

Pengaturan Kepailitan BUMN yang Melayani Kepentingan Umum: Tinjauan Hukum dan Implementasi

Gema Akhamd Muzakir

Fakultas Hukum, Universitas Gunung Rinjani, Indonesia
Email: gemaakhmad@ugr.ac.id

Abstract

The bankruptcy regulation of state-owned enterprises (SOEs) that serve public interests presents a complex legal issue requiring a careful balance between safeguarding public welfare and adhering to bankruptcy principles. This conceptual article examines the legal framework governing the insolvency of SOEs from the standpoint of national regulations and their practical application. Employing a normative and juridical-analytical approach, it explores the legal status of SOEs as public service providers, the constraints on declaring such entities bankrupt, and the implications for the continuity of services delivered to the public. The study finds that current legislation contains ambiguities regarding the insolvency procedures for SOEs performing public service functions, highlighting the need for clearer policy reform. Accordingly, the article advocates for regulatory harmonization to ensure legal certainty in SOE bankruptcy proceedings while preserving uninterrupted public service delivery.

Keywords: SOE Bankruptcy; Public Service; Legal Framework; Regulatory Harmonization



This is an open access article under the [CC-BY-SA](#) international license

1. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan entitas strategis yang berperan penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan menyediakan layanan publik di Indonesia. BUMN yang melayani kepentingan umum, seperti perusahaan yang bergerak di sektor energi, transportasi, dan kesehatan, memiliki tanggung jawab besar untuk memastikan ketersediaan layanan esensial bagi masyarakat. Namun, meskipun berstatus sebagai badan usaha milik negara, BUMN tetap menghadapi risiko kerugian keuangan yang dapat mengarah pada kepailitan (Piter & Nainggolan, 2024). Pengaturan kepailitan BUMN di Indonesia menjadi isu yang kompleks karena harus memperhatikan

dua aspek utama: perlindungan kepentingan publik dan penerapan prinsip-prinsip hukum kepailitan. Di satu sisi, proses kepailitan harus dilakukan sesuai dengan kerangka hukum yang berlaku, termasuk Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Di sisi lain, pelaksanaan kepailitan pada BUMN yang melayani kepentingan umum tidak boleh mengganggu stabilitas layanan publik yang mereka sediakan (Ghafur, 2022; Saputra et al., 2023). Hal ini memunculkan tantangan dalam mengintegrasikan regulasi kepailitan dengan kebutuhan untuk menjaga fungsi strategis BUMN tersebut.

Dalam praktiknya, terdapat sejumlah permasalahan terkait pelaksanaan kepailitan BUMN yang melayani kepentingan umum. Misalnya, adanya perbedaan penafsiran mengenai status kekayaan BUMN yang dapat dijadikan objek pailit, serta potensi konflik antara kepentingan kreditur dan kewajiban negara untuk melindungi layanan publik. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam untuk mengevaluasi efektivitas pengaturan hukum yang ada dan mengidentifikasi kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasinya.

Kajian mengenai pengaturan kepailitan BUMN yang melayani kepentingan umum memiliki signifikansi yang besar, baik dari perspektif hukum maupun kebijakan publik. Dari segi hukum, penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas tentang bagaimana regulasi kepailitan diterapkan pada BUMN, termasuk harmonisasi antara peraturan terkait BUMN dan hukum kepailitan. Hal ini penting untuk memastikan bahwa proses kepailitan berjalan transparan, adil, dan sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku.

Dari sudut pandang kebijakan, kajian ini berkontribusi dalam menyusun rekomendasi untuk meningkatkan kerangka hukum dan mekanisme pelaksanaan kepailitan pada BUMN yang berfungsi melayani kepentingan umum. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat membantu menjaga keseimbangan antara perlindungan kepentingan kreditur, pemenuhan kebutuhan masyarakat, dan keberlanjutan operasional BUMN yang bersangkutan.

Dengan latar belakang dan urgensi tersebut, penelitian ini akan mengeksplorasi pengaturan hukum dan implementasi kepailitan BUMN yang melayani kepentingan umum, serta menawarkan solusi untuk mengatasi tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaannya

2. METODE PENELITIAN

Metode kajian normatif yuridis dalam penelitian ini berfokus pada analisis terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan kepailitan BUMN yang melayani kepentingan umum. Penelitian ini menelaah berbagai regulasi seperti Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas untuk memahami sejauh mana aturan yang ada memberikan kepastian hukum dan keadilan dalam proses kepailitan BUMN. Selain itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengeksplorasi teori hukum kepailitan dan konsep kepentingan umum guna menilai relevansi serta efektivitas regulasi yang berlaku. Analisis terhadap putusan pengadilan juga dilakukan untuk melihat bagaimana hukum kepailitan diterapkan dalam kasus nyata serta dampaknya terhadap keberlanjutan layanan publik yang diberikan oleh BUMN. Dengan mengevaluasi kesesuaian dan kelemahan regulasi yang ada, penelitian ini bertujuan memberikan rekomendasi guna menciptakan sistem hukum yang lebih efektif dan berkeadilan dalam pengaturan kepailitan BUMN yang memiliki fungsi strategis bagi masyarakat.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan Kepailitan Menurut Undang Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan PKPU

Undang-undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU No. 37/2004) membedakan prosedur permohonan pailit berdasarkan jenis debitor. Pasal 2 menetapkan bahwa permohonan dapat diajukan terhadap badan usaha tertentu (bank, perusahaan efek, bursa, lembaga kliring dan penjaminan, perusahaan asuransi, reasuransi, dana pensiun, serta BUMN yang melayani kepentingan publik) maupun terhadap debitor non-perusahaan tersebut. Pihak yang berhak mengajukan permohonan ini meliputi debitor sendiri, satu atau lebih kreditur, Kejaksaan, Bank Indonesia, Bapepam, dan Menteri Keuangan . Selain itu, Pasal 149 ayat (2) UU PT No. 40/2007 mengharuskan likuidator perusahaan mengajukan permohonan pailit jika kekayaan perseroan diperkirakan lebih kecil daripada kewajiban utangnya kecuali diatur lain dengan syarat semua kreditur yang teridentifikasi setuju penanganan utang dilakukan di luar pengadilan .

Pada dasarnya, Pasal 2 ayat (1) UU No. 37/2004 menyatakan bahwa debitor yang memiliki sekurang-kurangnya dua kreditur dan gagal melunasi satu utang yang telah jatuh tempo dapat

dinyatakan pailit oleh pengadilan, baik atas inisiatif sendiri (voluntary petition) maupun atas permohonan kreditur. Debitor yang mengajukan petition sendiri harus membuktikan adanya lebih dari satu kreditur dan satu kewajiban yang telah jatuh tempo serta dapat ditagih jika tidak, pengadilan wajib menolak permohonan tersebut. Mekanisme ini lazim di banyak yuridiksi, meski berpotensi disalahgunakan debitor bermotif buruk.

Bagi debitor berbentuk perseroan terbatas, sebelum mengajukan pailit Direksi wajib memperoleh persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sesuai Pasal 104 ayat (1) UU No. 40/2007, yang diperkuat dengan ketentuan Pasal 89 ayat (1) bahwa RUPS untuk keputusan pailit memerlukan kehadiran atau wakil pemegang saham sejumlah sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ total hak suara. Namun, UU No. 37/2004 tidak mewajibkan pemberitahuan publik maupun pemanggilan kreditur, sehingga kemungkinan manipulasi proposisi pailit oleh debitor nakal tetap terbuka. Rutan Remy Sjahdaeini bahkan menyoroti pentingnya memasukkan syarat persetujuan mayoritas kreditur sebagai landasan putusan pailit untuk mencegah rekayasa semacam ini.

Di samping debitor sendiri, kreditur juga dapat mengajukan pailit asalkan terpenuhi syarat dua kreditur dan satu utang jatuh tempo. Jika debitor hanya menunggak kepada sebagian kecil krediturnya, sedangkan kewajiban kepada kreditur lainnya terpenuhi, maka permohonan pailit harus ditolak dan kreditur dianjurkan mengajukan gugatan perdata. Kreditur baik konkuren, separatis, maupun preferen berhak memohon pailit tanpa kehilangan hak agunannya, dan dalam sindikasi kredit, tiap anggota sindikasi dapat mengajukan permohonan secara mandiri.

Lebih jauh, Pasal 2 ayat (2) UU No. 37/2004 membuka peluang bagi Kejaksaan untuk mengajukan permohonan pailit demi "kepentingan umum" yang menurut penjelasan pasal ini mencakup kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat luas misalnya:

- a) Debitor melarikan diri dari tanggung jawabnya;
- b) Debitor dengan sengaja menyembunyikan atau mengalihkan sebagian asetnya;
- c) Debitor memiliki tunggakan utang kepada BUMN atau entitas lain yang berfungsi sebagai penghimpun dana masyarakat;
- d) Utang debitor bersumber dari dana yang dikumpulkan dari masyarakat secara luas;
- e) Debitor tidak menunjukkan itikad baik atau enggan bekerja sama dalam penyelesaian utang yang telah jatuh tempo;

-
- f) Dalam situasi lain yang menurut penilaian Kejaksaan dianggap sebagai kepentingan umum.

Sutan Remy Sjahdaeini menekankan bahwa makna “kepentingan umum” sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UU Kepailitan-PKPU terlalu luas dan kurang jelas batasannya. Dalam penjelasan tersebut, istilah ini dijabarkan sebagai “kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat luas,” namun juga memperbolehkan Kejaksaan menentukan sendiri apa yang dianggap sebagai kepentingan umum. Hal ini berimplikasi pada kemungkinan Kejaksaan memberikan tafsir subjektif dalam setiap permohonan pailit, sehingga potensi diskresi menjadi sangat besar.

Sebagai contoh, jika debitor berutang kepada BUMN, Kejaksaan berwenang mengajukan permohonan pailit terhadap debitor mana pun yang menerima fasilitas kredit dari bank milik negara. Selain itu, bila debitor dinilai “tidak beritikad baik atau tidak kooperatif” dalam penyelesaian kewajiban utangnya, Kejaksaan juga dapat memohon pailit, meskipun tidak ada parameter objektif yang tegas mengenai kriteria tersebut.

Situasi ini berpotensi menimbulkan benturan kewenangan antara Kejaksaan dan kreditur, baik dari sektor perbankan maupun non-perbankan, karena tidak ada pembatasan khusus dalam pasal tersebut. Dengan demikian, para kreditur non-bank pun bisa terlibat tarik-menarik kepentingan dengan Kejaksaan mengenai pemenuhan unsur kepentingan umum.

Menurut Sjahdaeini, adanya frasa “dalam hal lainnya menurut Kejaksaan merupakan kepentingan umum” dalam penjelasan undang-undang sama saja dengan memberikan keleluasaan tanpa batas atau “blank check” kepada Kejaksaan, sehingga rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Definisi yang terlalu longgar ini dapat merugikan debitor dan sekaligus melemahkan posisi tawar kreditur. Oleh sebab itu, Sjahdaeini mengusulkan agar makna “kepentingan umum” pada Pasal 2 ayat (2) UU Kepailitan-PKPU harus dibuat lebih spesifik dan jelas demi mencegah Kejaksaan menggunakan kewenangannya secara berlebihan.

Mengenai kepentingan umum yang terdapat dalam Undang Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan PKPU, terdapat 3 (tiga) prinsip kepentingan umum yang terdapat dalam Undang Undang 37 Tahun 2004 (Kainur, 2024) yaitu :

-
- 1) Prinsip kepentingan umum terkait kewenangan kejaksanaan dalam kepailitan adalah akumulasi dari kepentingan sekian banyak kreditor. Hal ini mengingat posisi kejaksanaan sebagai pengganti para kreditor dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap debitör;
 - 2) Prinsip kepentingan umum dalam konteks kewenangan yang dimiliki oleh Bank Indonesia, OJK, dan Menteri Keuangan, kepentingan umum yang ingin dijaga adalah stabilitas sektor keuangan. Hal ini mengingat sifat kewenangan Bank Indonesia, OJK, dan Menteri Keuangan yang bersifat *eksklusif* dan *prerogatif* dimaksudkan untuk meminimalkan kemungkinan Lembaga keuangan diajukan pailit untuk menjaga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Lembaga Lembaga keuangan pengelola dana masyarakat yang memiliki kedudukan strategis dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian;
 - 3) Prinsip kepentingan umum yang khusus terkait kewenangan Menteri Keuangan yang juga bersifat *eksklusif* dan *prerogatif* dalam mengajukan permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan public, prinsip kepentingan umum adalah kepentingan negara. Hal ini mengingat definisi BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik diidentikkan dengan negara sebagai pemilik tunggal BUMN, sehingga harus dimaknai bahwa kepentingan umum adalah ketika BUMN, baik dari aspek entitas badan hukum maupun gerak operasionalnya adalah atas kehendak negara.

Selain debitör dan kejaksanaan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 juga memberikan kewenangan kepada Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit ke Pengadilan Niaga apabila debitör yang dimaksud adalah sebuah bank, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (3). Ketentuan ini menyatakan bahwa proses pengajuan permohonan pailit bagi bank sepenuhnya berada di tangan Bank Indonesia, berdasarkan penilaian otoritas tersebut terhadap kondisi keuangan dan stabilitas sektor perbankan, tanpa harus mempertanggungjawabkan alasan tersebut secara terbuka. Meskipun demikian, kewenangan Bank Indonesia untuk mengajukan permohonan kepailitan tidak menghapuskan otoritasnya dalam pencabutan izin usaha bank, pembubaran badan hukum, ataupun proses likuidasi sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Namun, ketentuan ini memunculkan pertanyaan, karena Bank Indonesia bukanlah kreditor sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 37/2004, yakni pihak yang memiliki piutang berdasarkan perjanjian atau undang-undang yang dapat ditagih di muka pengadilan. Penjelasan Pasal 2 ayat (3) juga tidak memberikan argumentasi yang jelas mengapa hanya Bank Indonesia yang berhak mengajukan permohonan pailit terhadap bank, sehingga menimbulkan adanya standar ganda (double standard) dan menghilangkan hak kreditur bank untuk mengajukan permohonan tersebut.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), kewenangan pengajuan permohonan pailit atas bank beralih dari Bank Indonesia ke OJK, sejalan dengan peralihan fungsi pengaturan dan pengawasan perbankan. Sutan Remy Sjahdaeini berpendapat bahwa meskipun pengajuan pailit oleh OJK diperlukan untuk menjaga stabilitas perbankan, tidak sepatutnya hak untuk mengajukan permohonan pernyataan pailit hanya diberikan kepada otoritas tersebut. Menurutnya, hanya kreditorlah yang benar-benar merasakan dampak wanprestasi debitor, karena kreditor secara langsung mengalami kerugian jika debitor tidak memenuhi kewajibannya. Kecuali dalam kasus di mana Bank Indonesia (atau OJK) sendiri bertindak sebagai kreditor, misalnya melalui fasilitas Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) atau Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), barulah Bank Indonesia (OJK) dapat mengajukan permohonan bersama kreditor lain.

Oleh sebab itu, untuk menghindari standar ganda dan memastikan keadilan, Sjahdaeini menyarankan agar pengajuan pailit terhadap bank tetap dapat dilakukan oleh berbagai pihak—baik debitor, kreditor, maupun kejaksaan untuk kepentingan umum—with syarat telah mendapat persetujuan dari OJK. Dengan demikian, OJK tetap berperan sebagai pengambil keputusan akhir, tetapi hak pihak lain tidak dikesampingkan. Selain itu, OJK juga tetap memiliki kewenangan untuk secara proaktif mengajukan permohonan pailit jika menilai sebuah bank membahayakan sistem perbankan, walaupun bukan sebagai kreditor. Namun, ketentuan yang memberikan hak eksklusif kepada OJK untuk mengajukan permohonan pailit dapat menimbulkan konsekuensi hukum, misalnya apabila OJK menolak permohonan kreditur dan kemudian digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Di sisi lain, menurut penjelasan Pasal 2 ayat (3), kewenangan OJK ini tidak menghapuskan haknya dalam pencabutan izin usaha, pembubaran badan

hukum, atau likuidasi bank. Pendapat ini juga mengacu pada Pasal 55 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, yang mengatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam sektor perbankan.

- (1) Mulai 31 Desember 2012, seluruh fungsi, tugas, serta kewenangan dalam pengaturan dan pengawasan jasa keuangan di bidang Pasar Modal, Asuransi, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya, yang sebelumnya menjadi tanggung jawab Menteri Keuangan serta Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, resmi dialihkan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK).
- (2) Selanjutnya, terhitung sejak 31 Desember 2013, fungsi, tugas, dan kewenangan untuk mengatur dan mengawasi aktivitas jasa keuangan di sektor Perbankan yang semula diemban oleh Bank Indonesia, secara penuh juga beralih ke OJK.

Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU), Pasal 2 ayat (4) menetapkan bahwa permohonan pailit terhadap Perusahaan Efek, Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, serta Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian hanya dapat diajukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam). Penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa pembatasan ini diberlakukan karena aktivitas lembaga-lembaga tersebut sangat erat kaitannya dengan pengelolaan dana masyarakat yang diinvestasikan di pasar modal dan berada di bawah pengawasan langsung Bapepam. Sehingga, otoritas penuh untuk mengajukan permohonan pailit diberikan kepada badan pengawas, serupa dengan otoritas yang dimiliki Bank Indonesia terhadap perbankan.

Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK), kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit dari Bapepam secara otomatis berpindah ke OJK, sebagaimana juga kewenangan Bank Indonesia terhadap bank dialihkan ke OJK. Keterlibatan OJK menjadi sangat penting dalam pengajuan pailit atas perusahaan-perusahaan di sektor jasa keuangan, termasuk perusahaan yang menerbitkan obligasi melalui bursa efek. Namun demikian, Sutan Remy Sjahdaeini mengingatkan agar kewenangan OJK tersebut tidak menghilangkan hak kreditur atau kejaksaan untuk tetap dapat mengajukan permohonan pailit terhadap perusahaan yang berada di bawah pengawasan OJK, demi perlindungan kepentingan kreditur dan publik.

Dalam praktiknya, agar permohonan pailit atas perusahaan efek atau lembaga sejenis dapat dipertimbangkan oleh Pengadilan Niaga, permohonan tersebut harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari OJK. Artinya, tanpa persetujuan OJK, pengadilan tidak boleh memutuskan pailit terhadap perusahaan efek, guna menjaga prinsip perlindungan investor publik sesuai semangat Undang-Undang Pasar Modal. Namun, hal ini juga membuka kemungkinan bagi OJK untuk digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) jika menolak memberikan persetujuan. Ketentuan lebih lanjut diatur dalam Pasal 6 ayat (3) UU Kepailitan dan PKPU, yang menyebutkan bahwa panitera wajib menolak permohonan pailit terhadap perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, serta lembaga penyimpanan dan penyelesaian apabila permohonan diajukan oleh pihak selain OJK, dan panitera yang melanggar ketentuan ini dapat dikenai sanksi.

Selain itu, Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU mengatur bahwa dalam hal debitor adalah perusahaan asuransi, reasuransi, dana pensiun, atau BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Penjelasan pasal ini menegaskan, pembatasan kewenangan tersebut bertujuan menjaga kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga keuangan yang memiliki posisi strategis dalam perekonomian. Namun, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransi, Pasal 50 ayat (1) mempertegas bahwa permohonan pailit terhadap perusahaan asuransi, asuransi syariah, reasuransi, dan reasuransi syariah kini menjadi kewenangan OJK. Hal ini sejalan dengan tugas OJK untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terintegrasi atas seluruh sektor jasa keuangan di Indonesia.

Dengan demikian, seiring dengan pengalihan fungsi pengawasan dan pengaturan dari Bank Indonesia, Bapepam, dan Menteri Keuangan ke OJK—yang diatur dalam UU No. 21 Tahun 2011 dan UU No. 40 Tahun 2014 kewenangan mengajukan permohonan pailit terhadap bank, perusahaan efek, bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, perusahaan asuransi, reasuransi, dana pensiun, dan BUMN sektor publik beralih sepenuhnya ke OJK. Kewenangan tunggal OJK ini didasarkan pada mandat undang-undang untuk mengatur dan mengawasi secara terintegrasi seluruh kegiatan di sektor jasa keuangan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 UU OJK.

- a) Aktivitas jasa keuangan dalam bidang perbankan;
- b) Aktivitas jasa keuangan yang berhubungan dengan pasar modal; dan

-
- c) Aktivitas jasa keuangan yang mencakup asuransi, dana pensiun, lembaga pembiayaan, serta lembaga jasa keuangan lainnya.

Agar seorang kreditor dapat mempailitkan perusahaan asuransi sebagai debitor, ia wajib terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada Otoritas Jasa Keuangan (OJK), yang kemudian akan menilai dan memutuskan apakah permohonan tersebut layak diteruskan ke pengadilan niaga. Keputusan OJK, baik menyetujui maupun menolak permohonan, harus disampaikan secara tertulis disertai alasan yang jelas dalam waktu paling lama 30 hari sejak permohonan diterima secara lengkap. Mekanisme ini memperkuat posisi OJK sebagai otoritas tunggal yang mengawasi dan melindungi integritas sektor perasuransian, namun juga memastikan adanya tata kelola yang transparan dan akuntabel dalam proses kepailitan.

Lebih lanjut, Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU mengatur bahwa apabila debitor merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kepentingan publik, hanya Menteri Keuangan yang berwenang mengajukan permohonan pailit. Berdasarkan penjelasan pasal tersebut, BUMN yang dimaksud adalah entitas yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi dalam bentuk saham, atau dengan kata lain BUMN berbentuk Perusahaan Umum (Perum). Namun, terdapat ketidaksesuaian (desinkronisasi) antara substansi pasal (batang tubuh) dan penjelasan, di mana batang tubuh menekankan “kepentingan umum” sementara penjelasan memfokuskan pada kepemilikan modal. Dalam praktik hukum, jika terjadi perbedaan antara batang tubuh dan penjelasan undang-undang, maka ketentuan yang diacu adalah batang tubuh, sebab penjelasan tidak boleh menciptakan norma baru (Ihya, 2023; Putra, 2014; Subhan, 2007).

Penjelasan Pasal 2 ayat (5) juga menyamakan kedudukan Menteri Keuangan dengan Bank Indonesia dalam hal pengajuan pailit bagi entitas di bawah pengawasan masing-masing. Namun demikian, pembatasan ini menimbulkan kekhawatiran bahwa hak kreditor terhadap BUMN menjadi terbatas dengan kata lain, kreditor tidak dapat mengajukan permohonan pailit secara langsung. Kondisi ini dapat berdampak negatif bagi BUMN ketika mencari sumber pendanaan, misalnya saat mengajukan kredit atau menerbitkan obligasi, karena calon kreditor mungkin enggan memberikan fasilitas pinjaman atau membeli surat utang BUMN jika hak mereka untuk mengajukan pailit dipasung oleh undang-undang.

Dengan mengacu pada penjelasan, BUMN yang dapat dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan hanyalah BUMN yang berbentuk Perum. Sementara itu, BUMN berbentuk PT (Persero) tunduk pada ketentuan umum, sehingga permohonan pailit bisa diajukan oleh debitor itu sendiri, oleh kreditor, atau oleh para kreditor. Permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN dapat diajukan apabila memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU No. 37 Tahun 2004, yaitu jika debitor memiliki dua atau lebih kreditor dan tidak membayar sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, baik atas permohonan sendiri maupun kreditornya (Budhisatrio et al., 2021; Hengky & Amboro, 2021; Rahmawati et al., 2023). Permohonan harus dikabulkan jika terbukti secara sederhana bahwa persyaratan telah terpenuhi, yaitu adanya dua atau lebih kreditor dan utang yang sudah jatuh tempo dan belum dibayar, sesuai dengan Pasal 8 ayat (4) UU 37/2004. Perbedaan besaran utang yang didalilkan oleh pihak-pihak yang berperkara tidak menghalangi dijatuhkannya putusan pailit selama unsur pembuktian sederhana tersebut terpenuhi. Penjelasan ini menegaskan bahwa mekanisme perlindungan sektor asuransi dan BUMN strategis diatur secara ketat oleh negara melalui otoritas atau pejabat tertentu (OJK atau Menteri Keuangan), sekaligus menghadirkan tantangan dalam keseimbangan perlindungan kreditor dan stabilitas sistem keuangan nasional.

4. KESIMPULAN

Pengaturan kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melayani kepentingan umum merupakan isu yang kompleks karena harus mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan publik, perlindungan kreditur, serta keberlanjutan layanan publik yang disediakan oleh BUMN. Berdasarkan analisis terhadap regulasi yang ada, khususnya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, ditemukan bahwa terdapat ambiguitas dalam penerapan aturan terhadap BUMN yang memiliki fungsi pelayanan publik. Ketentuan hukum saat ini menetapkan bahwa permohonan kepailitan bagi BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan, berbeda dengan BUMN yang berbentuk Persero yang dapat diajukan oleh berbagai pihak sesuai aturan kepailitan umum. Hal ini menimbulkan potensi permasalahan, seperti ketidakpastian bagi kreditur yang ingin menagih utangnya serta potensi intervensi negara yang dapat menghambat transparansi dan keadilan dalam proses kepailitan. Selain itu, konsep "kepentingan umum" yang diatur dalam regulasi memiliki cakupan yang luas dan terkadang tidak memiliki definisi yang tegas, sehingga dapat menimbulkan interpretasi yang

berbeda-beda dalam praktiknya. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan yang lebih jelas dan harmonisasi regulasi guna menciptakan kepastian hukum dalam implementasi kepailitan BUMN yang tetap menjaga keberlanjutan pelayanan publik. Hal ini penting agar proses kepailitan dapat berjalan dengan transparan, adil, serta tetap menjamin kepentingan masyarakat luas.

REFERENSI

- Anisah, L., & Suarti, E. (2022). Akibat Hukum Debitor Melakukan Perbuatan Melanggar Hukum Berdasarkan Undang Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 17(1), 107–117.
- Budhisatrio, J. B., Harjono, D. K., & Nadapdap, B. (2021). Permohonan Pailit oleh Konsultan Kepada PT. Prudential Life Assurance. *Jurnal Syntax Admiration*, 2(11), 2105–2122.
- Ghafur, F. (2022). Perdebatan Status Uang dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Badan Usaha Milik Negara. *JAPHTN-HAN*, 1(1), 47–64.
- Hamzah, R., Adinda, F. A., Admiral, A., Taupik, M., & Amin, M. N. (2024). Pembaharuan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Dalam Rangka Memaksimalkan Program Tanggung Jawab Sosial Lingkungan. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 11(1), 25–36.
- Hengky, I., & Amboro, F. Y. P. (2021). Quo Vadis Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. *Journal of Law and Policy Transformation*, 6(2), 93–107.
- Ihya, R. (2023). Kewenangan Kurator Dalam Dalam Pengurusan Dan Pemberesan Harta Pailit. *SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(1), 71–83.
- Inayati, R. (2018). Tugas, Wewenang dan Tanggung Jawab Balai Harta Peninggalan Dalam Pemberesan Harta Pailit. *JURNAL MEDIA HUKUM DAN PERADILAN*, 4(2), 166–182.
- Kainur, E. A. Q. (2024). Kedudukan Badan Hukum Dalam Perkara Kepailitan. *Jurnal Global Futuristik*, 2(2), 98–104.
- Kartoningrat, R. B. (2017). Kepastian Hukum Otoritas Jasa Keuangan dalam Proses Kepailitan Perusahaan Efek. *Perspektif*, 22(2), 166–171.
- Piter, J., & Nainggolan, B. R. M. (2024). Literature Review: Metode Whistleblowing, Teknologi Informasi, Akuntansi Forensik Dan Audit Investigatif Untuk Membantu Pengungkapan Occupational Fraud. *Journal of Audit and Tax Synergy*, 1(1), 16–33.
- Putra, F. M. K. (2014). Eksistensi Kreditor Separatis Sebagai Pemohon Dalam Perkara Kepailitan. *Perspektif*, 19(1), 1–19. <https://doi.org/https://doi.org/10.30742/perspektif.v19i1.606>
- Rahmawati, I. N., Rahmadani, N., Heni, D. R., & Kevin, S. (2023). Pertanggung Jawaban Direksi atas Terjadinya Kepailitan pada Perusahaan Perseroan Terbatas. *Aufklarung: Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora*, 3(2), 198–207.
- Saputra, D. P., Maryono, M., & Fitrian, A. (2023). Kepailitan Pada Badan Usaha Milik Negara (Bumn) PT. Merpati Nusanatara Airline. *Jurnal Multidisiplin Indonesia*, 2(10), 3345–3366.
- Sari, J. H. (2022). UPAYA HUKUM KRIDITUR KONKUREN TERHADAP PERUSAHAAN YANG MENGALAMI KEPAILITAN. *Jurnal Hukum Tri Pantang*, 8(1), 45–54.
- Subhan, H. (2007). Kepailitan Terhadap Perseroan Terbatas yang berstatus sedang dalam likuidasi. *Perspektif*, 12(2), 81–97. <https://doi.org/https://doi.org/10.30742/perspektif.v12i2.380>