

Permohonan Pailit Terhadap Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus PT Indonesia Power)

Nabilla Syafira

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran
E-mail korespondensi: nabilla19001@mail.unpad.ac.id

Elisatris Gultom

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

Deviana Yuanitasari

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran

Abstract. *In debt and credit problems, bankruptcy is often the last solution to resolve the problem. State-Owned Enterprises or SOEs are also not immune from debt and credit problems that lead to bankruptcy. The regulation regarding the bankruptcy of SOEs itself is regulated in Article 2 Paragraph (5) of the Bankruptcy Law and its explanation. However, problems then arise when the subsidiaries of SOEs become bankruptcy respondents. There is no legislation that specifically regulates the bankruptcy of SOEs Subsidiaries, so this has led to confusion and debate in the community regarding the status of SOEs Subsidiaries in terms of bankruptcy. The ambiguity and debate can be seen in the implications of the bankruptcy petition case filed by the Kinarya Liman Margaseta Consortium against PT Indonesia Power, which is a Subsidiary of SOEs, namely PT PLN. This research aims to find out how the position of a SOEs Subsidiary in terms of bankruptcy is reviewed from the Bankruptcy Law and SOEs Law. The type of research used in this research is normative legal research. The research specifications used in this research are descriptive analysis. The approach used in this research is a statutory approach and case approach. Based on the results of this case study, it can be seen that when viewed from the Bankruptcy Law and the SOEs Law, basically the subsidiaries of SOEs and SOEs cannot be equated in status and position. This is supported by several theories and strengthened by the Constitutional Court Decision and the Supreme Court Decision. Thus, PT Indonesia Power's bankruptcy petition should be filed by its creditors in addition to the Minister of Finance.*

Keywords: *SOEs Subsidiaries, Bankruptcy, SOEs*

Abstrak. Dalam permasalahan utang piutang, tidak jarang kepailitan menjadi solusi terakhir untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Badan Usaha Milik Negara atau BUMN pun tidak luput dari permasalahan utang piutang yang berujung kepada kepailitan. Pengaturan mengenai kepailitan terhadap BUMN sendiri diatur di dalam Pasal 2 Ayat (5) UUKPKPU beserta penjelasannya. Namun, permasalahan kemudian timbul ketika Anak Perusahaan BUMN yang menjadi termohon pailit. Belum ada peraturan perundang-undangan manapun yang mengatur secara khusus mengenai kepailitan terhadap Anak Perusahaan BUMN, sehingga hal ini menimbulkan kerancuan dan perdebatan di masyarakat mengenai status kedudukan Anak Perusahaan BUMN dalam hal kepailitan. Kerancuan dan perdebatan tersebut dapat dilihat implikasinya pada kasus permohonan pailit yang diajukan oleh Konsorsium Kinarya Liman Margaseta terhadap PT Indonesia Power yang merupakan Anak Perusahaan BUMN yaitu PT PLN. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan suatu Anak Perusahaan BUMN dalam hal kepailitan ditinjau dari UUKPKPU dan UU BUMN. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Berdasarkan hasil studi kasus ini dapat diketahui bahwa apabila ditinjau dari UUKPKPU dan UU BUMN pada dasarnya anak perusahaan BUMN dan BUMN status dan kedudukannya tidak bisa dipersamakan. Hal ini didukung oleh beberapa teori dan diperkuat oleh adanya Putusan Mahkamah Konstitusi serta Putusan Mahkamah Agung. Sehingga, permohonan pailit PT Indonesia Power seharusnya bisa diajukan oleh krediturnya selain oleh Menteri Keuangan.

Received November 27, 2023; Accepted Desember 09, 2023; Published Februari 24, 2023

* Nabilla Syafira, nabilla19001@mail.unpad.ac.id

Kata Kunci: Anak Perusahaan BUMN, Pailit, BUMN

PENDAHULUAN

Di dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, pengaturan mengenai Kepailitan diatur di dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang atau yang kemudian disebut sebagai UUKPKPU. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 UUKPKPU, yang dimaksud dengan Kepailitan adalah sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang. Merujuk pada pengertian kepailitan tersebut sudah jelas bahwa tujuan diaturnya kepailitan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui UUKPKPU adalah untuk melindungi hak para kreditur terhadap debitur yang tidak dapat membayar utangnya. UUKPKPU berfungsi untuk melindungi kepentingan dari debitur maupun kreditur. Ketentuan-ketentuan dalam UUKPKPU bertujuan untuk menghindari beberapa hal yang tidak diinginkan, seperti kecurangan oleh debitur berupa penghilangan harta kekayaan agar dapat lari dari tanggung jawabnya membayar utang, dan adanya kreditur yang ingin diistimewakan tanpa memperhatikan kepentingan kreditur lainnya. (Yuanitasari, 2023)

Syarat dari dapat diajukannya permohonan kepailitan sendiri tercantum pada Pasal 2 Ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUKPKPU. Pada Pasal 2 ayat (5) menjelaskan mengenai syarat kepailitan terhadap Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Dana Pensiun, dan Badan Usaha Milik Negara atau BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik. Adapun bunyi Pasal 2 ayat (5) UUKPKPU menyebutkan bahwa 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. Kata “hanya” pada ayat tersebut dapat diartikan secara imperatif bahwa hanya Menteri Keuangan lah yang dapat mengajukan permohonan pailit.

Kemudian, pada bagian penjelasan Pasal 2 ayat (5) UUKPKPU, menyebutkan bahwa 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. Penjelasan atas Pasal 2 Ayat (5) menimbulkan

pemahaman di masyarakat bahwa Badan Usaha Milik Negara atau BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya terbatas pada BUMN yang seluruh kepemilikan modalnya dimiliki oleh negara, maka BUMN yang kepemilikan modalnya terbagi atas saham tidak termasuk kepada BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik sehingga dapat dimohonkan kepailitan oleh kreditur selain oleh Menteri Keuangan.

Pengaturan mengenai Badan Usaha Milik Negara sendiri diatur di dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang kemudian disebut dengan UU BUMN. Berdasarkan Pasal 1 Angka 1 UU BUMN, yang dimaksud dengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal 1 Angka 1 UU BUMN tersebut memberi pengertian bahwa terdapat badan usaha yang kepemilikan modalnya dimiliki sebagian oleh negara dan terdapat badan usaha yang kepemilikan modalnya dimiliki seluruhnya oleh negara. Sebagaimana disebutkan pada Pasal 9 UU BUMN bahwa BUMN terdiri dari Persero dan Perum. Oleh karena itu, di dalam isi muatan dari UU BUMN membedakan BUMN menjadi dua jenis badan usaha yaitu persero dan perum.

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. Sedangkan Perum merupakan 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.

Berdasarkan penjabaran baik dari UUKPKPU dan UU BUMN, meskipun tidak secara eksplisit, tetapi dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud di dalam penjelasan Pasal 2 Ayat (5) UUKPKPU terkait dengan permohonan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah BUMN dengan bentuk Perum. Meskipun demikian, baik dalam UUKPKPU maupun UU BUMN tidak menjelaskan sama sekali mengenai pailit terhadap anak perusahaan BUMN. Kedua peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjelaskan mengenai syarat dari permohonan pailit terhadap anak perusahaan BUMN. Hal tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan apakah dalam hal permohonan kepailitan, anak perusahaan BUMN memiliki kedudukan yang

dipersamakan dengan induk perusahaannya yaitu BUMN atau tidak. Meskipun terdapat beberapa pertimbangan hakim dalam beberapa putusan yang menyatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN dan BUMN merupakan entitas subjek yang berbeda seperti pada Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Perkara Nomor 121 K/Pid.Sus/2020, namun hal tersebut tidak serta merta menghentikan permasalahan dan perdebatan yang terus bergulir mengenai kedudukan Anak Perusahaan BUMN dan BUMN.

Permasalahan mengenai permohonan kepailitan terhadap anak perusahaan BUMN terimplemantasi pada kasus yang telah diputus melalui putusan No. 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst. Berdasarkan kasus tersebut, Konsorsium Kinarya Liman Margaseta sebagai pemohon merupakan konsorsium Kerjasama antara PT. Kinarya Gemilang Adhitama, PT. Liman Obor Cahaya, dan PT. Margaseta Utama. Konsorsium Kinarya Liman Margaseta memohonkan pailit terhadap PT Indonesia Power sebagai termohon. PT Indonesia Power sendiri merupakan anak perusahaan dari PT PLN (persero) yang berbentuk perseoran terbatas.

Pada kasus tersebut, Konsorsium Kinarya Liman Margaseta memohonkan agar PT Indonesia Power dipailitkan karena utang yang dimilikinya tidak kunjung dibayar. Sebelumnya, terdapat sengketa antara Konsorsium Kinarya Liman Margaseta dengan PT Indonesia Power yang telah diselesaikan melalui Badan Arbitrase Nasional Indonesia atau BANI dan telah diputus melalui putusan Nomor: 41055/V/ARB-BANI/2018. Namun, masing-masing pihak mengajukan upaya hukum terhadap putusan tersebut sampai dengan yang terakhir adalah PT Indonesia Power mengajukan peninjauan kembali.

Pada akhirnya Konsorsium Kinarya Liman Margaseta memutuskan untuk membuat permohonan pailit kepada PT Indonesia Power yang pada saat itu sedang menunggu putusan Peninjauan Kembali. Dalam alasannya, Konsorsium Kinarya Liman Margaseta mengajukan Kepailitan berdasarkan pada Pasal 2 Ayat (5) UUKPKPU beserta dengan penjelasannya

Namun dalam putusannya, Majelis Hakim menolak permohonan pernyataan pailit yang diajukan dengan pertimbangan bahwa kedudukan PT Indonesia Power sebagai anak perusahaan dari PT PLN (persero) berkedudukan sama dan diperlakukan sama dengan BUMN. Majelis Hakim menggunakan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara

Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Permasalahan hukum yang terjadi pada PT Indonesia Power tersebut kemudian menarik untuk dikaji lebih dalam khususnya mengenai bagaimana kedudukan dan status suatu anak perusahaan BUMN dalam hal kepailitan.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analisis. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kedudukan PT Indonesia Power sebagai Anak Perusahaan BUMN dalam hal Kepailitan

PT Indonesia Power merupakan perusahaan yang didirikan oleh PT PLN dan Yayasan Pendidikan dan Kesejahteraan PT PLN dengan tujuan untuk menyelenggarakan usaha di bidang ketenagalistrikan. PT Indonesia Power sendiri pada mulanya bernama PT PLN Pembangkitan Tenaga Listrik Jawa – Bali. Kemudian, dilakukan penyesuaian Anggaran Dasar sesuai UU PT sehingga diubah menjadi PT Indonesia Power.

Berdasarkan Pasal 9 ayat (3) Perpres No. 4 Tahun 2016 menyebutkan bahwa “Anak Perusahaan PT PLN yang sahamnya dimiliki oleh PT PLN paling kurang 51% baik secara langsung dan/atau melalui anak perusahaan PT PLN lainnya.” Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa PT Indonesia Power merupakan anak perusahaan BUMN yaitu PT PLN.

Dalam putusan No. 35/Pdt.SusPailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst, majelis hakim menolak permohonan pailit yang diajukan oleh Konsorsium Liman Margaseta terhadap PT Indonesia Power dengan menggunakan beberapa pertimbangan. Salah satu pertimbangannya adalah majelis hakim mempertimbangkan kedudukan PT Indonesia Power sebagai anak perusahaan BUMN yaitu PT PLN. Majelis hakim mempertimbangkan bahwa karena PT Indonesia Power merupakan anak perusahaan dari

BUMN, maka dalam hal pailit kedudukan PT Indonesia Power dipersamakan dengan BUMN.

Dalam menentukan kedudukan PT Indonesia Power, majelis hakim berasaskan kepada beberapa peraturan perundang-undangan, bukti, serta pendapat ahli. Dalam pertimbangannya, majelis hakim menggunakan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas atau kemudian disebut dengan PP No. 72 Tahun 2016. Majelis Hakim menggunakan Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 2A ayat (7) PP No. 72 Tahun 2016.

Selain itu, dalam pertimbangannya, majelis hakim juga menggunakan pendapat dari ahli yaitu Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H. yang menyatakan bahwa pada pokoknya, klasifikasi Saham Seri I pada anak perusahaan BUMN merupakan bentuk kontrol negara terhadap anak perusahaan BUMN melalui BUMN.

Terkait dengan pertimbangan-pertimbangan hakim yang digunakan majelis hakim tersebut, apabila berbicara dari sisi permodalan, bunyi dari PP 72 Tahun 2016 memang mengindikasikan adanya bentuk kontrol negara terhadap anak perusahaan BUMN melalui induk perusahaannya yaitu BUMN. Bentuk kontrol tersebut dapat dilihat melalui adanya saham seri A atau saham dwiwarna yang ada pada anak perusahaan BUMN. Namun, hal tersebut tidak serta merta menjadikan kedudukan anak perusahaan BUMN dapat dipersamakan dengan BUMN dalam hal pailit. Terdapat beberapa faktor lain yang juga turut perlu untuk diperhatikan.

Sebagai suatu subjek hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan atau laba, tentunya BUMN sebagai badan usaha melakukan berbagai upaya agar usahanya tetap berjalan dan menghasilkan keuntungan atau laba tersebut. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan membentuk *holding*. Meskipun praktik pembentukan *holding* tersebut sudah marak dilakukan oleh berbagai BUMN, namun kenyataannya dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sendiri belum ada yang mengatur secara jelas dan eksplisit mengenai pengaturan tentang *holding*.

Menurut *Black's Law Dictionary*, yang dimaksud dengan holding company adalah *a company that usually confines its activities to owning stock in, and supervising management of, other companies. A holding companies usually owns a controlling interest in the companies whose stocks it holds. In order for a corporation to gain the*

benefits of tax consolidation, including tax free dividends and the ability to share operating losses, the holding company must own 80% or more of the voting stock of the corporation (Campbell Black, 1991).

Kemudian, apabila merujuk pada pendapat ahli yaitu Munir Fuady, beliau memberikan pendapat bahwa mengenai perseroan *holding* dapat pula dikenal dengan istilah *holding company*, *parent company*, atau *controlling company*. Menurut beliau, *holding company* memiliki pengertian yaitu perseroan yang memiliki tujuan untuk mempunyai saham di satu atau lebih perusahaan lain atau memiliki tujuan untuk bisa memegang kendali satu atau lebih perusahaan lain (Fuady, 1999).

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka jelas hubungan antara PT PLN dengan PT Indonesia Power yang merupakan *holding company*. Pada pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN Nomor 03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang menyatakan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. Apabila merujuk pada pengertian tersebut, anak perusahaan BUMN merupakan perseroan Terbatas, maka dari itu, anak perusahaan BUMN juga tunduk kepada Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Sebagai suatu perseroan Terbatas, terdapat suatu prinsip universal yang dianut oleh perseroan terbatas yaitu prinsip *separate legal entity*. Inti dari prinsip *separate legal entity* tersebut menyatakan bahwa korporasi merupakan entitas yang terpisah dari pemiliknya di mata hukum. Prinsip ini dapat dilihat di dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas yang menyatakan bahwa 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.

Implikasi dari adanya prinsip tersebut terhadap BUMN adalah segala kekayaan yang diperoleh baik melalui penyertaan modal dari negara ataupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis, demi hukum menjadi kekayaan BUMN itu sendiri dan bukan kekayaan negara lagi. Selain itu, tujuan dari prinsip ini juga adalah untuk mencegah akibat langsung dari risiko bisnis yang sangat mungkin terjadi terhadap BUMN bagi keseluruhan keuangan negara dan demi mengukuhkan eksistensi BUMN sebagai badan hukum privat yang mandiri. Begitupula antara BUMN dengan anak perusahaanya.

Dengan adanya prinsip *separate legal entity*, aset BUMN sebagai perseroan induk dengan anak perusahaannya terlindungi dari potensi kerugian yang mungkin akan terjadi oleh satu di antaranya (Harahap, 2009).

Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa antara BUMN yaitu PT PLN dengan anak perusahaannya yaitu PT Indonesia Power merupakan dua entitas hukum yang berbeda dan terpisah, sehingga masing-masing dari dua perusahaan tersebut memiliki kewajiban dan tanggung jawab pengelolaan perusahaan yang berbeda.

Dengan kata lain, status permodalan yang dimaksud pada PP 72 Tahun 2016 pada anak perusahaan BUMN adalah saham milik negara pada BUMN yang dijadikan penyertaan modal negara. Penyertaan modal negara sendiri merupakan pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau penetapan cadangan perusahaan lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.

Penyertaan modal negara dalam anak perusahaan BUMN, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 2A Ayat (1) PP No 72 tahun 2016, mengindikasikan bahwa ketika saham milik negara pada BUMN lain dialihkan kepada anak perusahaan BUMN, maka proses pengalihan tersebut tidak melibatkan mekanisme APBN melainkan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat (Sulaiman, 2011). Hal ini disebabkan karena saham yang dimiliki oleh negara dalam BUMN pada dasarnya merupakan aset yang telah dipisahkan dari dana APBN. Oleh karena itu, transisi saham menjadi penyertaan modal dalam BUMN tidak lagi bergantung pada prosedur APBN.

Hampir seluruh modal BUMN dibiayai dari aset negara yang telah dipisahkan. Berdasarkan ketentuan ini, secara hukum, aset negara yang telah dipisahkan dan digunakan sebagai modal BUMN secara sah menjadi milik BUMN itu sendiri. Sehingga, seharusnya negara tidak memiliki kekuasaan mutlak terhadap aset negara yang telah dipisahkan untuk menjadi modal perusahaan, karena aset tersebut telah diubah menjadi hak pemegang saham sesuai dengan yang diatur dalam UU PT. Dengan pemisahan aset negara yang telah dilakukan, maka kepemilikan negara atas aset tersebut telah terputus.

Dampak hukum yang timbul dari pemisahan aset negara dalam bentuk penyertaan modal negara dalam suatu anak perusahaan BUMN tersebut adalah aset tersebut tidak dapat lagi dianggap sebagai urusan keuangan publik. Hal ini dikarenakan statusnya yang telah berubah menjadi bagian dari keuangan BUMN sehingga tunduk pada peraturan

perundangan-undangan yang mengatur mengenai BUMN dan PT. Dengan konsep ini, kedudukan hukum negara sebagai badan hukum publik secara otomatis berubah menjadi badan hukum privat pemegang saham, yang memiliki kedudukan yang sama dengan pemegang saham lainnya. Dengan demikian, status keuangan negara yang telah diinvestasikan dalam anak perusahaan BUMN mengalami transformasi hukum, berubah dari keuangan publik menjadi keuangan privat. (Nurdin, 2012)

Pada sisi lain, modal yang dimiliki oleh perusahaan BUMN didapatkan dari aset negara yang telah dipisahkan, yang kemudian dikelola dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang sehat. (Khairandy, 2009). Oleh karena itu, kepemilikan modal dalam anak perusahaan BUMN berasal dari modal yang diperoleh dari perusahaan BUMN, dan bukan berasal dari penyertaan modal yang langsung dilakukan oleh pemerintah sehingga anak perusahaan BUMN tidak dapat dipersamakan kedudukannya dengan induk perusahaannya yaitu BUMN, apabila dilihat dari sisi permodalan.

Kemudian, apabila dilihat dari sudut pandang putusan Mahkamah Konstitusi mengenai status anak perusahaan BUMN melalui Putusan Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang selanjutnya disebut Putusan MK 01/2019, melihat anak perusahaan BUMN tidak dapat didefinisikan sebagai BUMN karena didirikan atas penyertaan saham yang dimiliki oleh BUMN. Putusan MK 01/2019 ini digunakan pula pada dasar pertimbangan Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 121 K/PIDSUS/2020 yang membatalkan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor: 34/Pid.Sus-TPK/2019/PT.DKI dalam kasus tindak pidana korupsi mantan Direktur Utama PT Pertamina yaitu Karen Agustiawan. Berdasarkan kedua putusan tersebut, baik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019 maupun Putusan Mahkamah Agung Nomor 121 K/PIDSUS/2020, telah menguatkan status kedudukan anak perusahaan BUMN yang tidak dapat disamakan dengan BUMN.

Kedudukan PT Indonesia Power sebagai Anak Perusahaan BUMN yang Bergerak di Bidang Kepentingan Publik dalam hal Kepailitan

Dalam putusan No.35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst, selain menyamakan kedudukan PT Indonesia Power dengan PT PLN dari segi permodalan, Majelis Hakim juga menyamakan kedudukan PT Indonesia Power dengan PT PLN dari segi bidang usahanya. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim menimbang bahwa PT Indonesia Power merupakan anak perusahaan BUMN yang diperlakukan sama dengan BUMN serta

merupakan perusahaan yang bergerak di bidang pelayanan kepentingan publik yaitu bidang ketenagalistrikan.

Majelis Hakim menimbang bahwa bidang usaha ketenagalistrikan merupakan bidang usaha yang masuk sebagai usaha yang berkaitan dengan kepentingan publik. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan menyebutkan bahwa usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum meliputi jenis usaha pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, Distribusi tenaga listrik, dan/atau penjualan tenaga listrik.

Selain itu, Majelis Hakim juga mempertimbangkan pendapat ahli yaitu Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H. yang pada pokoknya berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 177 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan bahwa penjelasan undang-undang tidak bisa dijadikan dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut, dan tidak boleh mencantumkan norma baru.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Majelis Hakim menimbang bahwa PT Indonesia Power merupakan anak perusahaan BUMN yang diperlakukan sama dengan BUMN. Oleh karena itu, berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang, yang dapat mengajukan Permohonan pernyataan pailit hanyalah Menteri Keuangan, maka pengajuan permohonan pernyataan pailit yang diajukan oleh Pemohon Pailit yaitu Konsorsium Kinrya Liman Margaseta dianggap tidak memenuhi syarat formil dalam pengajuan Permohonan pernyataan pailit. Dengan demikian, permohonan pailit terhadap PT Indonesia Power dinyatakan ditolak.

Pengertian mengenai istilah kepentingan publik sendiri sebenarnya tidak dijelaskan secara lebih jelas dan komprehensif di dalam peraturan perundang-undangan. Sehingga, pengertian dari istilah tersebut masih abstrak dan tidak bisa digunakan secara baku di dalam berbagai konteks. Apabila berbicara mengenai konteks kepailitan dan kepailitan pada BUMN, maka sudah seharusnya merujuk kepada UUKPKPU dan UU BUMN. UUKPKPU sendiri sudah memberikan penjelasan terkait yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik.

Selain pada UUKPKPU, istilah Kepentingan Umum juga dapat ditemukan pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pada undang-undang tersebut, istilah kepentingan umum digunakan di dalam muatannya yang tercantum pada Pasal 1 Angka 6 yang menyebutkan bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Apabila merujuk pada penjelasan UUKPKPU mengenai pengertian BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka jika dihubungkan dengan jenis BUMN sebagaimana diatur di dalam UU BUMN, maka secara jelas yang dimaksud di dalam penjelasan UUKPKPU mengenai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah BUMN dengan bentuk Perum. Klausula “seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham” serupa dengan pengertian BUMN Perum pada Pasal 1 Angka 4 UU BUMN yang menyebutkan bahwa Perum merupakan 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. Pengertian yang diberikan oleh UUKPKPU ini tentu memberikan anggapan bahwa BUMN yang dapat dipailitkan oleh Menteri Keuangan hanyalah terbatas pada BUMN dengan bentuk Perum. Karena hal inilah kemudian timbul pertanyaan dan perdebatan mengenai bagaimana proses Kepailitan bagi BUMN dengan bentuk Persero.

Menurut Dr. M. Hadi Shubhan, S.H., M.H. dalam pendapatnya sebagai saksi ahli berdasarkan Pasal 177 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa penjelasan undang-undang tidak bisa dijadikan dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut, dan tidak boleh mencantumkan norma baru. Namun, pada Pasal 176 undang-undang *a quo* juga disebutkan bahwa Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam bagian batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Berdasarkan hal tersebut, maka sudah seharusnya bagian Penjelasan pada peraturan perundang-undangan merupakan bagian yang berfungsi sebagai penerang dari uraian pada bagian batang tubuh undang-undang yang masih kurang jelas dan cenderung dapat menimbulkan multitafsir. Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yang mana pada salah satu pertimbangannya, Majelis Hakim menegaskan bahwa sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan. Selain itu, pada Pasal 178 menyebutkan bahwa Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, sudah seharusnya bagian Penjelasan merupakan bagian yang penting dalam menafsirkan suatu uraian ataupun ketentuan dalam undang-undang agar tidak menimbulkan ketidakjelasan dan bukan sebaliknya yang justru menimbulkan kerancuan dan timbulnya multitafsir. Dengan demikian, apabila berbicara mengenai konteks UU BUMN dan UUKPKPU beserta penjelasannya sudah seharusnya menjadi acuan utama dalam hal tersebut.

Meskipun UUKPKPU sudah memberikan pengertian mengenai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik secara jelas, namun dalam kenyataannya tidak dapat dipungkiri bahwa hal tersebut masih menimbulkan kerancuan dan perdebatan di masyarakat. Memang hampir semua BUMN baik yang berbentuk Perum maupun Persero, dibentuk dengan tujuan untuk memberikan kemanfaat bagi kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan tujuan pendirian BUMN yang tercantum pada Pasal 2 Ayat (1) UU BUMN.

Sehingga, apabila ditinjau dari segi tujuan pembentukan, baik Perum maupun Persero dibentuk dengan salah satu tujuannya adalah untuk memberi kemanfaatan bagi khalayak umum sebagaimana contohnya pada PT PLN dan anak perusahaannya yaitu PT Indonesia Power yang bergerak di bidang ketenagalistrikan. Sekiranya hal ini pula lah yang menjadi pertimbangan hakim dalam menetapkan PT Indonesia Power sebagai anak perusahaan BUMN yang bergerak dalam bidang kepentingan umum dan mengesampingkan pengertian BUMN yang bergerak di bidang kepentingan umum yang diberikan di dalam Penjelasan Pasal 2 Ayat (5) UUKPKPU.

Namun perlu diingat kembali, apabila berbicara mengenai konteks kepailitan, kedudukan antara BUMN dengan anak perusahaannya tidak bisa disamakan. Karena kedudukannya yang tidak sama, sudah seharusnya anak perusahaan BUMN tunduk kepada UU PT dan UUKPKPU. Sehingga, meskipun anak perusahaan BUMN seperti PT Indonesia Power bergerak dalam bidang kepentingan umum, namun dalam hal kepailitan tidak bisa dipersamakan dengan BUMN, sehingga sudah seharusnya bisa diajukan permohonan pailitnya selain oleh Menteri Keuangan.

KESIMPULAN

Keputusan Majelis Hakim dalam menentukan kedudukan PT Indonesia Power sebagai termohon pailit tidak tepat. Hal ini dikarenakan berdasarkan UUKPKPU dan UU BUMN, kedudukan PT Indonesia Power sebagai anak perusahaan BUMN tidak bisa dipersamakan dengan induk perusahaannya yaitu PT PLN khususnya dalam hal kepailitan. Hal ini juga didukung oleh beberapa teori dan diperkuat dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dan Putusan Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 121 K/PIDSUS/2020.

Keputusan Majelis Hakim kurang tepat apabila menggunakan bidang usaha PT Indonesia Power sebagai dasar pertimbangan untuk tidak bisa dimohonkan pailit selain oleh Menteri Keuangan. PT Indonesia Power memang bergerak di bidang kepentingan publik yaitu bidang ketenagalistrikan, namun hal tersebut tidak menutup kemungkinan PT Indonesia Power dapat dimohonkan pailit oleh selain Menteri Keuangan mengingat status dan kedudukannya sebagai Anak Perusahaan BUMN yang tidak bisa dipersamakan dengan BUMN.

SARAN

Ketidakjelasan mengenai status dan kedudukan Anak Perusahaan BUMN menimbulkan adanya ketidakpastian hukum, khususnya dalam konteks kepailitan bagi Anak Perusahaan BUMN. Maka dari itu, disarankan untuk diciptakannya harmonisasi hukum mengenai kedudukan anak perusahaan BUMN dan diperlukan adanya peraturan perundang-undangan khusus yang mengatur mengenai anak perusahaan BUMN untuk mengurangi timbulnya konflik atas ketidakjelasan hukum tersebut.

Bidang usaha dari Anak Perusahaan BUMN dan BUMN sering kali dijadikan justifikasi untuk menyamakan status dan kedudukan keduanya. Oleh karena itu, disarankan agar dalam menentukan status dan kedudukan Anak Perusahaan BUMN dan BUMN, selain menciptakan harmonisasi hukum mengenai kedudukan anak perusahaan BUMN, diperlukan juga harmonisasi dan keseragaman pemahaman mengenai pengertian BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik yang tercantum pada Pasal 2 Ayat (5) UUKPKPU antara para praktisi hukum bersama dengan para akademik agar tidak menimbulkan masalah serupa di kemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfin Sulaiman. (2011). *Keuangan Negara pada Badan Usaha Milik Negara dalam perspektif Ilmu Hukum*. Bandung: PT Alumni
- Andriani Nurdin. (2012). *Kepailitan BUMN Persero berdasarkan Asas Kepastian Hukum*. Bandung: PT. Alumni.
- Harahap, M. Y. (2009). *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Khairandy, R. (2009). Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian Atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 16(1), 73-87.
- Yuanitasari, D. (2023). Implikasi Pembuktian Sederhana Atas Pemohonan Pailit Sebagai Langkah Strategis Terhadap Pelunasan Utang PT Yoga Citi Indonesia. *Thutuh Sawo: Jurnal Ilmiah Pendidikan dan Humaniora Vol. 7, No. 1*, 34.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

- Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.
- Peraturan Menteri BUMN Nomor 03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggora Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- Undang-undang No. 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan
- Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas