

**Analisis Permohonan Pailit Terhadap Anak Perusahaan Umum (PERUM) yang Memiliki Diversifikasi Usaha Dihubungkan dengan Asas Kepastian Hukum dalam Kepailitan BUMN Holding**

**Audrey Ivana<sup>1</sup>, Shelly Kurniawan**

Universitas Kristen Maranatha, Indonesia<sup>1,2</sup>

audreyivanaa@gmail.com, shellyelvira@gmail.com

**ABSTRACT**

*Indonesia has several State-Owned Enterprises (SOEs) that implement diversification through a concentric scheme. As a result, there are several SOE Holding Companies whose subsidiaries operate in the same business sectors as the parent company. SOE Holding Companies are not exempt from the risk of bankruptcy, whether involving the parent company or the subsidiaries. Currently, Indonesia does not have regulations regarding the establishment of SOE Holding Companies and the bankruptcy of their subsidiaries. This research aims to examine the regulations surrounding SOE Holding Companies and the responsibility of SOE Holding Companies in the form of a Public Corporation (Perum) for their subsidiaries that experience bankruptcy. This study uses a normative juridical approach, with legislative and conceptual perspectives, to discuss the regulations on bankrupting SOE subsidiaries in the form of a Public Corporation. The research object is the subsidiaries of SOEs. The findings of this study show that, first, the parent company and the subsidiary are separate and independent legal entities based on the principles of separate legal entity and limited liability. Second, the bankruptcy of a subsidiary will only affect the loss of capital and the decline in the wealth of the SOE Holding. The SOE Holding Company cannot be directly held liable for the subsidiary's debts, but it may be held accountable if it is proven that its decisions caused the subsidiary's bankruptcy.*

**Keywords:** Bankruptcy, State-Owned Enterprises, Diversification, SOE Holding, SOE Subsidiary.

**ABSTRAK**

Indonesia memiliki beberapa Badan Usaha Milik Negara yang menerapkan diversifikasi dengan skema konsentrik. Akibatnya, terdapat beberapa BUMN Holding Company yang bidang usaha anak perusahaan sama dengan induk perusahaannya. BUMN Holding Company tidak luput dari risiko terjadinya kepailitan, baik terhadap induk perusahaan atau anak perusahaan BUMN. Saat ini Indonesia belum memiliki pengaturan mengenai pendirian BUMN Holding Company dan kepailitan terhadap anak perusahaan. Tujuan penelitian ini yaitu mengetahui bagaimana pengaturan mengenai BUMN Holding Company dan bagaimana tanggung jawab BUMN Holding berbentuk Perum terhadap anak perusahaannya yang mengalami kepailitan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual ini membahas mengenai pengaturan untuk memailitkan anak perusahaan BUMN berbentuk Perum. Objek penelitian ini adalah anak perusahaan BUMN. Penelitian ini menunjukkan bahwa, pertama, induk perusahaan dan anak perusahaan merupakan badan hukum yang terpisah dan mandiri berlandaskan pada prinsip *separate legal entity* dan *limited liability*. Kedua, kepailitan anak perusahaan hanya akan berdampak berupa kerugian modal dan penurunan kekayaan BUMN Holding. BUMN Holding tidak dapat turut ditagih dalam pelunasan utang anak perusahaan BUMN, namun dapat turut dimintai pertanggung jawaban apabila terbukti dalam keputusannya mengakibatkan kepailitan terhadap anak perusahaan.

**Kata kunci:** Kepailitan, Badan Usaha Milik Negara, Diversifikasi, BUMN Holding, Anak Perusahaan BUMN

## PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.*" Hal ini bertujuan agar menciptakan kesejahteraan masyarakat dan jaminan untuk kemudahan akses terhadap komoditas yang esensial. Dalam menjalankan produksi tersebut pemerintah membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pasal 1 ayat 1 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN) menyatakan bahwa "*Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*" BUMN sendiri terbagi menjadi 2 jenis, yaitu BUMN Persero dan BUMN Perum. Persero berdasarkan Pasal 1 ayat 2 UU menjelaskan bahwa "*BUMN 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 Pasal 1 ayat 4 UU BUMN menjelaskan bahwa "*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.*"

Dalam menjalankan sebuah kegiatan usaha, dikenal sebuah istilah yaitu diversifikasi usaha. Diversifikasi usaha merupakan salah satu strategi yang dilakukan perusahaan untuk memperluas usahanya dengan membuka beberapa unit bisnis atau anak perusahaan baru baik dalam lini bisnis yang sama dengan yang sudah ada maupun dalam unit bisnis yang berbeda dengan bisnis inti perusahaan.<sup>1</sup> Praktik kegiatan usaha BUMN juga tidak luput dari diterapkannya diversifikasi dengan membentuk BUMN  *Holding Company*.

*Holding Company* merupakan perusahaan induk yang didalamnya terdiri dari beberapa perusahaan. Tujuan utama dibentuk BUMN  *Holding* adalah *rightsizing* BUMN yaitu restrukturisasi/penataan kembali BUMN dengan cara pemetaan secara lebih tajam dan dilakukan *regrouping*/konsolidasi untuk mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang lebih ideal<sup>2</sup>. Untuk itu saat ini telah ada 12  *Holding* BUMN Sektoral yang terdiri dari 15  *Holding* BUMN. Dari 15 Induk BUMN  *Holding*, terdapat 14 perusahaan berbentuk Persero dan 1 berbentuk perusahaan umum (Perum) yang membawahi anggota  *Holding* yang berbentuk perseroan terbatas. Perum Perusahaan Umum Kehutanan Negara (Perhutani) merupakan BUMN yang memiliki diversifikasi yaitu dengan memiliki 5 anak perusahaan.

Pada dasarnya perum tidak dapat diposisikan sebagai anak perusahaan karena dalam skema  *Holding*, induk perusahaan memiliki sebagian besar saham atau

mengendalikan beberapa perusahaan lain yang merupakan anak perusahaan dalam suatu grup perusahaan yang memiliki peranan penting.<sup>3</sup> Sedangkan Perum seluruh modalnya dimiliki secara langsung oleh negara dan tidak terbagi atas saham, maka dari itu dalam BUMN  *Holding*  Perum harus diposisikan sebagai induk. Nantinya, induk perusahaan akan memiliki sebagai besar saham dari anak perusahaan, yang mana anak perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas. Gencarnya pembentukan  *Holding Company*  di Indonesia sayangnya tidak dibarengi dengan dasar hukum yang kuat. Nyatanya, sampai saat ini belum ada peraturan khusus tentang pembentukan  *Holding Company* , terutama BUMN. Padahal terdapat beragam risiko yang dapat dihadapi oleh  *Holding* , salah satunya ialah kepailitan. Kepailitan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (UU KPKPU) " *Kepailitan merupakan sita umum atas semua kekayaan Debitor Pailit yang pengurusan dan pemberesannya dilakukan oleh Kurator di bawah pengawasan Hakim Pengawas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.* " Sejatinya peraturan mengenai kepailitan dalam BUMN  *Holding*  juga masih mengalami kekosongan hukum yang menyebabkan banyaknya perbedaan pendapat di kalangan masyarakat tentang proses permohonan pailit anak perusahaan Perum.

Beberapa hasil penelitian sebelumnya mengenai tema yang serupa dengan penulis, penelitian dari (Nabilla Syafira  *and others*  2024) dengan judul "Permohonan Pailit Terhadap Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus PT Indonesia Power)" fokus penelitian ini pada kedudukan dan status hukum anak perusahaan dalam studi kasus PT Indonesia Power. Selanjutnya penelitian oleh (Chintya Dewi  *and others*  2019) dengan judul "Kepailitan Terhadap Anak Perusahaan dalam  *Holding Company*  Badan Usaha Milik Negara yang berfokus pada hubungan hukum  *Holding*  BUMN Persero dengan anak perusahaan BUMN. Berlandaskan latar belakang tertera, maka konsentrasi utama penulis dalam penelitian ini adalah pada bagaimana proses permohonan kepailitan anak perusahaan Perum yang memiliki diversifikasi usaha akibat dari tidak adanya kepastian hukum.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian Yuridis Normatif yakni metode penelitian hukum dimana bersifat deskriptif dan dilaksanakan melalui bahan sekunder berupa skripsi, jurnal, buku, serta berbagai artikel hukum. Skripsi yang relevan memberikan pengetahuan mendalam mengenai kepailitan dan Badan Usaha Milik Negara, sementara jurnal dan buku menyajikan penelitian yang relevan dengan perspektif para ahli. Artikel hukum digunakan untuk memahami kerangka hukum di Indonesia.

Analisis yang dilakukan terhadap data sekunder ini menggunakan pendekatan Konseptual atau ( *Conceptual Approach* ) dimana dilaksanakan dengan menelaah konsep- konsep tentang hukum kepailitan dan perusahaan BUMN. Lebih lanjut, penelitian ini menggunakan pendekatan Undang-Undang ( *Statute Approach* )

yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan terhadap permasalahan hukum yang dibahas dan yang terakhir adalah pendekatan kasus (*Case Approach*) yang merupakan suatu pendekatan dengan melibatkan kasus atau keputusan pengadilan sebagai sarana untuk memahami hukum dan penerapannya pada situasi dunia nyata. Pendekatan ini mencakup analisis fakta-fakta yang terkait dengan masalah hukum yang relevan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### **Pengaturan Mengenai BUMN *Holding Company* yang Memiliki Diversifikasi**

Diversifikasi merupakan strategi yang dilakukan perusahaan yang bertujuan untuk memperluas bisnis dan meningkatkan keuangan perusahaan. Diversifikasi dapat dibedakan menjadi 2 yaitu diversifikasi konsentrik dan diversifikasi horizontal. Diversifikasi konsentrik ialah strategi yang dilakukan perusahaan untuk menambah produk baru tetapi masih berkaitan dengan produk pada perusahaan induk, sedangkan diversifikasi horizontal ialah penambahan produk baru yang tidak memiliki kaitan dengan produk yang sudah ada.<sup>4</sup> Dalam hal ini, BUMN  *Holding Company* di Indonesia menerapkan diversifikasi konsentrik yang mana  *Holding Company* dibagi menjadi beberapa sektor yang memiliki fokus usahanya sendiri di bidang tertentu. Perluasan bisnis guna mendapatkan keuntungan yang besar selaras dengan tujuan hadirnya BUMN Perum ialah menyelenggarakan kegiatan usaha demi kemanfaatan umum dan mengejar keuntungan. Salah satu contoh ialah BUMN Perum Perhutani yang menerapkan diversifikasi konsentrik, dengan memiliki anak perusahaan yang bidang usahanya berkaitan dengan perusahaan induknya.

Gencarnya pendirian BUMN  *Holding* sayangnya tidak dibarengi dengan peraturan hukum yang kuat. Indonesia belum memiliki pengaturan khusus mengenai tata cara pendirian  *Holding Company*. Dalam praktiknya, hanya diatur mengenai pendirian BUMN dan penambahan atau pengurangan penyertaan modal harus diatur dalam Peraturan Pemerintah yang diterbitkan. Tata cara pendirian 14 BUMN  *Holding* selama ini hanya didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 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 (PP 72/2016). Pasal 2A ayat 2 PP 72/2016 yang berbunyi, “*Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.*” Pasal ini hanya mengatur pembentukan BUMN  *Holding* dengan cara penggabungan namun hanya berlaku bagi BUMN Persero karena terdapat frasa “*kekayaan negara berupa saham*” yang mana BUMN Perum tidak terbagi atas saham. Sehingga dalam hal pendirian BUMN  *Holding* Perum masih mengalami kekosongan hukum.

Sejatinya, diversifikasi dalam BUMN  *Holding* Perum juga dilakukan dengan menggabungkan perusahaan-perusahaan BUMN yang memiliki bidang usaha serupa. Contohnya yaitu pembentukan BUMN  *Holding* Perum Perhutani dengan PT. Inhutani I sampai V. Penggabungan ini diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah RI No. 73 tahun 2014 tentang Penambahan Penyertaan Modal Negara Republik Indonesia ke Dalam Modal Perusahaan Umum (Perum) Kehutanan Negara (PP 73/2014). Penambahan penyertaan modal negara kepada Perum berasal dari pengalihan seluruh saham milik negara pada eks BUMN Persero yang menjadi anak perusahaan BUMN  *Holding*. Pengalihan penyertaan modal negara berimbas pada status anak perusahaan yang tidak lagi tergolong sebagai BUMN, melainkan hanya sebatas anak perusahaan BUMN. Maka selanjutnya, anak perusahaan BUMN berganti menjadi perseroan terbatas yang tunduk sepenuhnya pada UU PT. Hal ini selaras dengan Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri BUMN No.3 tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa “*Anak Perusahaan BUMN adalah Perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau Perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.*”

Berdasarkan prinsip *separate legal entity*, anak perusahaan BUMN sejatinya berbeda dengan induk perusahaannya. Sebagai sebuah perseroan terbatas, yang tunduk pada UU PT, anak perusahaan memiliki kedudukan sebagai subjek hukum mandiri dan berstatus badan hukum. Anak perusahaan dapat memiliki harta kekayaan sendiri, dan dapat melakukan perbuatan hukum secara mandiri. Sehingga dalam hal ini induk dan anak perusahaan memiliki hak dan kewajiban yang terbatas dalam lingkup lapangan harta kekayaan (*limited liability*). Yang mana harta kekayaan pemegang saham (dalam hal ini adalah  *Holding*) dan harta kekayaan badan hukum terpisah.<sup>5</sup> Namun tetap saja  *Holding Company* merupakan satu kesatuan yang ekonomis, yang artinya kepemilikannya berada pada satu tangan.<sup>6</sup>  *Holding* tetap memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap pengurusan dan pengelolaan anak perusahaan. Hal ini menjadi sebuah konsekuensi logis karena dalam pengambilan keputusan, didasarkan pada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan pemilik saham terbesar ialah  *Holding*.

Pasal 2A PP 72/2016 menjelaskan bahwa kekayaan negara yang disertakan oleh BUMN  *Holding* adalah kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan penyertaan modal BUMN  *Holding* kepada anak perusahaannya diperoleh dari perusahaan BUMN, dan bukan berasal dari penyertaan modal negara secara langsung. Meskipun demikian, penyertaan modal secara tidak langsung, menjadikan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa. Saham yang dimaksud ialah kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal tersebut akan bertransformasi menjadi saham/modal negara yang menjadi kekayaan perseroan terbatas. Sedangkan hak istimewa adalah hak negara untuk menyetujui:

- a. Pengangkatan anggota Direksi dan anggota Komisaris;
- b. Perubahan anggaran dasar;
- c. Perubahan struktur kepemilikan saham;

- d. Penggabungan, peleburan, pemisahan, dan pembubaran, serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain.

Kepemilikan saham/modal negara ini dicatat sebagai investasi jangka panjang sesuai dengan persentase kepemilikan saham/modal negara yang dimiliki oleh  *Holding*. Oleh karena  *asset* negara telah diubah menjadi hak pemegang saham yang dimiliki BUMN menurut UU PT, maka aset ini tidak lagi dapat dianggap sebagai urusan keuangan publik.

### **Permohonan Pailit Anak Perusahaan Perum dalam BUMN *Holding***

Kepailitan terjadi atas putusan dari pengadilan niaga, dimana debitur memiliki 2 (dua) atau lebih kreditor dan tidak membayar lunas sedikitnya 1 (satu) utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Kepailitan dalam UU KPKPU dapat dibedakan menjadi 2 dalam prosesnya, yaitu kepailitan langsung dan tidak langsung. Kepailitan secara langsung adalah proses yang dapat dimohonkan oleh salah satu kreditor atau lebih atau oleh debitur ke pengadilan niaga. Sedangkan, kepailitan secara tidak langsung adalah proses yang hanya bisa diajukan oleh pihak yang ditunjuk undang-undang berdasarkan Pasal 2 ayat 3-5 UU KPKPU. Pihak yang ditunjuk undang-undang ialah Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, dan Menteri Keuangan.

Salah satu entitas yang tidak dapat dilakukan kepailitan secara langsung adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang kepentingan publik. Pada dasarnya BUMN terbagi menjadi 2 bentuk yaitu Persero dan Perum. Persero dalam UU BUMN didefinisikan sebagai BUMN yang bertujuan untuk mengejar keuntungan. Sedangkan, Perum didefinisikan sebagai BUMN yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan. Setelah dilakukan penafsiran gramatikal maka BUMN yang tidak dapat dipailitkan secara langsung menurut UU KPKPU harus dimaknai sebagai BUMN yang berbentuk Perum. Hal ini disebabkan Perum diamanatkan oleh UU bertujuan untuk kemanfaatan umum sekaligus mengejar keuntungan dan modalnya tidak terbagi atas saham, sedangkan Persero hanya bertujuan untuk mengejar keuntungan. Perum hanya dapat diajukan pailit oleh menteri keuangan, sedangkan Persero dapat dipailitkan secara langsung yaitu dapat dimohonkan oleh kreditor. Hal ini merupakan konsekuensi logis akibat tunduknya BUMN Persero terhadap ketentuan dan prinsip-prinsip perseroan terbatas yang tertuang dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas. Sumber permodalan BUMN Persero berasal dari kekayaan negara yang telah dipecah dari APBN.<sup>7</sup>

Dalam hal ini BUMN  *Holding* Perum hanya dapat diajukan pailit oleh kementerian keuangan. Sedangkan, bagi anak perusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) masih terdapat perdebatan apakah dapat dipailitkan secara langsung atau tidak. Oleh karena tidak ada peraturan yang jelas yang mengatur proses permohonan pailit bagi anak perusahaan BUMN, maka kerap terjadi perbedaan penafsiran antara penegak hukum dan masyarakat. Berkaca dari kasus kepailitan yang terjadi pada anak perusahaan BUMN Persero yaitu PT Indonesia Power, melalui

putusan No.35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst gugatan pailit yang dimohonkan oleh kreditor ditolak. Penolakan tersebut didasarkan bahwa anak perusahaan harus disamakan dengan BUMN berdasarkan Pasal 2A ayat 7 PP 72/2016 sehingga permohonan pailit hanya dapat dimohonkan oleh menteri keuangan.

Pasal 2A ayat 7 PP 72/2016, mengatur bahwa anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN dalam hal:

- a. mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
- b. mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.

Terdapat hal yang perlu dikritisi dalam pertimbangan putusan pailit tersebut, yang mana hakim tidak mengerti maksud dari Pasal 2A ayat 7 tersebut. Dalam penjelasannya, dinyatakan “yang termasuk dalam perlakuan yang sama dalam kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah antara lain terkait dengan proses dan bentuk perizinan, hak untuk memperoleh HPL, kegiatan perluasan lahan dan/atau keikutsertaan dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan atau pemerintahan yang melibatkan BUMN.” Maka dari itu, dalam hal kepailitan tidak dapat diterapkan untuk disamakan dengan BUMN. Pun, pasal ini tidak menjelaskan lebih lanjut frasa “disamakan dengan BUMN” adalah BUMN yang berbentuk apa atau BUMN yang dimaksud adalah bentuk BUMN Holdingnya. Lebih lanjut, telah jelas bahwa anak perusahaan BUMN adalah Perseroan Terbatas, maka dari itu seharusnya proses kepailitannya disamakan dengan Perseroan Terbatas lainnya yang dapat dimohonkan oleh kreditor atau debitur. Meskipun merupakan anak perusahaan BUMN namun dalam kegiatan usahanya, tetap mengacu pada prinsip *separate legal entity*, sehingga dalam proses permohonan pailit harus dilihat bentuk perusahaannya, selama bukan merupakan Perum maka tidak perlu dimohonkan oleh menteri keuangan. Nantinya hakim pengadilan niaga dalam memutuskan perkara serupa tidak terikat dengan yurisprudensi Putusan No.35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst tersebut karena Indonesia merupakan negara Civil Law.

Permasalahan yang kerap terjadi dalam permohonan pailit anak perusahaan BUMN adalah peraturan dalam UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengatur bahwa terhadap aset BUMN tidak dapat dilakukan sita jaminan dan sita umum. Konsekuensi dari adanya peraturan ini adalah BUMN tidak dapat dipailitkan sama sekali meskipun dalam keadaan tidak mampu bayar. Hal ini jelas menimbulkan ketidakpastian hukum karena dalam Pasal 2 ayat 5 UU KPKPU jelas mengatur proses permohonan pailit bagi BUMN Perum. Dalam mengatasi permasalahan ini perlu mengacu pada asas *lex posterior derogate legi priori*. Dalam hal ini meskipun diundangkan dalam tahun yang sama, namun UU KPKPU sebagai UU yang baru dan dapat mengesampingkan UU yang lama yaitu UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara. Sehingga terhadap BUMN dapat dilakukan sita umum.

### **Kepailitan Secara Langsung Anak Perusahaan BUMN Perum**

Hadirnya yurisprudensi bahwa anak perusahaan BUMN tidak dapat dipailitkan secara langsung karena harus disamakan dengan BUMN membawa dampak pada kerugian yang dialami oleh kreditur. Sejatinya merupakan anomali jika anak perusahaan BUMN yang tunduk pada UU PT, dalam hal kepailitan disamakan seperti Perum pada umumnya. Anak perusahaan BUMN sendiri modalnya berasal dari aset BUMN  *Holding* sehingga sejatinya tidak ada kaitan secara langsung dengan keuangan negara dan tidak ada penyertaan modal secara langsung. Pun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dalam pertimbangannya dinyatakan harus dibedakan mengenai status hukum BUMN  *Holding* dan anak perusahaannya.

Menurut Gustav Radburch terdapat 3 tujuan hukum yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Dalam permasalahan hukum kepailitan anak perusahaan BUMN Perum ini tidak tercermin adanya 3 tujuan hukum. Mengenai kepastian hukum, nyatanya UU KPKPU bertentangan dengan PP 72/2016, UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara. Melalui berbagai rujukan pasal yang ada, sayangnya tidak dapat memberikan kepastian hukum sehingga kerap menimbulkan salah tafsir dari penerapan sebuah UU. Telah terjadi diharmonisasi yang dilakukan pembentuk undang-undang dalam merumuskan dan membuat sebuah peraturan.<sup>8</sup> Tidak tercapainya kemanfaatan dan keadilan adalah konsekuensi logis dari ketidakpastian hukum. Anak Perusahaan BUMN yang tidak sanggup lagi memenuhi kewajiban pembayaran utangnya kepada kreditur jika tidak dapat dipailitkan, tentu menimbulkan ketidakadilan bagi kreditur yang hanya bisa terus menanti pembayaran utang tanpa ada upaya apa pun.

Belum terakomodirnya peraturan kepailitan anak perusahaan BUMN berbentuk Perum baik dalam UU KPKPU dan UU BUMN menjadi sebuah permasalahan hukum. Seharusnya dalam masa kekosongan hukum ini, anak perusahaan BUMN Perum dalam hal kepailitan disamakan dengan perseroan terbatas lainnya sampai terdapat peraturan khusus yang mengatur. Hal ini menjadi masuk akal karena anak perusahaan memang berbentuk perseroan terbatas dan dalam menjalankan perusahaannya tunduk sepenuhnya pada UU Perseroan Terbatas. Kemudian, bila merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi mengenai status anak perusahaan BUMN melalui Putusan Nomor: 01/PHPU-PRES/XVII/2019 yang selanjutnya disebut Putusan MK 01/2019, dapat dilihat bahwa anak perusahaan BUMN tidak dapat didefinisikan sebagai BUMN karena didirikan atas penyertaan saham yang dimiliki oleh BUMN. Pun jika dilihat dari organ perusahaan, anak perusahaan BUMN Perum tidak dapat disamakan dengan induknya. Hal ini dikarenakan organ perusahaan BUMN Perum terdiri dari Menteri Keuangan, Direksi, dan Dewan Pengawas. Sedangkan organ perusahaan anak perusahaan terdiri dari direksi, komisaris, dan RUPS. Justru dengan disamakannya anak perusahaan BUMN Perum dengan perseroan terbatas lainnya akan berimplikasi positif dengan terciptanya kepastian hukum dan mewujudkan keadilan bagi kreditur.

Prinsip *separate legal entity* yang diterapkan dalam  *Holding Company* mengartikan bahwa antara  *Holding* dan anak perusahaan berdiri secara mandiri dan merupakan badan hukum yang terpisah. Dalam hal ini kreditur tidak dapat menuntut pelunasan hutang anak perusahaan BUMN kepada  *Holding*.  *Holding Company* bertanggung jawab atas anak perusahaan sebatas kewenangan yang diberikan kepadanya, baik dalam hal  *management* dan kebijakan perusahaan yang lain. Pemegang saham juga hanya bertanggung jawab sebatas nilai modal saham yang disetorkan di dalam perusahaan tersebut.<sup>9</sup>  *Holding* hanya akan mengalami kerugian modal dan penurunan kekayaan.

Mengenai pertanggung jawaban, dalam hal kepailitan anak perusahaan jika terbukti bahwa kepailitan disebabkan oleh Direksi dan kekayaan perusahaan tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota Direksi secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut. Pun, jika terbukti direksi menimbulkan kerugian bagi perusahaan maka direksi dapat dituntut atau digugat ke pengadilan oleh Komisaris perusahaan. Namun, jika ada anggota direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan dikarenakan kesalahan/kelalaiannya maka direksi tersebut tidak turut bertanggung jawab secara tanggung renteng.

Pemegang saham sejatinya juga dapat dimintai pertanggung jawaban apabila terbukti terlibat menyebabkan anak perusahaan gagal memenuhi kewajibannya yang telah jatuh tempo.  *Holding* sebagai pemegang saham terbesar memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap anak perusahaannya dalam RUPS.  *Holding* dapat diminta pertanggungjawaban apabila terbukti:

1. Ada keterlibatan induk perusahaan dalam menentukan manajemen perusahaan, keuangan, keputusan bisnis yang menyebabkan kerugian Perseroan.
2. Tindakan yang dilakukan oleh anak perusahaan untuk kepentingan induk perusahaan.
3. Induk perusahaan mengetahui masalah kecukupan finansial dari anak perusahaan, namun mengacuhkannya.<sup>10</sup>

Untuk itu  *Holding* harus dapat membuktikan kepailitan anak perusahaan bukan disebabkan olehnya. Apabila pemegang saham terbukti bertanggung jawab atas kepailitan anak perusahaan maka yang akan dilibatkan adalah direksi BUMN  *Holding* selaku pemegang saham anak perusahaan.<sup>11</sup> Tanggung jawab yang dimaksud ialah BUMN  *Holding* dengan anak perusahaan BUMN melakukan pelunasan pembayaran hutang kepada para kreditur. BUMN  *Holding* dapat langsung dimintai pertanggung jawaban setelah seluruh harta kekayaan anak perusahaan BUMN tidak cukup untuk membayar hutangnya pada kreditur.

Sampai saat ini, tidak terdapat kasus kepailitan bagi anak perusahaan BUMN Perum. Hal ini dikarenakan terdapat berbagai upaya yang dilakukan pemerintah untuk mencegah permohonan pailit yang menyebabkan aset negara menjadi dibawah kekuasaan kurator bukan lagi negara. Sebagai sebuah BUMN, tentu saja memiliki

kekhususannya sendiri maka meskipun sebagai badan hukum terpisah, keadaan tidak mampu bayar yang dialami anak perusahaan harus dibahas. Pembahasan mengenai kepailitan anak perusahaan dibahas oleh Direksi BUMN Holding dengan Menteri BUMN. Dalam pembahasan ini, kerap dirumuskan upaya penyelamatan anak perusahaan BUMN agar tidak sampai dilakukan permohonan pailit dan sita umum. Langkah yang bisa dilakukan jika terjadi ketidakmampuan bayar ialah restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi utang adalah upaya untuk mengubah syarat-syarat pembayaran utang yang telah disepakati sebelumnya antara perusahaan dengan kreditur. Tujuannya adalah untuk membuat kondisi pembayaran utang menjadi lebih ringan dan sesuai dengan kemampuan perusahaan.<sup>12</sup> Sedangkan Pasal 1 angka 12 menyatakan "Privatisasi berdasarkan adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat." Pun, induk perusahaan juga berperan dengan meningkatkan penyertaan modal kepada anak perusahaan. Salah satu tujuan dari adanya kepailitan adalah mencegah agar debitur tidak melakukan perbuatan yang dapat merugikan kreditur.<sup>13</sup> Maka dari itu, langkah restrukturisasi harus dipertimbangkan dengan baik agar tidak merugikan kepentingan kreditur. Dalam hal ini, dapat dilihat bahwa meskipun merupakan badan hukum yang terpisah dan mandiri, anak perusahaan BUMN tidak dapat luput dari campur tangan BUMN Holding dan Menteri BUMN.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Berdasarkan hasil pembahasan di atas, penulis menyimpulkan, BUMN juga menerapkan skema diversifikasi, dan pada BUMN  *Holding* Perum diterapkan diversifikasi konsentrik. Diversifikasi ini diwujudkan dengan hadirnya anak perusahaan di bidang usaha yang sama dengan BUMN  *Holding* Perum, yang menyebabkan anak perusahaan BUMN dapat diperlakukan sama seperti BUMN. Indonesia belum memiliki peraturan khusus mengenai pendirian  *Holding Company* BUMN Perum dan pengaturan mengenai kepailitan anak perusahaan BUMN. Maka dari itu menimbulkan kekosongan hukum mengenai proses pengajuan pailit anak perusahaan BUMN yang berbentuk Perum. Oleh karena anak perusahaan BUMN Perum dapat disamakan dengan BUMN maka pengajuan kepailitan hanya dapat diajukan oleh kementerian keuangan. Namun, dilihat dari pendirian dan organ perusahaan, anak perusahaan BUMN Perum tidak dapat disamakan dengan induknya, maka dari itu seharusnya tunduk pada UU PT dan proses kepailitannya disamakan dengan perseroan terbatas lainnya. BUMN  *Holding* berbentuk Perum dan anak perusahaannya merupakan subjek hukum yang mandiri dan terpisah maka dari itu BUMN  *Holding* tidak dapat turut ditagih pelunasan hutang. Namun demikian, BUMN  *Holding* dapat dimintai pertanggung jawaban sebagai pemegang saham apabila dapat dibuktikan bahwa induk perusahaan turut menyebabkan kerugian. Mengingat BUMN  *Holding* memiliki peranan yang sangat besar dalam pengambilan keputusan perusahaan sebagai pemegang saham terbesar. Kepailitan anak perusahaan BUMN hanya akan berakibat pada kerugian modal dan penurunan kekayaan BUMN  *Holding*.

## Saran

Pembentuk undang-undang perlu melakukan pengkajian ulang dan harmonisasi mengenai ketentuan Undang-Undang Kepailitan dan PKPU No. 37 tahun 2004, UU BUMN No. 19 tahun 2003, UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pemerintah juga perlu memberikan penjelasan dan pengaturan yang lebih *rigid* mengenai kepailitan BUMN, pendirian BUMN  *Holding Company*, dan kepailitan anak perusahaan BUMN. Untuk itu, perlu dilakukan revisi terhadap UU KPKPU dan UU BUMN. Perlu diperjelas bahwa saat anak perusahaan Perum dimohonkan pailit, tidak serta merta proses permohonan pailit disamakan dengan Perum, melainkan harus dilihat terlebih dahulu bentuk dari perusahaan tersebut. Hal ini sangat diperlukan supaya memberikan kepastian hukum dan penegakan hukum yang lebih optimal.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- David, F. R. (2017). *Strategic Management: Concepts and Cases*. New Jersey: Pearson.
- Kosasih, J. I., & Haykal, H. (2020). *Kasus Hukum Notaris di Bidang Kredit Perbankan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Prasetya, R. (2022). *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, A. (2009). *Hukum Kepailitan*. Bogor: Ghalia Indonesia.

### Jurnal

- Dewi, C., & Mentari, N. (2019). Kepailitan terhadap anak perusahaan dalam holding company badan usaha milik negara. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 26(2).
- Padmawati, S. N. (2024). Perlindungan hukum terhadap hubungan induk perusahaan dan anak perusahaan dalam holding company BUMN. *Jurnal Ilmu Hukum dan Tata Negara*, 2(1).
- Putri, M. (2022). Harmonisasi undang-undang kepailitan anak perusahaan badan usaha milik negara. *Setara Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1).
- Satoto, S. H. (2009). Strategi diversifikasi terhadap kinerja perusahaan. *Jurnal Keuangan dan Perbankan*, 13(2).
- Sipayung, P. J. F. (2013). Tinjauan yuridis holdingisasi BUMN dalam rangka peningkatan kinerja menurut perspektif hukum perusahaan. *Jurnal Hukum Ekonomi*, 1(1), 1–8.
- Swastiningsih, R. W. (2022). Kewenangan Menteri Keuangan dalam mengajukan permohonan pailit BUMN. *Bureaucracy Journal*, 2(1).

Tanaya, P. E., & Sudiarawan, K. A. (2017). Akibat hukum kepailitan badan usaha milik negara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. *Jurnal Komunikasi Hukum*, 3(1).

#### **Perundang-undangan**

Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: Per-03/MBU/2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

#### **Rujukan Internet**

Ayutia Nurita Sari. "Mengenal Holding BUMN Sektoral di Indonesia." Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15317/Mengenal-Holding-BUMN-Sektoral-di-Indonesia.html>, diakses pada 30 Oktober 2024, pukul 13.12 WIB.