



SALAM

Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 9 No. 4 (2022), pp.1283-1294

DOI: [10.15408/sjsbs.v9i4.26664](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i4.26664)

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



Opsi Terbaik Penyelamatan BUMN Dari Pailit dan Bunga Utang*

Mochamad Hanafi¹

Magister Hukum, Universitas Indonesia



[10.15408/sjsbs.v9i4.26664](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i4.26664)

Abstract

State-Owned Enterprises (BUMN) as one of the economic actors have a large role nationally. In addition to its role as a BUMN business entity, it is also a state agency that functions to provide public services in fields that transport the livelihood of many people, this is done by BUMN in the form of Perum. Meanwhile, SOEs in the form of Persero were established with the aim of making profits. So that some steps taken by the company are not achieved and tend to lead to losses and even bankruptcy. The company's initial capital sourced from separated state assets makes SOEs seem to have to always be trapped if they are trapped in debt bondage. Not infrequently the addition of State Capital Participation (PMN) is carried out to save SOEs. The research method in this article uses a normative method with a conceptual approach. The results of the study show that the government's steps in the journey of SOEs through PM, one of which is a step that must always be taken to release SOEs that are trapped in bankruptcy or debt interest. Because the company is also subject to limited regulations and the APBN cannot actually develop BUMN debt, so the addition of State Capital Participation (PMN) does not necessarily guarantee the success of BUMN for debt.

Keywords: BUMN; APBN; Bankruptcy

Abstrak

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pelaku perekonomian memiliki peran yang besar secara nasional. Selain peran sebagai badan usaha BUMN juga menjadi badan negara yang berfungsi untuk memberikan pelayanan publik pada bidang yang mengangkut hajat hidup orang banyak, hal ini dilakukan oleh BUMN yang berbentuk Perum. Sementara itu, BUMN yang berbentuk Persero didirikan dengan tujuan untuk mencari keuntungan. Sehingga terkadang langkah yang diambil oleh perusahaan tidak tercapai dan cenderung membawa kearah kerugian bahkan pailit. Modal awal perusahaan yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan membuat BUMN seakan harus selalu diselamatkan jika terjebak dalam jeratan utang. Tak jarang Penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) dilakukan untuk menyelamatkan BUMN. Metode penelitian pada artikel ini menggunakan metode normatif dengan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan langkah pemerintah dalam penyelamatan BUMN melalui PMN bukanlah satu satunya langkah yang harus selalu dilakukan untuk melepaskan BUMN yang terjebak dalam pailit maupun bunga utang. Mengingat BUMN juga tunduk dengan aturan undang-undang perseroan terbatas yang berlaku di Indonesia dan APBN sejatinya tidak dapat menanggung utang BUMN, sehingga langkah Penambahan Penyertaan Modal Negara (PMN) belum tentu menjamin keberhasilan BUMN untuk melunasi hutang.

Kata Kunci: BUMN; APBN; Pailit

*Received: February 12, 2022, Revision: February 25, 2022, Published: July 28, 2022.

¹ Mochamad Hanafi Merupakan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia 2020. Email: mochamad.hanafi@ui.ac.id

A. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan menjadi salah satu pelaku perekonomian nasional selain perusahaan swasta dan korporasi. Ditegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Karena itu, BUMN diharapkan dapat menjadi agen pembangunan dan pendorong terciptanya korporasi. Akan tetapi, tujuan tersebut dicapai dengan biaya yang relatif tinggi, rendahnya laba yang diperoleh dibandingkan dengan modal yang ditanamkan menyebabkan BUMN harus mengambil hutang untuk keberlangsungan perusahaan dan meraih keuntungan.²

Perkembangan perekonomian yang dinamis, terutama berkaitan dengan liberalisasi dan globalisasi perdagangan internasional, membuat BUMN harus bekerja keras dalam menjalankan bisnisnya. Salah satu keadaan berat bagi BUMN adalah berada pada posisi utang perusahaan yang besar dan berujung pada resiko pailit akibat ketidakmampuan untuk melakukan pembayaran utang kepada para kreditur.³ Berkaitan dengan kepailitan BUMN, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) menyatakan bahwa yang berwenang mengajukan permohonan pailit BUMN yang bergerak di bidang publik (Perum) adalah Menteri Keuangan.⁴ Hal ini didasarkan pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut Undang-Undang BUMN, yaitu: *"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."*

Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Kepailitan mempunyai makna yang sama yaitu permohonan pailit hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan. Di sisi lain, dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menegaskan bahwa Menteri Keuangan adalah satu-satunya pihak yang dapat mengajukan pernyataan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik. Oleh karena itu, hal ini mengacu pada asas bahwa undang-undang terakhirlah yang berlaku yaitu Undang-Undang Kepailitan bahwa yang berhak mempailitkan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik (Perum) adalah Menteri Keuangan.⁵

² D Annisa, S Achmad, and W Susetio, "Permohonan Pailit Pada Badan Usaha Milik Negara Oleh Karyawan" (2021): 1–12, <https://eprints.uai.ac.id/1569/>.

³ Man Sastrawidjaya, *Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang* (Bandung: PT Alumni, 2006), https://perpustakaan.mahkamahagung.go.id/slims/pusat/index.php?p=show_detail&id=8337.

⁴ Sutan Remy Sjahdeini, *Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2009), <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20272638>.

⁵ Annisa, Achmad, and Susetio, "Permohonan Pailit Pada Badan Usaha Milik Negara Oleh Karyawan."

Banyak pertanyaan yang kemudian timbul tentang kepailitan dan piutang BUMN, seperti: siapa yang dapat mengajukan pailit terhadap BUMN, utang BUMN apakah sama dengan utang negara, tanggung jawab negara sebagai pemegang saham mayoritas BUMN, serta tanggung jawab direksi dan pengurus BUMN yang dinyatakan pailit tersebut. Utamanya peneliti memberikan saran agar BUMN dapat terhindar dari kepailitan akan menjadi bahasan akhir sebagai jalan pencegahan. Dalam tujuan itu, teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah utilitaas bersal dari Jeremy Bentham. Teori ini menegaskan bahwa manusia bertindak untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dengan cara meminimalisir penderitaan. Dari teori kemudian akan dilihat apakah opsi menjatuhkan pailit terhadap perusahaan BUMN lebih bermanfaat ketimbang menghindarkannya dari pailit, mengingat BUMN merupakan salah satu sumber pendapatan negara. Berangkat dari permasalahan ini, maka penelitian ini mengangkat judul “Opsi Terbaik Penyelamatan BUMN dari Permohonan Pailit dan Bunga Utang.”

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu dengan cara melakukan penelitian terhadap bahan pustaka ataupun data sekunder yang bersumber dari peraturan perundang-perundangan dan bahan pustaka yang berkaitan.⁶ Metode analisa data yang digunakan adalah metode kualitatif. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yakni dengan menggunakan produk peraturan serta pendekatan konsep yang merujuk pada doktrin-doktrin hukum yang berlaku. Analisis data yang bersumber dari bahan hukum berdasarkan kepada konsep, teori, peraturan perundang-undangan, doktrin, prinsip hukum, pendapat pakar atau pandangan peneliti sendiri. Bentuk hasil penelitian yang dilakukan penulis adalah berupa penelitian preskriptif analitis dengan memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada berdasarkan penelahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur untuk mencari makna dan memberikan saran atas permasalahan yang ada.

C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

1. Tinjauan Tentang Kepailitan BUMN

Pengaturan mengenai BUMN diatur secara umum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN). Berdasarkan pengaturan UU BUMN, BUMN di Indonesia dibagi menjadi dua bentuk yakni Persero dan Perum. BUMN Persero beraktivitas layaknya perusahaan lain, tujuannya adalah mencari keuntungan sedangkan Perum lebih dibebankan untuk melaksanakan

⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1174906>.

pelayanan kepada masyarakat. Adapun Perusahaan Jawatan dihapuskan setelah berlakunya UU BUMN. BUMN dalam mengembangkan perusahaan, bekerjasama dengan pihak lain seperti lembaga keuangan, investor pelaku usaha lain. Namun, semakin tinggi peluang untuk mencari keuntungan maka semakin tinggi juga resiko yang berakibat kerugian bagi BUMN.

BUMN dalam perjalanannya mungkin mengalami kerugian karena berbagai faktor seperti manajemen yang kurang baik, situasi politik, ekonomi, hukum yang kurang baik dan sebagainya. Kerugian yang dialami BUMN berakibat tidak terpenuhinya kewajiban membayar utang kepada kreditor. Pada tahun 2004, lahir Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan. UU KPKPU lahir sebagai respon terjadinya krisis moneter yang terjadi di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Lahirnya undang-undang ini memberikan perlindungan bagi para pihak, baik kreditor maupun debitor.⁷

Berdasarkan pengaturan UU KPKPU, setiap orang atau badan hukum dapat dipailitkan dengan syarat: *pertama*, terdapat utang; *kedua*, terdapat dua atau lebih kreditor; dan *ketiga*, salah satu utang telah jatuh tempo. Berdasarkan 3 syarat ini BUMN dapat memohon dan dimohonkan pailit kepada pengadilan niaga. Selain itu, UU KPKPU tidak mengenal kepailitan antara BUMN dengan badan hukum swasta, sehingga BUMN juga tunduk pada pengaturan kepailitan UU KPKPU. Namun yang menjadi perhatian adalah, sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UU KPKPU, tidak mengatur syarat minimal utang yang dimiliki debitor, sehingga utang yang memiliki jumlah sangat kecil dapat dipailitkan. Pasal tersebut juga tidak mengatur kemampuan debitor untuk membayar utang. Yang dilihat dari debitor hanya ketidakmampuan debitor membayar utang, bukan kemampuan untuk membayar utang kepada debitor. Sehingga ini jelas membuka peluang dipailitkannya perusahaan-perusahaan termasuk BUMN walaupun jumlah utang perusahaan tersebut tidak lebih banyak dari jumlah aset. Padahal seharusnya, kepailitan menjadi *ultimum remedium* atau *last resort*.

Hal ini tentunya dapat menjadi sebuah *warning sign* yang berkedudukan sebagai debitor, pada dasarnya kepailitan seharusnya menjadi jalan keluar terakhir bagi para pihak yang bersengketa, namun Undang-Undang Kepailitan seakan juga memberi celah bagi para kreditor untuk mempailitkan debitor yang tidak membayar utangnya saat jatuh tempo tanpa melihat kondisi keuangan debitor terlebih dahulu.⁸ Karena persyaratan yang begitu sederhana ini, debitor yang dalam keadaan *solven* atau memiliki keadaan keuangan yang sehat, dapat terancam dipailitkan. Karena pada hukum kepailitan di Indonesia tidak mencantumkan *insolvency* atau keadaan tidak mampu membayar sebagai persyaratan untuk menyatakan debitor tersebut pailit. *Insolvency* merupakan suatu keadaan keuangan, yaitu keadaan keuangan yang terjadi ketika utang

⁷ Putu Edgar Tanaya and Kadek Agus Sudarawan, "Akibat Hukum Kepailitan Badan Usaha Milik Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara," *Jurnal Komunikasi Hukum* 3, no. 1 (2017): 117–126, <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jkh/article/view/9247>.

⁸ Gedalya Iryawan Kale and A.A.G.A. Dharmakusuma, "Syarat Kepailitan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Debitor Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004," *Kertah Semaya* 6, no. 3 (2004): 1–12, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/40730/24697>.

yang lebih dari satu yang dimiliki oleh debitor melebihi asetnya. Dengan demikian, keadaan *insolvency* dapat menjadi dasar untuk debitor dinyatakan pailit, setiap debitor yang telah dinyatakan pailit pasti *insolven*.

Ketentuan dalam UU KPKPU, Pasal 2 ayat (5) menegaskan bahwa: *dalam hal Debitor adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan*. Selanjutnya Pasal 3 ayat (5) menegaskan: *Dalam hal Debitor merupakan badan hukum, tempat kedudukan hukumnya adalah sebagaimana dimaksud dalam anggaran dasarnya*. Dengan demikian, BUMN dapat dinyatakan pailit, baik Perusahaan Umum (Perum) maupun Perusahaan Perseoran. Bedanya, pemohon yang dapat mengajukan pailit untuk Perum adalah Menteri Keuangan. Hal ini kiranya sangat beralasan. Sebab kepailitan suatu BUMN tentu sangat berpengaruh bagi perekonomian negara, maka dari itu UU KPKPU memberikan syarat permohonan pernyataan pailit terhadap BUMN yang bergerak dalam kepentingan publik harus diajukan oleh pihak yang memiliki kapasitas dalam pengelolaan keuangan negara, dalam hal ini Menteri Keuangan.

Alasan lainnya adalah Perum seluruh modalnya dimiliki oleh negara. Seperti yang dijelaskan, Undang-Undang BUMN membedakan antara BUMN dalam bentuk Perum dan Persero. Hal tersebut sangat dimungkinkan, karena sudah sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 7 ayat (7) UU PT No. 40 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa: *Ketentuan pendirian perseroan minimal 2 orang atau lebih tidak berlaku bagi persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara*. Maka itu, berbeda dengan Persero, pada Perum seluruh modalnya harus dimiliki oleh Negara dan tidak terbagi atas saham, yang berarti pihak manapun selain Negara tidak boleh ikut memiliki Perum, sehingga tertutup bagi modal swasta. Adapun BUMN yang modalnya terbagi atas saham adalah Persero. Namun, kepemilikan saham suatu Persero harus tetap mematuhi ketentuan dalam Undang-Undang PT, karena Persero adalah perusahaan Perseoran yang harus tunduk pada Undang-Undang PT.⁹ Belakangan, pasal tersebut dibatalkan dengan adanya *Judicial Review* yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Pasal tersebut dibatalkan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas disyaratkan kepemilikan saham perseroan tidak boleh hanya dimiliki oleh satu pihak saja. Kepemilikan saham minimal harus dua pihak, hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) UU PT No. 40 Tahun 2007 yang menyatakan: (a) Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih. (b) Setiap pendiri perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat perseroan didirikan. Namun untuk suatu BUMN, Undang-Undang PT membolehkan suatu perseroan seluruh modalnya terbagi atas saham itu dimiliki negara seluruhnya. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (7) UU PT No. 40 tahun 2007. Contoh dalam bahasan ini adalah Putusan kepailitan Telkomsel (Persero) yang mana menjadi salah satu permohonan kepailitan yang menimbulkan perdebatan panjang pada tahun 2012 silam. Perdebatan itu muncul karena jumlah utang Telkomsel

⁹ S. Uray Yanice Neysa, "Kepailitan Pada Badan Usaha Milik Negara (Analisis Kasus Putusan Pengadilan Niaga Nomor 24/Pailit/1998/Niaga/Jkt.Pst)" (Universitas Diponegoro Semarang, 2010), <http://eprints.undip.ac.id/24449/>.

tidak lebih banyak dari jumlah aset yang dimiliki Telkomsel. Persyaratan yang sangat sederhana tersebut jelas akan merugikan debitor karena harus dipailitkan padahal jumlah asetnya jauh lebih besar dari jumlah utangnya. Bahkan, jumlah utang Telkomsel sebesar Rp 5.260.000.00 hanya 0,4% dari laba Telkomsel pada tahun 2011 yang mencapai Rp. 12.823.670.058.017. permohonan kepailitan kreditor dikabulkan oleh Hakim Pengadilan Naga Jakarta Pusat.

Namun pada akhirnya, Pengadilan Tinggi Jakarta Pusat mengabulkan banding yang diajukan pihak Telkomsel dan MA menolak kasasi yang diajukan oleh kreditor. Berdasarkan hal tersebut, Telkomsel sebenarnya sangat mampu untuk membayar utangnya. Persyaratan ini menjadi sangat penting untuk direvisi untuk keberlangsungan suatu perusahaan terutama dalam hal ini adalah BUMN, karena BUMN diberikan tanggung jawab oleh Konstitusi (Pasal 33 ayat 2 UUD 1945) untuk mengelola bidang-bidang yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

2. Status Keuangan BUMN dan Pertanggungjawaban Negara

Perseroan terbatas adalah suatu persekutuan untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri atas saham-saham, yang pemiliknya memiliki bagian sebanyak saha yang dimilikinya. Badan hukum perseroan memiliki kemampuan untuk melakukan tindakan hukum sebagaimana subjek hukum yang lain.¹⁰ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mendefinisikan:

“Perseroan terbatas adalah Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.”

Menurut Chaidir Ali, badan hukum memiliki beberapa unsur yaitu: (1) Perkumpulan orang; (2) Dapat melakukan perbuatan hukum; (3) Adanya harta kekayaan yang terpisah; (4) Mempunyai pengurus; (5) Mempunyai hak dan kewajiban; dan (6) Dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.¹¹ Dengan demikian, BUMN yang berbentuk perseroan terbatas harus berbentuk badan hukum atau *rechtspersoon*.

Harta kekayaan terpisah merupakan salah satu unsur badan hukum. Kekayaan terpisah menjadi ciri bahwa badan hukum merupakan suatu persekutuan modal sedangkan badan usaha yang tidak berbadan hukum merupakan persekutuan orang. Harta kekayaan terpisah mengandung arti bahwa antara harta kekayaan pemegang saham dengan harta kekayaan suatu badan hukum adalah terpisah atau yang dikenal dengan (*Limited liability*). Dengan demikian, dengan adanya pemisahan ini, begitu

¹⁰ Adrian Sutedi, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*, ed. Andriansyah (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015), <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=917609>.

¹¹ Chaidir Ali, *Badan Hukum* (Bandung: Alumni, 1999), <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=412963>.

Negara melakukan penyertaan modal (*inberg*) di BUMN tersebut, maka modal tersebut menjadi kekayaan BUMN, bukan lagi kekayaan negara.

Kemudian, pada Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, jika modal BUMN berasal keuangan negara yang dipisahkan, penjelasannya adalah dipisahkan dari pengelolaan APBN. Ketentuan ini dijelaskan pada definisi BUMN yang dijelaskan sebelumnya yaitu modal BUMN terbagi atas saham, dengan demikian saham digunakan sebagai bukti penyertaan modal dan jumlah persentasenya tergantung seberapa besar modal yang disertakan. Dengan demikian, kepemilikan negara terhadap BUMN adalah kepemilikan saham, bukan kepemilikan modal, dan akibat hukum dari kepemilikan saham pada perseroan terbatas terdapat dalam Pasal 3 ayat (1) UU PT yang menyatakan bahwa para pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian perusahaan.

“Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.”

Pertanggungjawaban negara juga terbatas pada jumlah saham yang dimiliki sehingga jika BUMN mengalami kerugian, maka kerugian tersebut secara teori merupakan kerugian badan hukum, bukan kerugian pemilik modal. Maka, dapat disimpulkan untuk mengetahui kedudukan kekayaan BUMN dalam hal ini Persero, harus melihat kepada sumber kekayaan BUMN itu sendiri. Sumber kekayaan BUMN sendiri terbagi dalam dua golongan yaitu pendanaan yang disebut dengan penyertaan modal negara, yang berbentuk saham-saham yang masuk dalam kekayaan Persero dan penyertaan negara berupa pendanaan yang bersumber dari anggaran pelaksanaan PSO (*Public Service Obligation*) yang tidak masuk dalam kekayaan Persero.

Kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian BUMN/Persero ataupun yang terdiri dari saham-saham dengan sendirinya akan menjadi kekayaan BUMN/Persero bukan lagi kekayaan negara. Negara c.q. Pemerintah tidak lagi sebagai badan hukum publik yang memegang kuasa penyelenggaraan negara tapi sebagai badan hukum privat yang tunduk pada ketentuan Persero.¹² Demikian, BUMN Persero adalah entitas hukum yang terpisah dari pendirinya yang dalam hal ini adalah Negara c.q. Pemerintah. Sebagai badan hukum yang mandiri dan terpisah, maka tindakan-tindakan yang dilakukan oleh BUMN Persero, demikian pula tanggung jawab atas tindakan tersebut merupakan tindakan dan tanggung jawab BUMN Persero itu sendiri, bukan merupakan tindakan negara atau pemerintah. Begitu pula dengan kepemilikan kekayaan dan asetnya. Berarti, sejak status BUMN Persero sebagai badan hukum maka sejak saat itu hukum memperlakukan pemegang saham dan direksi terpisah dari BUMN Persero itu sendiri.

¹² Dwi Ananda Fajar Wati, “Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Padabumn/Persero,” *Badamai Law Journal* 1, no. 1 (2016): 159–179, <https://ppjp.ulm.ac.id/journal/index.php/blj/article/view/256>.

3. Penyelamatan BUMN dari Permohonan Pailit dan Bunga Utang

Untuk melakukan penyelamatan BUMN dari permohonan pailit dan bunga utang dapat dilakukan melalui mekanisme pencegahan dan mekanisme dengan akibat atau setelah kepailitan terjadi. Kita memulainya dengan mekanisme akibat atau setelah terjadinya ketidak-sehatan keuangan BUMN Persero. Dalam keadaan ini, masalah utang piutang dapat diselesaikan dengan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU). Diajukannya PKPU ini biasanya untuk mengajukan rencana perdamaian yang meliputi seluruh tawaran pembayaran dari seluruh atau sebagian utang kepada Kreditor konkuren. Mekanisme seperti ini dilakukan oleh debitor yang tidak dapat atau memperkirakan tidak akan dapat melanjutkan membayar utang-utangnya yang sudah jatuh tempo, dapat memohon penundaan kewajiban pembayaran utang, dengan maksud untuk mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada kreditor.

Selain dilakukan oleh debitor, mekanisme PKPU ini juga dapat dilakukan oleh kreditor yang memperkirakan bahwa debitor tidak dapat melanjutkan membayar utangnya yang sudah jatuh waktu dan dapat ditagih, dapat dimohonkan agar kepada debitor diberi penundaan kewajiban pembayaran utang, untuk memungkinkan debitor mengajukan rencana perdamaian yang meliputi tawaran pembayaran sebagian atau seluruh utang kepada kreditornya. Munir Fuady menjelaskan, istilah lain dari PKPU ini adalah *suspension of payment atau surseance van betaling*, maksudnya adalah suatu masa yang diberikan oleh undang-undang melalui putusan Hakim Niaga di mana dalam masa tersebut kepada kreditor dan debitor diberikan kesempatan untuk memusyawarahkan cara-cara pembayaran utangnya dengan memberikan rencana pembayaran seluruh atau sebagian utangnya, termasuk apabila perlu untuk merestrukturisasi utangnya tersebut.¹³

Garuda Indonesia (GIAA) menjadi contoh terhangat BUMN yang belakangan ini menghadapi ancaman pailit. Tepat pada 17 Juni 2022 ini, GIAA memasuki tahapan pemungutan suara atau voting proposal perdamaian yang diajukan kepada para kreditor di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Hasilnya, mayoritas kreditor menyetujui proposal perdamaian itu. Di antara rencana bisnis yang disampaikan Garuda pada proposal Perdamaian termasuk di dalamnya mengoreksi model bisnis yang tidak sehat, seperti fokus melayani penerbangan hanya pada rute-rute yang menguntungkan. GIAA juga berencana akan memohonkan pencairan penyertaan modal negara (PMN) sebagai tambahan modal. PMN inilah yang menjadi penyelamat GIAA dari pailit.

Padahal jika dirunut, ada banyak sekali persoalan dan hutang yang ditanggung GIAA, tak hanya di dalam namun juga di luar negeri. Misalnya, denda atas kasus penetapan harga (*price fixing*) *fuel surcharge* kargo sebesar 19 juta dolar Australia yang harus dibayarkan GIAA kepada *Australia Competition and Consumer Commission (ACCC)*. Berdasarkan perjanjian perdamaian antara GIAA dan ACCC yang disahkan Pengadilan

¹³ Munir Fuady, *Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek*, VI. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1137125>.

Federal New South Wales, pembayaran denda dilakukan secara cicilan selama 5 tahun yang bahkan baru mulai dibayarkan pada Desember 2021.

Sebaliknya, pencegahan menjadi jalan terbaik untuk menghindari terjadinya kepailitan dan bunga utang. Pencegahan yang dapat dilakukan adalah dengan kemampuan memprediksi *financial distress*. *Financial distress* merupakan suatu kondisi yang menunjukkan tahap penurunan kondisi keuangan perusahaan yang terjadi sebelum terjadinya kebangkrutan ataupun likuidasi. Untuk mengatasi atau meminimalisir terjadinya kebangkrutan di perusahaan, pihak manajemen harus melakukan pengawasan terhadap kondisi keuangan perusahaan dengan menggunakan analisis laporan keuangan. Analisis laporan keuangan merupakan alat penting untuk mendapatkan informasi mengenai kondisi keuangan perusahaan.

Analisis keuangan mempunyai dua alat utama yang bisa digunakan yaitu analisis rasio dan analisis arus kas. Kedua alat tersebut bisa digunakan oleh manajemen dan pihak-pihak lain yang berkepentingan dalam perusahaan untuk menilai sejauh mana keberhasilan yang dicapai oleh perusahaan dari strategi yang dijalankan dan juga kegagalan apa yang terjadi. Jika kondisi keuangan perusahaan tampak mengalami penurunan, maka sebaiknya manajemen mulai berhati-hati karena kondisi yang demikian bisa mengarah pada *financial distress*.

Kondisi keuangan perusahaan menjadi perhatian bagi banyak pihak, tidak hanya manajemen perusahaan, karena keberlangsungan hidup dan kondisi keuangan perusahaan menentukan kemakmuran berbagai pihak yang berkepentingnya, seperti investor, kreditor, dan pihak lainnya. Stabilitas keuangan perusahaan menjadi perhatian penting bagi karyawan, investor, pemerintah, pemilik bank, dan otoritas pengatur regulasi. Karena itu banyak dikembangkan metode atau cara memprediksi terjadinya *financial distress* ini. jika kondisi *financial distress* dapat diprediksi jauh lebih dini, maka pihak manajemen perusahaan bisa melakukan tindakan-tindakan yang bisa digunakan untuk memperbaiki kondisi keuangan perusahaan. Prediksi ini sekaligus bisa digunakan oleh berbagai pihak untuk pengambilan keputusannya, seperti pihak kreditor.

Karena itulah banyak dikembangkan berbagai metode untuk memprediksi *financial distress* salah satunya adalah penggunaan analisis rasio dari informasi kuangan yang disajikan di dalam laporan keuangan perusahaan. Ada 4 hal yang mendorong dilakukannya analisis rasio yaitu: *Pertama*, mengendalikan pengaruh perbedaan besaran antar perusahaan antar waktu; *kedua*, membuat data menjadi lebih memenuhi asumsi alat statistik yang digunakan; *Ketiga*, menginvestigasi teori yang terkait dengan rasio keuangan, dan *keempat*, mengkaji hubungan empiris antara rasio keuangan dan estimasi atau prediksi variabel tertentu.¹⁴ Analisis rasio keuangan merupakan cara yang paling banyak digunakan dalam memprediksi *financial distress*.

¹⁴ S Patricia Febrina Dwijayanti, "Penyebab, Dampak, Dan Prediksi Dari Financial Distress Serta Solusi Untuk Mengatasi Financial Distress," *Jurnal Aakuntansi Kontemporer* 2, no. 2 (2010): 193, <http://journal.wima.ac.id/index.php/JAKO/article/view/1022>.

D. KESIMPULAN

Dapat disimpulkan, utang BUMN bukanlah utang negara sebab status keuangan BUMN merupakan milik persero yang sudah dipisahkan dari kekayaan negara. Demikian juga, Utang milik BUMN bukanlah menjadi Utang Negara. Dalam redaksi lain bisa dipahami bahwa BUMN adalah badan hukum, karena itu ia memiliki kekayaan sendiri seperti perusahaan lain dalam hukum privat. Kekayaan/aset BUMN memiliki status hukum yang sama dengan kekayaan/aset perusahaan swasta lainnya; artinya dapat diagunkan untuk mendapatkan pinjaman, dapat disita dan dapat digadaikan. Dalam kondisi terancam mengalami pailit, perusahaan BUMN memang tetap dianggap sebagaimana layaknya perusahaan swasta. Namun bukan berarti membiarkannya dalam kondisi pailit menjadi kerugian sebab negara telah mengeluarkan penyertaan modal yang besar. Maka opsi pertama adalah dengan mendapat suntikan penambahan PMN untuk kembali menyetatkan keuangannya. Kedua, dengan skema Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) yang selama ini dilakukan oleh perusahaan pada umumnya.

SARAN

Dalam kasus BUMN yang menghadapi gugatan pailit dan utang yang banyak, idealnya dilakukan homologasi (perjanjian damai) sebagai upaya restrukturisasi utang. Meski ada opsi Penambahan PMN, namun hal itu tidak dapat menyelesaikan utang piutang dan potensi pailit yang ada, maka sebaiknya tidak dilakukan PMN. Mengingat bahwa utang BUMN bukanlah utang yang masuk kedalam APBN. Opsi pailit (pengajuan pailit oleh debitur), jelas harus dihindari mengingat BUMN yang berbentuk Persero bertujuan untuk mencari keuntungan dan harus tunduk pada hukum privat. Menurut saran penulis, BUMN perlu melakukan opsi homologasi untuk restrukturisasi utang. Selain itu, agar menopang penghindaran pailit, dapat dipercayakan kepada pengacara yang berpengalaman dan handal dalam membuat skema homologasi tentunya lebih baik daripada selalu melakukan penambahan PMN. Bahkan jika diperlukan, pemerintah dapat melakukan lobi kepada pihak kreditur dengan menyertakan keterlibatan kementerian Luar Negeri, Kementerian Keuangan dan Kementerian Investasi.

REFERENSI:

- Ali, Chaidir. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1999. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=412963>.
- Annisa, D, S Achmad, and W Susetio. "Permohonan Pailit Pada Badan Usaha Milik Negara Oleh Karyawan" (2021): 1–12. <https://eprints.uai.ac.id/1569/>.
- Dwijayanti, S Patricia Febrina. "Penyebab, Dampak, Dan Prediksi Dari Financial Distress Serta Solusi Untuk Mengatasi Financial Distress." *Jurnal Akuntansi Kontemporer* 2, no. 2 (2010): 193. <http://journal.wima.ac.id/index.php/JAKO/article/view/1022>.

- Fuady, Munir. *Hukum Pailit Dalam Teori Dan Praktek*. VI. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1137125>.
- Kale, Gedalya Iryawan, and A.A.G.A. Dharmakusuma. "Syarat Kepailitan Sebagai Bentuk Perlindungan Hukum Debitor Dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004." *Kertah Semaya* 6, no. 3 (2004): 1–12. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/40730/24697>.
- Neysa, S. Uray Yanice. "Kepailitan Pada Badan Usaha Milik Negara (Analisis Kasus Putusan Pengadilan Niaga Nomor 24/Pailit/1998/Niaga/Jkt.Pst)." Universitas Diponegoro Semarang, 2010. <http://eprints.undip.ac.id/24449/>.
- Sastrawidjaya, Man. *Hukum Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang*. Bandung: PT Alumni, 2006. https://perpustakaan.mahkamahagung.go.id/slims/pusat/index.php?p=show_detail&id=8337.
- Sjahdeini, Sutan Remy. *Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2009. <https://lib.ui.ac.id/detail?id=20272638>.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2012. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1174906>.
- Sutedi, Adrian. *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*. Edited by Andriansyah. Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=917609>.
- Tanaya, Putu Edgar, and Kadek Agus Sudarawan. "Akibat Hukum Kepailitan Badan Usaha Milik Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara." *Jurnal Komunikasi Hukum* 3, no. 1 (2017): 117–126. <https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jkh/article/view/9247>.
- Wati, Dwi Ananda Fajar. "Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara Padabumn/Persero." *Badamai Law Journal* 1, no. 1 (2016): 159–179. <https://ppjp.ulm.ac.id/journal/index.php/blj/article/view/256>.

Mochamad Hanafi