

KEPALITAN DAN PENYELESAIAN UTANG BUMN: TINJAUAN HUKUM MENGENAI PENGECUALIAN STATUS PALIT

Edwardo Cipta Haider¹, Muhammad Fauzi², Steven Doorson³, Reza Ramdan Gumilar⁴, Yosua Simamora⁵
Ilmu Hukum, Universitas Pakuan, Bogor

E-mail: [*edwardociptahaide@gmail.com](mailto:edwardociptahaide@gmail.com)¹, Muhammadfauzi972002@gmail.com²,
gkharisma021@gmail.com³, sintiadewihentika@gmail.com⁴, Jojosimamora25@gmail.com⁵

ABSTRAK

Kepailitan adalah keadaan di mana debitur tidak dapat membayar utang mereka lagi, yang biasanya menyebabkan proses likuidasi. Seluruh jenis badan hukum, termasuk BUMN, dapat diajukan terhadap status kepailitan menurut hukum Indonesia. Meskipun BUMN mengalami kesulitan dalam memenuhi kewajiban utang mereka, tetap ada ketentuan yang mengecualikan mereka dari status pailit. Tujuan dari jurnal ini adalah untuk menganalisis alasan hukum yang mendasari pengecualian BUMN dari kepailitan, serta bagaimana penyelesaian utang BUMN diatur sesuai dengan hukum. Metode yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini. Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kepailitan BUMN, bersama dengan studi kasus terkait, dianalisis dalam penelitian ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun perusahaan multinasional dapat menghindari kepailitan, proses penyelesaian utang melalui mekanisme alternatif seperti PKPU masih memungkinkan penyelesaian utang yang adil dan efektif.

Kata kunci

Kabut Asap kepailitan, perusahaan multinasional, penyelesaian utang, PKPU, undang-undang perbankan

ABSTRACT

Bankruptcy is a state in which debtors are no longer able to pay their debts, which usually leads to a liquidation process. All types of legal entities, including state-owned enterprises, can be filed for bankruptcy status under Indonesian law. Although state-owned enterprises have difficulty in fulfilling their debt obligations, there are still provisions that exempt them from bankruptcy status. The purpose of this paper is to analyze the legal reasons underlying the exemption of state-owned enterprises from bankruptcy, as well as how debt settlement of state-owned enterprises is regulated in accordance with the law. The normative juridical method is used in this study. Various laws and regulations governing state-owned enterprise bankruptcy, along with related case studies, are analyzed in this study. The results of the study indicate that although multinational companies can avoid bankruptcy, the debt settlement process through alternative mechanisms such as PKPU still allows for fair and effective debt settlement.

Keywords

bankruptcy, multinational companies, debt settlement, PKPU, banking law

1. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memainkan peran yang sangat strategis dalam struktur perekonomian nasional Indonesia. Sebagai perpanjangan tangan negara, BUMN tidak semata-mata berorientasi pada profit, melainkan juga memiliki tanggung jawab menjalankan fungsi pelayanan publik serta menjadi instrumen negara dalam mewujudkan agenda pembangunan nasional. Fungsi ganda inilah yang menjadikan BUMN berbeda secara esensial dari entitas bisnis swasta biasa. Kendati demikian, dinamika ekonomi global dan kompleksitas bisnis kerap kali membuat BUMN menghadapi tantangan finansial serius, salah satunya adalah tingginya beban utang yang berpotensi mengganggu kelangsungan usahanya. Situasi tersebut kemudian menimbulkan

pertanyaan hukum mendasar: bagaimana mekanisme penyelesaian utang BUMN, khususnya dalam kerangka hukum kepailitan?

Pada dasarnya, sistem hukum kepailitan di Indonesia merujuk pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU Kepailitan dan PKPU), yang berlaku bagi seluruh subjek hukum, baik individu maupun badan usaha, termasuk perseroan terbatas. Akan tetapi, status BUMN sebagai entitas milik negara dengan karakteristik dan tujuan khusus menimbulkan tantangan tersendiri dalam penerapannya. Tidak seperti korporasi swasta yang dapat langsung dinyatakan pailit apabila memenuhi syarat formal dalam UU Kepailitan dan PKPU, BUMN—terutama yang berbentuk persero—mengandung dimensi yang lebih kompleks. Kepailitan BUMN tidak hanya berdampak pada aspek ekonomi, tetapi juga menyentuh sektor sosial dan politik. Oleh karena itu, timbul wacana hukum mengenai kelayakan dan batasan penerapan status pailit terhadap BUMN serta kemungkinan adanya pengecualian hukum terhadap entitas tertentu dalam lingkup BUMN.

Gagasan mengenai pengecualian terhadap kepailitan BUMN memiliki dasar yang kuat, terutama ketika dikaitkan dengan BUMN strategis yang keberadaannya menyangkut kepentingan publik luas dan sektor-sektor vital negara. Upaya untuk mempailitkan BUMN jenis ini dikhawatirkan akan menimbulkan instabilitas ekonomi, keresahan sosial, dan bahkan ancaman terhadap keamanan nasional. Oleh karena itu, sistem hukum Indonesia tampaknya menyediakan ruang perlindungan tertentu yang dapat diartikan sebagai pengecualian terhadap penerapan status pailit pada BUMN. Namun demikian, bagaimana pengecualian ini diinterpretasikan dan diimplementasikan masih menyisakan berbagai pertanyaan kritis dan memerlukan telaah hukum yang lebih mendalam. Perspektif ini dapat dikaji melalui pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan sektoral, analisis yurisprudensi, serta kontribusi pemikiran dari doktrin hukum yang berkembang.

Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji secara mendalam aspek hukum mengenai kemungkinan pengecualian status pailit bagi BUMN. Dengan menggunakan pendekatan normatif-empiris, penelitian ini akan menelaah berbagai regulasi yang relevan, teori-teori hukum, serta putusan pengadilan sebagai bahan analisis guna memahami dasar legal serta dampak dari pengecualian tersebut. Selain itu, tulisan ini juga akan mengeksplorasi alternatif mekanisme penyelesaian utang bagi BUMN apabila opsi kepailitan tidak dapat diberlakukan, serta menelaah implikasi hukumnya terhadap posisi kreditor. Harapannya, kajian ini dapat memberikan kontribusi dalam memahami secara lebih komprehensif posisi hukum BUMN dalam sistem kepailitan nasional, serta merumuskan gagasan yang konstruktif untuk penyelesaian utang BUMN secara efektif, adil, dan tetap sejalan dengan kepentingan negara.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif (doktrinal) yang ditopang oleh data sekunder yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, literatur hukum, serta putusan pengadilan yang relevan. Pendekatan ini dipilih karena fokus utama kajian adalah menganalisis norma-norma hukum, prinsip-prinsip yuridis, serta doktrin hukum yang berkaitan dengan kepailitan BUMN, khususnya dalam konteks kemungkinan pengecualian status pailit terhadap entitas tersebut.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Ketentuan Hukum Kepailitan di Indonesia

Hukum kepailitan merupakan salah satu cabang penting dalam sistem hukum ekonomi nasional yang berperan sebagai instrumen penyelesaian utang-piutang secara kolektif ketika seorang debitur tidak lagi mampu memenuhi kewajiban finansialnya. Di Indonesia, regulasi mengenai kepailitan diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU Kepailitan dan PKPU). Undang-undang ini menggantikan Faillissementsverordening (Staatsblad 1905 No. 217 jo. Staatsblad 1906 No. 348), yang merupakan produk hukum zaman kolonial dan telah lama digunakan. Keberadaan UU Kepailitan dan PKPU mencerminkan urgensi untuk menghadirkan sistem hukum yang lebih modern, transparan, serta adaptif terhadap perubahan dinamika ekonomi global dan praktik bisnis kontemporer.

3.2 Filosofi dan Tujuan Hukum Kepailitan

Secara filosofis, hukum kepailitan memiliki dua misi utama yang harus diseimbangkan secara adil. Pertama, memberikan perlindungan terhadap hak dan kepentingan para kreditor. Dalam kondisi di mana debitur memiliki banyak kreditor, hukum kepailitan mencegah terjadinya tindakan individual yang merugikan kreditor lain dengan menjamin mekanisme penyelesaian yang adil dan proporsional berdasarkan kedudukan hukum masing-masing kreditor (seperti kreditor preferen, separatis, dan konkuren). Kedua, memberikan peluang bagi debitur untuk memperoleh penyelesaian secara jujur dan bertanggung jawab. Bagi debitur yang mengalami krisis keuangan bukan karena kelalaian atau niat buruk, sistem kepailitan dapat menjadi jalan untuk menyelesaikan utang secara legal, baik melalui pemberesan aset maupun melalui skema restrukturisasi yang difasilitasi dalam mekanisme PKPU.

3.3 Pihak yang Berwenang Mengajukan Permohonan Pailit

Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU merinci pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit, yaitu:

- a. Debitur itu sendiri, yang menunjukkan sikap jujur dalam mengakui ketidakmampuan membayar utang dan secara sukarela memohon perlindungan hukum;
- b. Satu atau lebih kreditor, sebagai pihak yang paling berkepentingan dalam memperoleh pelunasan utang dari debitur yang wanprestasi;
- c. Jaksa untuk kepentingan umum, menggarisbawahi dimensi publik kepailitan dalam kasus yang berdampak luas pada masyarakat;
- d. Bank Indonesia, dalam konteks kepailitan bank, menunjukkan peran pengawasan otoritas moneter dalam menjaga stabilitas sektor perbankan;
- e. Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sebagai pengganti Bapepam-LK, berwenang mengajukan permohonan pailit bagi entitas di sektor pasar modal seperti perusahaan efek, bursa, dan lembaga kliring;
- f. Menteri Keuangan, dalam hal debitur merupakan perusahaan asuransi, reasuransi, dana pensiun, atau BUMN yang menyelenggarakan layanan kepentingan publik, menegaskan campur tangan negara terhadap entitas strategis demi menjaga kepentingan umum.

Syarat agar seorang debitur dapat dinyatakan pailit menurut Pasal 2 ayat (1) UU

Kepailitan dan PKPU bersifat kumulatif, meliputi:

- a. Memiliki sedikitnya dua kreditor, yang menunjukkan bahwa utang bersifat kolektif dan tidak hanya kepada satu pihak;
- b. Minimal satu utang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, yang menandakan adanya kewajiban yang nyata dan belum dipenuhi oleh debitor;
- c. Terdapat bukti sederhana mengenai ketidakmampuan membayar, yang memudahkan proses pembuktian di pengadilan dan mempercepat jalannya perkara tanpa harus melalui pembuktian rumit.

3.4 Proses Persidangan dan Pengambilan Putusan

Permohonan pailit diajukan ke Pengadilan Niaga yang memiliki yurisdiksi atas perkara tersebut. Mekanisme persidangan dirancang untuk berlangsung secara cepat dan efisien. Setelah permohonan didaftarkan, Ketua Pengadilan wajib menetapkan tanggal sidang dalam waktu paling lambat tiga hari. Selanjutnya, sidang harus diselesaikan dalam waktu 60 hari sejak tanggal pendaftaran. Putusan Pengadilan Niaga bersifat final di tingkat pertama, namun masih dimungkinkan pengajuan kasasi ke Mahkamah Agung dalam jangka waktu delapan hari sejak putusan dibacakan. Sistem ini dirancang untuk memberikan kepastian hukum yang cepat bagi para pihak, terutama dalam lingkungan bisnis yang dinamis.

3.5 Konsekuensi Hukum dari Pernyataan Pailit

Pernyataan pailit membawa akibat hukum yang signifikan bagi debitor, antara lain:

- a. Debitor kehilangan hak menguasai dan mengelola hartanya, yang dialihkan kepada kurator guna menjamin pengelolaan aset secara profesional dan akuntabel demi kepentingan kreditor;
- b. Pembentukan boedel pailit, mencakup seluruh kekayaan debitor sejak putusan pailit dan selama masa kepailitan, kecuali dikecualikan oleh hukum;
- c. Hak kreditor separatis tetap dihormati, di mana kreditor yang memegang hak jaminan seperti hak tanggungan atau fidusia tetap memiliki hak eksekusi dengan batasan tertentu;
- d. Penunjukan Hakim Pengawas, yang bertugas memastikan bahwa proses kepailitan berjalan sesuai ketentuan hukum dan pengawasan terhadap kinerja kurator dilakukan secara efektif;
- e. Berakhirnya kepailitan, dapat terjadi melalui perdamaian yang disahkan pengadilan atau setelah proses pemberesan harta selesai. Dalam kondisi tertentu, debitor juga dapat direhabilitasi dan dinyatakan bebas dari utang jika tidak ditemukan adanya unsur niat buruk.

3.6 Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)

UU Kepailitan dan PKPU juga menawarkan alternatif penyelesaian berupa mekanisme Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), yang ditujukan bagi debitor yang mengalami kesulitan keuangan namun masih memiliki potensi kelangsungan usaha. Melalui PKPU, debitor diberi kesempatan untuk menyusun dan menawarkan rencana perdamaian kepada para kreditor, yang dapat mencakup skema restrukturisasi utang. Jika rencana tersebut disetujui oleh mayoritas kreditor dan mendapat pengesahan dari pengadilan, debitor dapat menghindari proses kepailitan. PKPU dapat diajukan baik oleh debitor maupun kreditor, dan berfungsi sebagai sarana rehabilitasi finansial bagi perusahaan yang masih memiliki prospek keberlanjutan usaha.

3.7 Penyelesaian Utang BUMN dalam Kerangka Hukum yang Berlaku

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menempati posisi yang istimewa dalam hukum Indonesia: berstatus perseroan terbatas, namun menjalankan misi publik sebagai wakil negara. Dualitas ini menimbulkan tantangan tersendiri ketika utang menumpuk, karena meskipun secara formal tunduk pada hukum kepailitan, BUMN kerap mendapatkan perlakuan khusus yang membatasi penerapan kepailitan secara mutlak. Pembahasan ini akan mengulas pendekatan yang digunakan dalam penyelesaian utang BUMN, dengan sorotan pada pengecualian pailit dan mekanisme alternatif di luar kepailitan.

1. Prinsip Umum dan Pengecualian Pailit BUMN

Secara struktural, BUMN berbentuk PT Persero masuk dalam ranah UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas dan UU No. 37/2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Namun, UU No.19/2003 tentang BUMN dan regulasi sektoral menambahkan lapisan pengecualian penting. Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan menyatakan bahwa hanya Menteri Keuangan yang dapat mengajukan pailit terhadap BUMN yang menjalankan fungsi publik. Kategori “kepentingan publik” tidak diberi definisi kaku, tapi umumnya mencakup BUMN yang menjamin ketersediaan layanan penting—seperti energi, air, transportasi, atau jasa keuangan.

a. Batas pemohon pailit: Kreditur swasta tidak bisa langsung memampilitkan BUMN publik tanpa melalui Menteri Keuangan. Perlindungan strategis: Ini berfungsi sebagai “kunci pengaman” agar BUMN publik tidak runtuh karena tekanan pasar, melainkan berada dalam kontrol negara.

b. Diskresi pemerintahan: Keputusan pailit BUMN sektor publik adalah keputusan politik-ekonomi negara, bukan keputusan komersial semata.

Sebaliknya, BUMN non-publik—misalnya di sektor manufaktur—jika memenuhi syarat (dua kreditur dan satu utang jatuh tempo), dapat dikenai pailit oleh kreditur biasa seperti perusahaan swasta.

3.8 Mekanisme Penyelesaian Utang di Luar Kepailitan

Untuk menghindari proses pailit yang rumit, utang BUMN biasanya diselesaikan melalui cara alternatif:

a. Restrukturisasi langsung melalui negosiasi

BUMN bermasalah melakukan dialog langsung dengan kreditur untuk menyusun rencana: penjadwalan ulang cicilan, perubahan suku bunga, grace period, atau bahkan konversi utang menjadi ekuitas. Pemerintah bisa menyuntikkan Modal Negara (PMN) guna memperkuat struktur modal dan membayar utang. Dilakukan dengan dukungan konsultan profesional dan mediator.

b. PKPU (Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang)

Meski memiliki pengecualian kepailitan, BUMN dapat memilih jalur PKPU untuk mendapatkan perlindungan hukum sementara merundingkan rencana perdamaian kreditor. PKPU memberikan kerangka pengawasan pengadilan dengan memerlukan persetujuan mayoritas kreditur.

c. Program penyehatan dan holdingisasi

Pemerintah menggalakkan restrukturisasi internal, efisiensi manajerial, dan pembentukan holding BUMN untuk menyatukan risiko dan sinergi antar perusahaan. Selain itu, pemerintah juga dapat melakukan divestasi atau privatisasi BUMN non-strategis untuk menyelesaikan utangnya.

2. Implikasi Hukum dari Penyelesaian Utang BUMN

Mekanisme non-pailit ini membawa beberapa konsekuensi hukum:

- Posisi kreditur yang lemah: Kreditur swasta mungkin kesulitan menagih utang karena tidak bisa langsung memailitkan BUMN publik.

- Peran negara yang dominan: Intervensi Menteri Keuangan mencerminkan bahwa setiap langkah restrukturisasi adalah bagian dari kebijakan negara, bukan proses pasar bebas.

- Risiko moral hazard: Jaminan perlindungan negara bisa memicu kelalaian keuangan BUMN, sehingga pengawasan korporasi dan standar good corporate governance (GCG) menjadi krusial.

- Kewajaran dalam pasar: Perbedaan perlakuan pailit antara BUMN dan swasta menimbulkan pertanyaan tentang keadilan, namun hal ini dibenarkan atas dasar perlindungan "kepentingan publik".

3. Alasan Hukum Dibalik Pengecualian dari Kepailitan

Pengecualian ini bukan kebetulan, melainkan didukung oleh alasan yuridis, konstitusional, dan konsepsi negara:

Konstitusi dan peran negara

Pasal 33 ayat (2)–(3) UUD 1945 mengamanatkan negara menguasai produksi penting dan kekayaan alam untuk kemakmuran rakyat. BUMN adalah instrumen pelaksanaan amanat ini, sehingga memailitkannya tanpa kontrol negara berpotensi melemahkan kedaulatan ekonomi.

Fungsi pelayanan publik (PSO)

BUMN wajib menyediakan layanan publik non-komersial—seperti listrik, transportasi murah, telekomunikasi di daerah terpencil. Penghentian layanan akibat pailit dapat menimbulkan krisis sosial yang luas.

Stabilitas ekonomi dan risiko sistemik

BUMN besar di sektor keuangan, energi, atau infrastruktur termasuk "too big to fail".

Pailitnya mereka bisa menimbulkan dampak domino dan mengancam kepercayaan pasar global. Oleh karena itu, keterlibatan Menteri Keuangan diperlukan sebagai bentuk mitigasi risiko sistemik.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis yang telah dilakukan, berikut adalah beberapa kesimpulan utama:

1. Pengecualian Kepailitan bagi BUMN: BUMN tidak dapat dipailitkan berdasarkan ketentuan hukum yang mengakui peran strategis BUMN dalam perekonomian negara. Ini adalah pengecualian yang berbasis pada kepentingan nasional dan pelayanan publik yang dikelola oleh negara.
2. Penyelesaian Utang melalui PKPU: Prosedur PKPU memberikan kesempatan kepada debitur untuk melakukan perundingan penyelesaian utang tanpa melalui proses likuidasi. Prosedur ini dapat membantu perusahaan kecil dan menengah yang menghadapi masalah pembayaran utang menyelesaikan masalah keuangan mereka.
3. Peran Negara dalam Penyelesaian Utang BUMN: Pemerintah bertanggung jawab untuk membantu perusahaan kecil dan menengah (BUMN) melalui kebijakan fiskal, restrukturisasi utang, dan dukungan finansial yang diperlukan untuk menjaga kelangsungan dan stabilitas ekonomi nasional.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Yesmil dan Adang. (2008). Pembaharuan Hukum Kepailitan Indonesia. Jakarta: Grasindo.
- Fuady, Munir. (2005). Hukum Pailit 2004: Dalam Teori dan Praktik. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, Philipus M. (1987). Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu.
- Harahap, M. Yahya. (2005). Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hartono, Sunaryati. (1991). Hukum Ekonomi Indonesia. Bandung: Binacipta.
- Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.
- Indonesia. (2007). Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (Berbagai tahun). Publikasi dan laporan terkait Penyertaan Modal Negara (PMN) dan penyehatan BUMN. Jakarta: Kementerian Keuangan RI.
- Pramono, Nindyo. (2006). Hukum Kepailitan di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2002). Hukum Kepailitan: Memahami Faillissementsverordening jo. UU No. 4 Tahun 1998. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Usman, Rachmadi. (2004). Aspek Hukum Perbankan di Indonesia. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.