain yang lahir dari hak normatif ? Pada kenyataannya, aset perusahaan dapat dipastikan telah habis. Hak istimewa atas piutang buruh pada akhirnya tidak lebih dari "pepesan kosong" yang tidak akan mampu memberikan perlindungan hukum yang memadai. Apabila permohonan FISBI dikabulkan, maka kerugian konstitusional para buruh diharapkan tidak akan terjadi lagi. Karena, hak-hak buruh yang dapat ditetapkan oleh Putusan Pengadilan Hubungan Industrial dan kedudukan para Pemohon tidak lagi di bawah kreditor separatis, karena kedudukan para Pemohon-lah yang harus didahulukan, sehingga, amanat konstitusi dapat dijalankan sesuai dengan keinginan para pendiri bangsa (*founding mothers and fathers*).

Dalam proses persidangan MK, baik wakil pemerintah maupun DPR memiliki pendirian yang berseberangan dengan FISBI. Pemerintah berpendapat bahwa UU Kepailitan dan PKPU (UU No. 37 tahun 2004) dan UU Ketegakerjaan (UU No. 13 tahun 2003) bersifat saling melengkapi. Keterhubungan antara UU No. 13 tahun 2003 dan UU No. 37 tahun 2004, tidak hanya bersifat komplementer tetapi juga tunduk pada doktrin *lex specialis derogate lex generalis*, termasuk pengaturan mengenai hak-hak buruh sebagai kreditor. Legislatur memposisikan UU No. 37 tahun 2004 sebagai hukum yang bersifat khusus dan UU No. 13 tahun 2003 sebagai hukum yang bersifat umum. Dengan logika pemikiran yang *positivistik* ini, kedudukan buruh diposisikan sebagai kreditor preferen, tetapi tetap memberikan kesempatan yang sama bagi para kreditor (kreditor preferen, kreditor separatis, buruh sebagai salah satu kreditor preferen, dan kreditor konkuren) untuk memperjuangkan haknya secara equal. Pandangan posisional ini dianggap sebagai bentuk pemberian kepastian hukum bagi mereka yang menjadi adresat hukum UU Kepailitan.

Equalitas untuk memperjuangkan haknya

sebagai kreditor dilatar-belakangi oleh pandangan bahwa kepailitan tidak selalu didasarkan pada ketidak-mampuan membayar utang, tetapi lebih atas dasar tidak (mau) membayar utang yang telah jatuh tempo dan dapat di tagih. Dari logika hukum dengan mengkaitkan ketentuan Pasal 2 UU No. 37 tahun 2007, cara berfikir seperti ini adalah benar, tetapi secara sosiologis logika berfikir demikian akan menghasilkan kesimpulan yang secara diametral bertolak belakang. Tidak ada satu perusahaanpun yang tidak ingin melanjutkan eksistensi usahanya, kecuali karena terpaksa (salah satunya adalah terbelit masalah keuangan yang sudah tidak mungkin lagi di urai). Perbedaan cara pandang ini, mengingatkan penulis pada apa yang diungkapkan oleh seorang hakim agung Amerika yang legendaries, O. Windel Holmes, yang mengatakan *"the life of law in not logic but it is your experience"*. Dalam alam fikir buruh, hukum adalah *experience* (pengalaman), sedang dalam alam legislator, hukum adalah *logic* (logika) yang belum tentu keduanya panggah.

Dalam pertimbangan hukumnya, MK menolak gugatan FISBI dengan argumentasi hukum sebagai berikut :

".....Mahkamah memberi penilaian hukum bahwa Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1), dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU telah memberikan kepastian hukum, bahkan telah memberikan hak tagihan bagi kreditor secara adil, memberikan jaminan perlindungan setiap kreditor separatis, termasuk buruh atau pekerja sesuai dengan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. bahwa alasan-alasan dan dalil para Pemohon yang menyatakan ketentuan Pasal 29 UU Kepailitan dan PKPU tidak memberikan kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum bagi buruh dalam pencarian keadilan sebagaimana dijamin oleh Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, menurut Mahkamah, Pasal 29 undang-undang *a quo* bersifat imperatif yang mengharuskan kreditor termasuk buruh untuk tunduk pada pernyataan atau penetapan kurator di bawah pengawasan hakim pengawas;
2. bahwa menurut Mahkamah, alasan hukum dan dalil para Pemohon yang

menyatakan bahwa Pasal 29 UU Kepailitan dan PKPU bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tidak tepat menurut hukum dan/atau tidak berdasar hukum karena Pasal 29 UU Kepailitan dan PKPU tetap memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum kepada para Pemohon yang tetap dapat menuntut haknya kepada kurator sebagaimana secara jelas disebutkan dalam Pasal 115 ayat (1) dan ayat (2) UU Kepailitan dan PKPU yang menyatakan, Ayat (1) "Semua kreditor wajib menyerahkan piutangnya masing-masing kepada kurator disertai perhitungan atau keterangan tertulis lainnya yang menunjukkan sifat dan jumlah piutang, disertai dengan surat bukti atau salinannya, dan suatu pernyataan ada atau tidaknya kreditor mempunyai hak istimewa, hak gadai, jaminan fidusia, hak tanggungan, hipotek, hak agunan atas kebendaan lainnya, atau hak untuk menahan benda." Ayat (2), "Atas penyerahan piutang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kreditor berhak meminta tanda terima dari kurator";

3. bahwa sepanjang alasan hukum dan dalil para Pemohon yang menyatakan buruh dipandang sebagai kreditor preferen dengan hak istimewa (*privilege*) karena mengambil pelunasan atas hasil penjualan seluruh harta kekayaan debitor berada di bawah kedudukan hukum kreditor separatis, perlu dijelaskan bahwa dalam perkembangan perekonomian global di Indonesia in casu perubahan dan perkembangan hukum ekonomi termasuk hukum kepailitan yang merupakan peninggalan Pemerintah Kolonial Belanda, Mahkamah tidak menafikan sinyalemen adanya tekanan atau pengaruh dari badan-badan dunia seperti International Monetary Fund (IMF) dan World Bank sebagaimana yang dikemukakan oleh ahli para Pemohon (Rizal Ramli dan Surya Chandra);
4. bahwa alasan hukum para Pemohon di atas, perlu dipertanyakan apakah

- kedudukan hukum buruh yang notabene tidak secara tegas (*ekspressis verbis*) menyebut sebagai kreditor separatis maupun kreditor preferen dalam UU Kepailitan dan PKPU, dan hanya dalam UU Ketenagakerjaan, hak-hak buruh dibayar lebih dahulu, tepat menurut hukum dipersamakan kedudukannya dengan pemegang hak separatis;
5. bahwa menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 29 UU Kepailitan dan PKPU adalah dalam rangka pelaksanaan asas perlindungan dan kepastian hukum secara proporsional dan adil bagi seluruh kreditor dalam kepailitan, sehingga sama sekali tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
 6. bahwa terhadap pasal-pasal lainnya yang didalilkan oleh para Pemohon, yaitu Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU, yang dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (2) UUD 1945, menurut Mahkamah, ketentuan-ketentuan tersebut merupakan penjabaran asas-asas dalam hukum perikatan *in casu* hukum jaminan dalam hubungan hukum privat. Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU pada dasarnya menentukan bahwa kreditor separatis dapat melaksanakan haknya seolah-olah tidak ada kepailitan. Artinya, hak gadai, hipotek, fidusia, dan hak tanggungan lainnya tidak termasuk boedel pailit yang akan dieksekusi. Kreditor separatis berhak mengeksekusi sendiri barang-barang jaminan yang ada dalam kekuasaannya. Dalam hal masih terdapat kekurangan setelah eksekusi atas barang jaminan yang ada dalam kekuasaannya, kreditor separatis berhak atas boedel pailit sebagai kreditor konkuren, sebaliknya dalam hal terdapat kelebihan dari piutangnya maka kelebihan tersebut harus dimasukkan sebagai boedel pailit;
 7. bahwa pelaksanaan hak-hak kreditor separatis *a quo* tidaklah dapat dikatakan sebagai perlakuan yang tidak adil dan tidak layak dalam hubungan kerja (hubungan antara buruh dan pengusaha),

karena dalam hubungan kerja dimaksud, buruh tidak kehilangan hak-haknya dalam kepailitan dan buruh juga tidak kehilangan hak-hak atau upahnya. Dengan demikian, menurut Mahkamah, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1) dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;

8. bahwa apabila ternyata seluruh harta perusahaan habis untuk membayar kreditor separatis, sehingga upah buruh atau pekerja tidak terbayarkan, maka dibutuhkan campur tangan negara untuk mengatasi keadaan demikian melalui berbagai kebijakan sosial yang konkret.

Atas dasar pertimbangan hukum tersebut MK memberikan konklusi yang menurut penulis bersifat setengah hati. Dari optik teoritik (dan juga pandangan legalistik) MK berpendapat tidak ada pertentangan antara Pasal 29, 55 ayat (1), 59 ayat (1) dan Pasal 138 terhadap UUD 1945, tetapi secara empiris dan sosiologis MK berpandangan bahwa ketentuan-ketentuan tersebut berpotensi menimbulkan kerugian bagi buruh. MK lebih memilih upaya untuk mengatasi kelemahan perlindungan terhadap hak-hak buruh diserahkan kepada pemerintah, yaitu dengan menutup celah-celah hukum dengan membuat berbagai kebijakan sosial yang konkret. MK selanjutnya menyatakan :

"Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat, Pasal 29, Pasal 55 ayat (1), Pasal 59 ayat (1), dan Pasal 138 UU Kepailitan dan PKPU tidak bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi, faktor lemahnya perlindungan terhadap hak-hak buruh atau pekerja dalam hal terjadinya kepailitan yang dapat mengakibatkan buruh atau pekerja tidak memperoleh apa-apa karena aset debitor telah dijadikan jaminan bagi kreditor separatis memerlukan campur tangan negara. Dengan demikian, yang harus dilakukan bukan dengan cara menyatakan pasal-pasal dalam UU Kepailitan dan PKPU yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan UUD 1945 dan kemudian memberikan kedudukan buruh sebagai kreditor yang setara dengan kreditor separatis dan/atau menghilangkan status kreditor separatis, yang tentunya akan

merugikan pihak kreditor separatis yang dijamin hak pelunasan piutangnya berdasarkan UU Kepailitan dan PKPU, melainkan dengan menutup celah kelemahan hukum dengan mengatur hubungan antara buruh dan debitor dalam UU Ketenagakerjaan melalui berbagai kebijakan sosial yang konkret, sehingga ada jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak buruh atau pekerja terpenuhi pada saat debitor dinyatakan pailit.”

Dengan demikian, jelaslah bahwa putusan MK tersebut telah memupus perjuangan buruh untuk mempejuangkan posisinya didalam sistem hukum Indonesia yang tidak berpihak pada kaum buruh. Pendirian MK yang menyerahkan kepada pemerintah menutup celah-celah kelemahan hukum, yang sejatinya telah teridentifikasi oleh MK pada saat memeriksa No. 18/PUU-VI/2008, sejatinya tidak memiliki dampak yuridis sama sekali. Karena, apa yang dipertimbangkan oleh MK sejatinya lebih merupakan himbauan yang tidak memiliki kekuatan mengikat sama sekali.

C. Simpulan

Berdasarkan paparan di atas, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Tenaga kerja secara yuridis telah diposisikan sebagai kreditor preferen atas tagihan-tagihannya yang masih terutang pada perusahaan, namun posisi sebagai kreditor preferen tidak serta merta memberikan perlindungan yang memadai. Posisi tenaga kerja sebagai kreditor preferen, secara potensial masih terancam (hak) kreditor lain yang sama-sama bersifat mendahului tetapi memiliki kedudukan yang lebih tinggi, yaitu kreditor separatis (kreditor yang memegang hak jaminan gadai, fiducia, hipotik, maupun hak tanggungan).
2. Upaya hukum buruh untuk memperbaiki posisinya melalui gugatan ke MK telah menemui kegagalan. Namun demikian ada *message etis* yang diidentifikasi oleh MK, yaitu secara empiris posisi buruh memang lemah karena adanya celah-celah hukum (*loop hole*). Himbauan MK terhadap pemerintah untuk menutup celah kelemahan hukum dengan mengatur hubungan antara buruh dan debitor dalam UU Ketenagakerjaan melalui berbagai kebijakan sosial yang konkret, sehingga ada

jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak buruh atau pekerja terpenuhi pada saat debitor dinyatakan pailit, baru memiliki implikasi etik saja.

Sekalipun upaya buruh untuk memperbaiki posisionalnya ketika berhadapan dengan perusahaan yang dinyatakan pailit telah gagal, namun *message etis* yang hendak disampaikan oleh MK serarusnya ditangkap sebagai sinyal untuk melakukan upaya memperbaiki terhadap kelemahan-kelemahan hukum yang secara empiris ditemukan. Apakah formula yang akan dipilih oleh pemerintah bertitik tolak pada kebijakan sosial perburuhan atau melakukan penataan kaidah-kaidah yang berpotensi melemahkan posisi buruh, perlu dilakukan pengkajian secara mendalam. Yang paling penting adalah pemerintah harus resposif dan progresif menangkap *message etis* yang telah dilemparkan oleh MK dalam Putusan No. 18/PUU-VI/2008.

DAFTAR PUSTAKA

- Asikin, Zaenal, 1991, *Kepailitan dan Penundaan Pembayaran di Indonesia*, Jakarta : Rajawali Pers
- Berle, AA and Means, GC, 1967, *The Modern Corporation and Private Property*, 2nd edition, New York : court Brace and World.
- Gardner, Bryan A., 1999, *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition, St. Paul, Minn, USA : West Group
- Garoupa, Nuno M. And Morgado, António José, 2006, *Employment Policy and Bankruptcy Law - Does Legal Tradition Matter?* (February 2006). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=884163>
- Maemun, 2007, *Hukum Ketenagakerjaan Suatu Pengantar*, Jakarta : Padnya Paramita
- Nating, Imran, 2005, *Peranan dan Tanggung Jawab Kurator dalam Pengurusan dan Pembe- resan Harta Pailit*, Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.
- Philips; Robert R, and Freeman, Edward, 2003, *Stakeholder Theory and Organizational Ethics*, New York : Berrett-Koehler Publishers
- Prinst, Darwin, 2000, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia (Buku Pegangan Bagi Pekerja untuk Mempertahankan Hak – haknya)*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti.
- R.M. Goode, 1990, *Principle of Corporate*

Insolvency Law, London : Sweet and Maxwell.

Smith, H. Jeff, *The Shareholder vs. The Stakeholder Debate*, <http://www.dea.unipi.it/db/UtentiEA/mminoja/stakeholder%20debate.pdf>

Syamsuddin, Mohd. Syaufii, 2004, *Norma Perlindungan Dalam Hubungan Industrial*, Jakarta : Sarana Bhakti Persada.

Yosie Saint, *Employees Right During Bankruptcy*, <http://www.hrsguide.net/canada/law/federal/bankruptcy.htm>.