

**REKONTRUKSI REGULASI PASAL 2 AYAT (5) UNDANG-UNDANG
NOMOR 37 TAHUN 2004 TENTANG KEPAILITAN DAN PENUNDAAN
KEWAJIBAN PEMBAYARAN UTANG (PKPU) DAN PASAL 55 AYAT (1)
UNDANG- UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BUMN TERKAIT
KEWENANGAN MEMPAILITKAN PERUM**

Benyamin Purba¹, Aartje Tehupeior²

[¹](mailto:benyaminpurba2@gmail.com), [²](mailto:aartjeteheupeior@gmail.com)

Unversitas Kristen Indonesia

Abstrak: Penelitian ini mengkaji disharmonisasi norma antara Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU dengan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, khususnya dalam konteks kewenangan mempailitkan Perusahaan Umum (Perum). Permasalahan hukum muncul ketika terdapat dualisme kewenangan antara Menteri Keuangan dan Direksi Perum, yang berdampak pada ketidakpastian hukum dalam penyelesaian perkara kepailitan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsekuensi hukum dari dualisme kewenangan tersebut, menggali faktor penyebab disharmonisasi regulasi, dan menawarkan formulasi rekonstruksi regulasi untuk menjamin kepastian hukum. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan studi empiris melalui wawancara. Analisis dilakukan dengan menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, serta teori keadilan Aristoteles. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketidakharmonisan norma berdampak serius terhadap perlindungan hukum bagi kreditur dan kredibilitas negara sebagai pemilik BUMN. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi regulasi untuk menyelaraskan kewenangan mempailitkan Perum melalui satu pintu hukum yang jelas dan tegas demi menjamin kepastian dan keadilan hukum.

Kata Kunci: Kepailitan, PERUM, Dualisme Kewenangan, Rekonstruksi Regulasi, Kepastian Hukum, Keadilan, BUMN.

PENDAHULUAN

Kepailitan merupakan suatu lembaga hukum perdata sebagai realisasi dari dua asas pokok yang terkandung dalam Pasal 1131 dan Pasal 1132 Kitab Undang- Undang Hukum Perdata. Pasal 1131 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menetapkan sebagai berikut:

“Segala kebendaan si berutang, baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatan perseorangan”.

Tindakan Pailit adalah suatu sitaan umum atas semua kekayaan Debitur Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator dibawah pengawasan Hakim Pengawas. Harta pailit akan dibagikan sesuai dengan porsi besarnya tuntutan Kreditor. Prinsip kepailitan yang demikian ini merupakan realisasi dari ketentuan Pasal 1131 dan 1132 Kitab Undang-undang Hukum Perdata, yaitu kebendaan milik Debitur menjadi jaminan bersama-sama bagi semua Kreditor yang dibagi menurut prinsip keseimbangan atau “Pari Pasu Prorata Parte”.

Pailit merupakan suatu keadaan di mana debitor tidak mampu untuk melakukan pembayaran terhadap utang-utang dari para kreditornya. Keadaan tidak mampu membayar lazimnya disebabkan karena kesulitan kondisi keuangan (financial distress) dari usaha debitor yang telah mengalami kemunduran. Sedangkan kepailitan merupakan putusan pengadilan yang mengakibatkan sita umum atas seluruh kekayaan debitor pailit, baik yang telah ada maupun yang akan ada di kemudian hari. Algra mendefinisikan kepailitan adalah keuangan (financial distress) dari usaha debitor yang telah mengalami kemunduran.

Kepailitan merupakan suatu jalan keluar yang bersifat komersial untuk keluar dari persoalan utang piutang yang menghimpit seorang debitor, dimana debitor tersebut sudah tidak mempunyai kemampuan lagi untuk membayar utang- utang tersebut kepada para kreditornya. Bila keadaan ketidakmampuan untuk membayar kewajiban yang telah jatuh tempo tersebut disadari oleh debitor, maka langkah untuk mengajukan permohonan penetapan status pailit terhadap dirinya (voluntary petition for self bankruptcy) menjadi suatu langkah yang memungkinkan, atau penetapan status pailit oleh pengadilan terhadap debitor tersebut bila kemudian ditemukan bukti bahwa debitor tersebut memang telah tidak mampu lagi membayar utangnya yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih (involuntary petition for self bankruptcy).²

Undang-undang kepailitan pada mulanya bertujuan untuk melindungi para kreditor dengan memberikan jalan yang jelas dan pasti untuk menyelesaikan utang yang tidak dapat dibayar. Perkembangannya kemudian, Undang-Undang Kepailitan juga bertujuan untuk melindungi debitor dengan memberikan cara untuk menyelesaikan utangnya tanpa membayar secara penuh, sehingga usahanya dapat bangkit kembali tanpa beban utang.³

Lembaga kepailitan ini diharapkan berfungsi sebagai lembaga alternatif untuk menyelesaikan kewajiban-kewajiban debitor terhadap kreditor secara lebih efektif, efisien, dan proporsional. Setelah mengerti dasar-dasar pailit sekarang kita wajib mengetahui siapa yang berhak untuk mempailitkan orang atau badan hukum. Permohonan pailit pada dasarnya merupakan suatu permohonan yang diajukan ke Pengadilan Niaga oleh pihak-pihak tertentu atau penasehat hukumnya karena suatu hal tidak dapat membayar hutang- hutangnya kepada pihak lain. Pihak-pihak yang dapat mengajukan permohonan pailit adalah debitor, kreditor, Kejaksaan untuk kepentingan umum, Bank Indonesia yang menyangkut debitornya adalah bank, Badan Pengawas Pasar Modal yang debitornya merupakan perusahaan efek dan Menteri Keuangan yang debitornya Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa Mengenai pihak- pihak yang dapat mengajukan permohonan pernyataan kepailitan, Pasal 2 Undang- undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 menyebutkan sebagai berikut:

1. Debitor sendiri, dengan syarat bahwa debitor tersebut mempunyai minimal 2 kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih;
2. Kreditor yang mempunyai piutang kepada debitor yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih;
3. Kejaksaaan atau jaksa untuk kepentingan umum;
4. Bank Indonesia apabila menyangkut debitor yang merupakan bank;
5. Badan Pengawas Pasar Modal, apabila menyangkut debitor yang merupakan perusahaan efek, yaitu pihak-pihak yang melakukan kegiatan sebagai Penjamin Emisi Efek, Perantara Perdagangan Efek, dan/atau manager Investasi sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal;
6. Menteri Keuangan, apabila menyangkut debitor yang merupakan Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pesiun, atau Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Uraian di atas seolah-olah mudah dipahami, siapa yang berhak untuk mengajukan pailit. Hal ini tidak sepenuhnya benar lihat ketentuan. Pasal 2 ayat (5),

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, menyebutkan:

“Dalam hal Debitor 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.”

Penjelasan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, dijelaskan yang dimaksud dengan “Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik” adalah badan usaha milik negara PERUM yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham atau PERSERO.

Penjelasan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, menyebutkan:

“Yang dimaksud dengan “Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik” adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Kewenangan Menteri Keuangan dalam pengajuan permohonan pailit untuk instansi yang berada di bawah pengawasannya seperti kewenangan Bank Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan Badan Pengawas Pasar Modal sebagaimana dimaksud pada ayat (4).”

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, disebutkan:

“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, disebutkan:

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum terdiri dari penelitian hukum normatif atau doktrinal dan empiris atau non doktrinal. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa penelitian hukum normatif dan empiris dapat dilakukan terpisah ataupun bergabung, namun adapula yang memisahkan secara tegas antara

keduanya. Tolok ukur analisis yang akan digunakan adalah melihat perbedaan dua jenis penelitian hukum tersebut adalah dari aspek pendekatan, tujuan dan jenis data yang digunakan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Problematika Dualisme Kewenangan dalam Kepailitan Perum

Permasalahan utama yang muncul dari regulasi Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dan Pasal 55 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 adalah dualisme kewenangan dalam permohonan pailit terhadap Perusahaan Umum (Perum). Di satu sisi, UU Kepailitan menetapkan bahwa hanya Menteri Keuangan yang dapat mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik (Perum). Di sisi lain, UU BUMN menegaskan bahwa Direksi Perum memiliki wewenang penuh dalam pengurusan perusahaan, termasuk aspek keuangan dan tanggung jawab terhadap utang.

Dikotomi ini menimbulkan kebingungan yuridis: apakah Direksi Perum sebagai pengurus perusahaan tidak memiliki hak konstitusional untuk memutuskan jalur penyelesaian utang dengan mengajukan PKPU atau permohonan pailit terhadap dirinya sendiri, sebagaimana halnya badan usaha lain? Di sinilah letak ketimpangan yuridis (legal inconsistency) antara dua undang-undang setara yang mengatur satu objek, yaitu Perum.

B. Implikasi Terhadap Kepastian Hukum

Ketidaksinkronan antara Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan Pasal 55 ayat (1) UU BUMN berimplikasi serius terhadap asas kepastian hukum, yang merupakan salah satu tujuan utama dari hukum itu sendiri. Menurut teori Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah unsur mutlak dari sistem hukum yang harus berjalan seiring dengan keadilan dan kemanfaatan. Namun, ketika terjadi pertentangan antara dua norma hukum yang sama tingkatannya, maka masyarakat hukum tidak dapat memperkirakan bagaimana hukum akan ditegakkan—terjadi kekacauan norma (norm conflict).

Konsekuensi praktisnya terlihat dalam beberapa perkara kepailitan BUMN. Dalam beberapa kasus, pengajuan pailit oleh kreditor ditolak karena yang berwenang hanyalah Menteri Keuangan. Di sisi lain, Perum yang menyadari ketidakmampuannya untuk membayar utang pun tidak dapat mengajukan PKPU secara mandiri karena kewenangannya dibatasi. Hal ini bertentangan dengan prinsip *equality before the law* dan melemahkan prinsip *debtor's autonomy*.

C. Disharmonisasi Regulasi: Kajian Sistemik

Menurut teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, suatu sistem hukum terdiri dari tiga komponen: struktur hukum, substansi hukum, dan kultur hukum. Dalam konteks ini, struktur hukum berupa lembaga pengadilan dan kementerian; substansi hukum adalah undang-undang itu sendiri; dan kultur hukum mencakup cara masyarakat dan pelaku usaha memandang penyelesaian utang melalui jalur hukum.

Ketika substansi hukum mengalami disharmonisasi, maka struktur hukum pun tidak dapat berjalan optimal. Konflik norma ini mengakibatkan inkonsistensi dalam putusan pengadilan, ketidakpastian bagi kreditor, dan potensi penyalahgunaan kewenangan oleh otoritas yang seharusnya netral. Hal ini bertentangan dengan asas *due process of law* dan memperbesar celah untuk tindakan *abuse of power* dalam penerapan kewenangan.

D. Rekonstruksi Regulasi: Alternatif Penyelarasan Normatif

Rekonstruksi hukum sebagaimana dikemukakan Satjipto Rahardjo bertujuan untuk mengembalikan hukum pada fungsi substansialnya sebagai sarana keadilan dan keseimbangan dalam masyarakat. Dalam hal ini, rekonstruksi terhadap Pasal 2 ayat (5) UU No. 37/2004 harus dilakukan agar tidak menghalangi hak Perum sebagai entitas bisnis untuk menyelesaikan utang secara adil, efektif, dan efisien.

Rekonstruksi dapat dilakukan melalui:

1. Amendemen terbatas pada UU Kepailitan untuk mempertegas bahwa kewenangan mempailitkan Perum tidak hanya berada pada Menteri Keuangan, tetapi juga dapat dilakukan oleh Direksi atau melalui persetujuan RUPS khusus.
2. Harmonisasi antar UU melalui omnibus law atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) agar terjadi keselarasan antara tujuan perlindungan kepentingan publik dan prinsip efisiensi ekonomi.
3. Penerbitan Peraturan Pelaksana berupa Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri yang menjembatani ruang kosong antara dua regulasi tersebut.

E. Aspek Keadilan dan Kemanfaatan Hukum

Menurut Aristoteles, keadilan dapat dibagi menjadi keadilan distributif dan keadilan korektif. Dalam konteks kepailitan Perum, ketimpangan regulasi berpotensi melanggar prinsip keadilan distributif karena menciptakan ketidaksetaraan perlakuan antara Perum dan entitas bisnis lain. Padahal sebagai badan usaha, Perum juga memiliki kreditor, piutang, dan kewajiban hukum yang sama.

Selain itu, dari aspek kemanfaatan, pembatasan kewenangan tersebut dapat menghambat restrukturisasi utang, memperpanjang konflik kepentingan, dan merugikan pihak-pihak yang berkepentingan, khususnya kreditor yang tidak dapat mengakses jalur hukum secara efektif.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan terhadap dualisme kewenangan dalam regulasi kepailitan terhadap Perusahaan Umum (Perum), dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Terjadi Dualisme Regulasi yang Menimbulkan Ketidakpastian Hukum

Perbedaan norma antara Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dan Pasal 55 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 menimbulkan kerancuan normatif dalam kewenangan mengajukan permohonan pailit terhadap Perum. UU Kepailitan memberikan kewenangan eksklusif kepada Menteri Keuangan, sedangkan UU BUMN memberikan wewenang manajerial penuh kepada Direksi. Konflik ini menyebabkan ketidakjelasan aktor hukum yang berwenang dalam proses permohonan pailit terhadap BUMN berbentuk Perum.

2. Konsekuensi Hukum Terhadap Kepastian dan Perlindungan Kreditor

Dualisme tersebut berdampak langsung pada ketidakpastian hukum, baik bagi kreditor maupun Perum itu sendiri. Kreditor tidak dapat menggunakan hak hukumnya secara maksimal apabila permohonan pailit tidak dapat diajukan kecuali oleh Menteri Keuangan. Padahal prinsip dasar kepailitan menghendaki adanya jaminan perlindungan hukum terhadap hak kreditor secara proporsional dan adil.

3. Disharmonisasi Substansi Hukum Mengganggu Operasional Sistem Hukum

Ketidakharmonisan dua regulasi selevel dalam satu sistem hukum menyebabkan disfungsi dalam penegakan hukum. Menurut teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, substansi hukum yang tidak selaras dengan struktur dan kultur hukum akan merusak integrasi sistem, mengurangi efektivitas penerapan hukum, serta memicu ketidakpercayaan terhadap lembaga peradilan niaga.

4. Urgensi Rekonstruksi Regulasi untuk Keadilan dan Efisiensi

Dalam kerangka pemikiran Satjipto Rahardjo, hukum harus mampu beradaptasi terhadap kebutuhan keadilan dan kemanfaatan sosial. Rekonstruksi norma diperlukan untuk menyelaraskan perlindungan terhadap kepentingan publik dan prinsip otonomi badan usaha. Kepailitan sebagai instrumen hukum bisnis harus dapat digunakan oleh semua entitas yang berbadan hukum, termasuk Perum, dalam rangka restrukturisasi keuangan secara adil dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

Acmaad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Toeri Peradilan (judicialprudence) termasuk interpretasi Undang-Undang (legisprudence)*, Kencana Perdana Media Group, Cetakan Ke-I Agustus, Jakarta

- Ahmad Muliadi, Politik Hukum, Akademia Permata, Jakarta, 2013 Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006
- Carl Joachim Freidrich, Filsafat Hukum Perspektif Historis, Nusa Media, Bandung, 2014
- Dosminikus Rato, Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum, PT Presindo, Yogyakarta, 2010
- Erman Radjagukguk. "Latar Belakang dan Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 Tentang Kepailitan", di dalam Ruddhy Lontoh (Ed.), *Penyelesaian Utang Piutang melalui Pailit atau Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*, Alumni, Bandung, 2001 Fiat Justisia, ISSN 1978-5186: Jurnal Ilmu Hukum 8, no. 1(2014)
- H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis – Buku Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2014
- Hyronimus Rhiti, Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari klasik ke Postmodernisme), Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2015
- Jan Michiel Otto, Kepastian Hukum Yang Nyata di Negara Berkembang, dalam Jan Michiel Otto (et.all), 2012, *Kajian sosio-legal: Seri Unsur-Unsur Penyusun Bangunan Negara Hukum*, Penerbit Pustaka Larasan, Edisi Pertama, Denpasar, Bali
- Jerry Hoff, Undang Undang Kepailitan Indonesia, Penerjemah Kartini Mulyadi, P.T. Tatanusa, Jakarta 2000,
- Lawrence M. Friedman, the legal sistem: a sosialscience perspektif, Russeli sage foundation, new York
- M. Agus Santoso, Hukum, Moral, dan Keadilan : Sebuah kajian Filsafat Hukum, Kencana, Jakarta, 2014
- M. Hadi Shubhan, Hukum Kepailitan (Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan), Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008
- Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014
- O. Notohamidjojo, 2011, Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum, Griya Media, Salatiga
- Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group
- Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, Jakarta, 2008 Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2001)
- Satjipto Raharjo, 2000, Ilmu Hukum, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ke-V, Bandung
- Teguh Prasetyo, Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum, Nusa Media, Bandung.