

## HARMONISASI UNDANG-UNDANG KEPAILITAN ANAK PERUSAHAAN BADAN USAHA MILIK NEGARA

Maharani Putri Handayani<sup>1\*</sup>, Puguh Aji Hari Setiawan<sup>2</sup>, Dewi Iryani<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup> Magister Hukum, Universitas Bung Karno, Jakarta, Indonesia

\*Email: maharaniputrih16@gmail.com

### Abstract

*This study aims to examine and analyze the harmonization of bankruptcy law concerning subsidiaries of State-Owned Enterprises (SOEs). Law Number 37 of 2004 does not provide an explanation regarding SOE subsidiaries, making harmonization of laws and regulations on the bankruptcy of SOE subsidiaries necessary. The method used in this research is normative legal research. The data used are secondary data consisting of primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials. Data analysis was conducted using a qualitative juridical method. The results show that harmonization between the Bankruptcy and Suspension of Debt Payment Obligations Law Number 37 of 2004 and the SOE Law Number 19 of 2003 confirms that an SOE subsidiary may be declared bankrupt by a party other than the Minister of Finance, because Article 2 paragraph (5) of Law Number 37 of 2004 applies only to SOEs operating in the public interest and not divided into shares, a form that under the SOE regime exists only in Perum.*

**Keywords:** Harmonization; Bankruptcy; Subsidiary; State-Owned Enterprise; Perum

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis harmonisasi undang-undang kepailitan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tidak memberikan penjelasan mengenai anak perusahaan BUMN sehingga diperlukan harmonisasi peraturan perundang-undangan mengenai kepailitan anak perusahaan BUMN. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Data yang digunakan berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Analisis data dilakukan dengan metode analisis yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa harmonisasi Undang-Undang Kepailitan dan PKPU Nomor 37 Tahun 2004 terhadap Undang-Undang BUMN Nomor 19 Tahun 2003 menegaskan bahwa anak perusahaan BUMN dapat dipailitkan oleh pihak selain Menteri Keuangan, karena Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 hanya berlaku bagi BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik dan tidak terbagi atas saham, sedangkan bentuk demikian dalam rezim BUMN hanya terdapat pada Perum.

**Kata Kunci:** Harmonisasi; Kepailitan; Anak Perusahaan; BUMN; Perum

### 1. Pendahuluan

Indonesia merupakan Negara Hukum menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa bahwa segala tatanan dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara didasarkan atas hukum yang berlaku. Salah satu prinsip Negara Hukum adalah penegakan hukum dengan cara yang tidak bertentangan

dengan hukum (*due process of law*). Hakim selalu dihadapkan pada peristiwa konkret, konflik, atau kasus yang harus diselesaikan atau dipecahkannya dan untuk itu perlu dicarikan hukumnya.<sup>1</sup> Peristiwa hukum sangat kompleks sehingga tidak semua tercakup dalam suatu perundang-undangan yang jelas dan tuntas serta terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni. Oleh sebab itu diperlukan menemukan harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut. Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyalarsan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>2</sup> Salah satu pembaharuan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang ialah menambah pihak-pihak yang dapat mengajukan kepailitan terhadap instansi tertentu, salah satunya ialah permohonan pailit terhadap BUMN. Pada Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU No. 37 Tahun 2004 menyatakan 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. BUMN yang dimaksud hanyalah BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik saja. Selanjutnya, apa yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik itu? Berdasarkan penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik ialah: "badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham". Artinya untuk bisa disebut sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik haruslah memenuhi dua syarat tersebut. Bagaimana dengan anak perusahaan BUMN apakah masuk ke dalam kategori tersebut? Apakah anak perusahaan BUMN yang tidak memenuhi ciri - ciri tersebut dapat diajukan permohonan pernyataan pailit oleh selain Menteri Keuangan? Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 tidak memberikan penjelasan mengenai anak perusahaan BUMN. Di samping itu, penjelasan tersebut juga mengandung kelemahan. Kelemahan yang dimaksud adalah bila diharmonisasikan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Pengertian BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hampir sama dengan pengertian Perusahaan Umum (Perum). Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 4 UU BUMN. Menurut Pasal 1 angka 4 UU BUMN No. 19 Tahun 2003 terkait 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. Jika dikaitkan dengan anak perusahaan BUMN yang dalam hal ini Perseroan Terbatas (PT) tentu terjadi disharmonisasi dimana Hakim mengacu syarat pengajuan kepailitan disamakan perlakuannya sesuai pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 Pasal 2A Ayat 7 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas menjelaskan bahwa "Anak perusahaan BUMN kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain akan mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu

<sup>1</sup>Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, S.H., *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, CV. Maha Karya Pustaka, Yogyakarta, 2020, hlm. 46.

<sup>2</sup>Ibid., hlm. 47.

sebagaimana diberlakukan bagi BUMN” dibandingkan dengan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 dan 1 angka 4 UU BUMN No. 19 Tahun 2003 yang dapat ditafsirkan hanya BUMN Perum yang tidak boleh diajukan kepailitan selain oleh Menteri Keuangan. Tidak terkecuali dalam pemutusan perkara kepailitan pada Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sebagaimana aturannya belum jelas dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) bahwa hakim ada yang mempertimbangkan bahwa Anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN hanya Menteri Keuangan yang dapat mengajukan kepailitannya dan ada yang tidak mempertimbangkan perlakuan sama dengan BUMN melainkan sebagai Perseroan Terbatas yang diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 dan UU No. 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja.

Dari hal-hal yang telah diuraikan pada latar belakang di atas, maka Penulis tertarik untuk mengkaji dan membahas lebih jauh tentang Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Kaitannya Proses Kepailitan Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang akan diuraikan dalam bentuk tesis yang berjudul: ”Harmonisasi Undang-Undang Kepailitan Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara”

### 1.1 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut : Bagaimana harmonisasi Undang-Undang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang No. 37 Tahun 2004 terhadap Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara No. 19 Tahun 2003 dalam permohonan proses kepailitan anak perusahaan BUMN?

## 2. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data yang valid dengan tujuan dan kegunaan tertentu.<sup>3</sup> Penelitian (*research*) adalah proses menemukan solusi untuk suatu masalah setelah melakukan studi yang menyeluruh dan menganalisis faktor situasi.<sup>4</sup> Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian Yuridis Normatif adalah penelitian yang berdasarkan pada pendekatan perundangundangan. Yakni melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan tema sentral penelitian. Dalam hal ini disebut sebagai faktor yuridis normatif adalah norma hukum atau perundang-undangan yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Spesifikasi penelitian yang dilakukan adalah merupakan penelitian Diskriptif Analisis. Penelitian diskriptif analisis merupakan penelitian yang berusaha mendeskripsikan dan menginterpretasikan sesuatu, misalnya kondisi atau hubungan yang ada, pendapat yang berkembang, proses yang sedang berlangsung, akibat atau efek yang terjadi, atau tentang kecenderungan yang tengah berlangsung. Bahan hukum yang digunakan adalah primer, sekunder, dan tersier. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan bahwa suatu peneli-

<sup>3</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Bisnis (Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D)*, Alfabeta, Cetakan Ke-26, Bandung, 2017, hlm. 2.

<sup>4</sup>Uma Sekaran dan Roger Bougie, *Metode Penelitian untuk Bisnis (Pendekatan Pengembangan – Keahlian)*, Salemba Empat, Edisi 6 Buku 1, Jakarta, 2017, hlm. 2.

tian hukum normatif mengandalkan pada penggunaan bahan hukum primer (bahan-bahan hukum yang bersifat mengikat), bahan hukum sekunder (bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer) dan bahan hukum tersier (bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder).<sup>5</sup> Dalam penelitian hukum, ketiga bahan hukum tersebut disebut data sekunder yang memiliki kekuatan mengikat ke dalam.<sup>6</sup> 1. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersipat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain : a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek); c. UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara; d. UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara; e. UU No. 1 tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara; f. UU No. 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; g. UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja; h. Putusan-putusan peradilan 2. Bahan hukum sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku ataupun literatur-literatur yang memuat teori dan pandangan dari para ahli yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, tesis, makalah, artikel, majalah hukum dan bahan-bahan lain yang berkaitan dengan penelitian yang berasal dari internet. 3. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu kamus, ensiklopedia dan lainnya.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 13

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 113

### 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Analisis Harmonisasi UU Kepailitan dan PKPU No. 37 Tahun 2004 terhadap UU BUMN No. 19 Tahun 2003 dalam kaitannya permohonan proses kepailitan anak perusahaan BUMN:

#### 3.1 Pengaturan di UU Kepailitan dan PKPU No. 37 Tahun 2004

UU No. 37 Tahun 2004 menentukan bahwa anak perusahaan BUMN dapat dipailitkan. Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 hanya mengatur secara khusus bahwa terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Sedangkan penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan "BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik" adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham. Sedangkan anak perusahaan BUMN merupakan perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN. Artinya terbagi atas saham dan tidak termasuk dalam penjelasan kategori Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 UU Kepailitan dan PKPU tersebut. Dalam perkembangannya, dalam praktik selama ini anak perusahaan BUMN tidak ada yang dinyatakan pailit. Jika ada BUMN yang dinyatakan pailit di Peradilan tingkat

<sup>5</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 13.

<sup>6</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 113.

pertama, di tingkat kasasi putusan pailit di Peradilan tingkat pertama tersebut akan dibatalkan, ataupun apabila di tingkat kasasi permohonan pernyataan pailit dikabulkan, di tingkat peninjauan kembali putusan tersebut akan dibatalkan. Hal ini disebabkan terdapat pemahaman hakim yang berbeda mengenai kedudukan hukum anak perusahaan BUMN terhadap keuangan negara sehubungan dengan peraturan perundangan yang terkait saling bertentangan satu sama lainnya. Disatu pihak UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU yang menjadi aturan dasar menentukan bahwa anak perusahaan BUMN dapat dipailitkan karena tidak masuk dalam kategori penjelasan Pasal 2 ayat (5), tetapi pada prakteknya hakim melakukan perbandingan pada UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa terhadap aset BUMN tidak dapat dilakukan sita jaminan maupun sita umum serta Pasal 2A ayat (7) PP No 72 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas bahwa Anak perusahaan BUMN diperlakukan sama dengan BUMN. Hal ini menyebabkan Hakim ragu dan gamang dalam menjatuhkan putusan terhadap perkara yang berkaitan dengan BUMN sekalipun pada kenyataannya anak perusahaan BUMN tersebut tidak mampu lagi untuk membayar utang-utangnya kepada Kreditor.

### 3.2 Pengaturan di UU BUMN No. 19 Tahun 2003

Anak perusahaan BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional di Indonesia yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional, guna untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dimana dalam menjalankan peran dan fungsinya di dalam masyarakat, perlu ada pengaturan pengurusan dan pengawasannya yang harus dilakukan secara profesional. UU tentang BUMN ini hadir sebagai landasan hukum pengaturan mengenai BUMN dalam perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat. Dalam UU ini, khususnya mengenai modal BUMN, Pasal 4 mengatur sebagai berikut:

- a. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- b. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
  - 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - 2) kapitalisasi cadangan; dan
  - 3) sumber lainnya.
- c. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- d. Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- e. Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada huruf c bagi penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dengan sumber lainnya.
- f. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara diatur dengan peraturan pe-

merintah.

Menurut UU ini maka yang menjadi sumber modal BUMN adalah merupakan dan bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Pengertian mengenai kekayaan Negara yang dipisahkan menurut UU ini diatur dalam Pasal 1 angka 10, yang menyatakan "Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan terbatas lainnya." Namun dalam penjelasan UU BUMN, khususnya merujuk pada penjelasan mengenai Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dibuat sebagai penyertaan modal negara pada BUMN. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan modal Negara yang bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan, tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan sehat. Masalah BUMN dan status hukum yang berkaitan dengannya telah diatur dalam UU BUMN. Peraturan Pemerintah sebagai bagian peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut telah ditetapkan pemerintah, salah satunya PP RI No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatusahaan Modal Negara pada BUMN dan PT dan yang sekarang telah diubah dengan PP RI No. 72 Tahun 2016. UU tentang BUMN dan peraturan pemerintah yang menyertainya merupakan regulasi di bidang perbankan dan BUMN lainnya baik dalam bentuk perseroan atau perusahaan umum. Dimana dalam undang-undang tersebut, perbedaan kedua bentuk BUMN tersebut secara jelas memisahkan perusahaan yang bersifat pelayanan publik dan perseroan yang bersifat kegiatan usaha mencari keuntungan. Di dalam UU BUMN tersebut ditegaskan mengenai definisi BUMN merupakan badan usaha yang seluruh maupun sebagian besar dari modalnya dimiliki Negara dengan cara penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Namun demikian, definisi ini bukan merupakan definisi hukum karena tidak memenuhi asas *lex stricta*, *lex scripta*, dan *lex certa*.<sup>7</sup> Karena di dalam definisi tersebut, kalimat "harta kekayaan Negara yang dipisahkan" merupakan pengertian tersendiri yang masih perlu diberikan batas lingkup pengertiannya. Sebagai akibat tidak jelas secara yuridis. Pengertian istilah tersebut maka penerapan hukum dalam praktik selalu menimbulkan persoalan sebagaimana terjadi sampai saat ini. Pro dan kontra penafsiran hukum atas harta kekayaan Negara tidak jelas, karena sering tidak mendapat titik temu pendapat antara praktisi hukum. Esensi dari perbedaan tafsir hukum tersebut dikarenakan masing-masing pihak belum memahami sepenuhnya apa yang menjadi fungsi hukum pada umumnya. Perbedaan tafsir hukum atas istilah "harta kekayaan Negara yang dipisahkan" dan istilah "kerugian keuangan Negara" bukan penyebab permasalahan hukum ini, tetapi juga kurangnya pemahaman mengenai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam menciptakan iklim pertumbuhan ekonomi yang sehat dan kompetitif. Permasalahan lain yang timbul adalah di kalangan BUMN ada yang berpendapat bahwa pada saat kekayaan Negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk dalam ranah hukum publik, tetapi masuk dalam ranah hukum privat, sehingga kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan Negara tapi menjadi kekayaan BUMN tersebut. Berdasarkan pada penger-

<sup>7</sup>Ekaputri Pitoy, "Harmonisasi Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara", Tesis, Universitas Brawijaya, Malang, 2017, hlm. 56.

tian mengenai BUMN yang diatur dalam pasal 1 angka 1 UU tentang BUMN, yang menyatakan: "Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan." Tergambar jelas berdasarkan uraian pengertian BUMN mengenai status hukum sumber harta kekayaan BUMN yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan yang merupakan bagian dari ruang lingkup keuangan Negara. Penegasan mengenai harta kekayaan yang menjadi sumber modal BUMN, merujuk pada 3 (tiga) undang-undang yang berkaitan dengan keuangan Negara yaitu : a. UU Keuangan Negara Pasal 2 huruf g yang menegaskan : "kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah."

b. UU Perbendaharaan Negara Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perbendaharaan Negara adalah pengelolaan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. c. UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Yang menegaskan bahwa pengertian pengelolaan keuangan Negara, dan tanggung jawab keuangan Negara, serta penegasan BPK sebagai satu-satunya pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara. Sedangkan anak perusahaan BUMN sendiri hanya dijelaskan dalam Pasal 86 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 bahwa hasil privatisasi anak perusahaan BUMN dapat ditetapkan sebagai dividen interim. Privatisasi menurut PP RI No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) 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. Sekalipun berbagai rujukan ketentuan dalam ketiga undang-undang yang berkaitan diatas, namun dalam praktik sering terjadi perbedaan penafsiran, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Begitu juga bagi pemerintah dalam membuat peraturan turunan dari undang-undang tersebut, seringkali tidak memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, sehingga menimbulkan disharmoni hukum.

### **3.3 Analisis Harmonisasi UU Kepailitan dan PKPU No. 37 Tahun 2004 Terhadap UU BUMN No. 19 Tahun 2003 Dalam Kaitannya Permohonan Proses Kepailitan Anak Perusahaan BUMN**

Dalam permohonan proses kepailitan anak perusahaan BUMN hakim melakukan beda penafsiran terhadap permohonan proses kepailitan anak perusahaan BUMN mengenai dapat diajukan permohonan kepailitannya oleh selain Menteri Keuangan dan tidak dapat dilakukan oleh selain Menteri Keuangan disamakan dengan BUMN. Berdasarkan 3 (tiga) putusan, yaitu Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst terhadap PT Indonesia Power, Nomor 09/Pdt.Sus-Pailit/2015/PN.Niaga.Jkt.Pst terhadap PT Tangkuban Parahu Geothermal Power, dan Nomor 489 K/Pdt.Sus-Pailit/2015 terhadap PT Tangkuban Parahu Geothermal Power, terdapat perbedaan melakukan pertimbangan hukum atas perlakuan anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai termohon pailit yang berbeda tidak ada kepastian hukum. Menurut Jan Michiel Otto, teori kepastian hukum yang sesung-

guhnya memang lebih berdimensi yuridis. Jan Michiel Otto juga memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh yang mendefinisikan kepastian hukum sebagai situasi tertentu yaitu:

1. Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*).
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

<sup>8</sup> Pertama, sesuai teori kepastian hukum yang disampaikan Jan Michiel Otto bahwa harus tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*). Dimana pada putusan Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst terhadap PT Indonesia Power selaku Termohon sebagai anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara PT. PLN (Persero) yang mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan BUMN. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menyatakan bahwa mengajukan Permohonan adalah Menteri Keuangan tidak dapat dipailitkan karena dasar pertimbangan hakim diperlakukan sama dengan BUMN namun tidak mempertimbangkan pengertian pada Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 yang dimaksud dengan BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik ialah: "badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham" dengan tidak melakukan harmonisasi dengan Pasal 1 angka 4 UU BUMN No. 19 Tahun 2003 terkait Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham dengan hakim mencari dasar hukum lain yaitu Pasal 2A ayat (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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, menyebutkan bahwa: "Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:"

- 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.

Sedangkan menurut putusan Majelis Hakim Jakarta Pusat Nomor 09/Pdt.Sus-Pailit/2015/PN.Niaga.Jkt.Pst atas termohon PT. Tangkupan Parahu Geothermal Power sebagai anak perusahaan PT. Indonesia Power yang ada kaitannya sebagai anak perusahaan BUMN PT. PLN (Persero) tuntutan pemohon dikabulkan oleh Majelis Hakim walapun PT. Tangkupan Parahu Geothermal Power sebagai anak perusahaan BUMN dengan diperlakukan sebagai Perseroan Terbatas dan bisa dipailitkan tidak berdasar Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 namun keputusan pailit tersebut dicabut dengan keputusan Mahkamah Agung Nomor 489 K/Pdt.Sus-Pailit/2015. Atas hal tersebut belum ada kepastian hukum yang

---

<sup>8</sup>L.J. van Apeldoorn dalam Sidharta, *Moralitas Profesi Hukum: Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 84.

disampaikan Jan Michiel Otto bahwa harus tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) karena seperti pertimbangan keputusan Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst Majelis Hakim mencari dasar hukum lain yang seharusnya terkait Kepailitan Anak Perusahaan BUMN diatur dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sehingga tidak sesuai prinsip aturan yang jelas, konsisten serta mudah diperoleh sehingga tidak terjadi disharmoni. Kedua, sesuai teori kepastian hukum yang disampaikan Jan Michiel Otto bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya ini belum tercapai karena belum ada penerapan aturan hukum yang konsisten untuk anak perusahaan BUMN sehingga ketaatan belum terwujud dan terjadi perbedaan pertimbangan dan keputusan hukum. Ketiga, sesuai teori kepastian hukum yang disampaikan Jan Michiel Otto bahwa warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut belum terlaksana karena aturan-aturan masih mengalami disharmoni dan beda penafsiran akibat aturan yang belum jelas mengenai kepailitan anak perusahaan BUMN dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Keempat, sesuai teori kepastian hukum yang disampaikan Jan Michiel Otto bahwa Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum dan, keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan tersebut dalam menerapkan aturan-aturan hukum masih berbeda-beda dan terjadi keberpihakan terhadap BUMN padahal dalam hal ini seharusnya dalam menyelesaikan sengketa hukum kepailitan anak perusahaan BUMN karena belum ada aturan yang jelas dalam UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang dan UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maka seharusnya diterapkan sama dengan Perseroan Terbatas (PT) lainnya dalam hal ini kepailitannya didasarkan dalam UU No. 37 Tahun 2004 dan UU No. 11 Tahun 2020 terkait Cipta Kerja agar konsisten sehingga tercipta Kepastian Hukum.

#### **4. Penutup**

##### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan uraian dan analisis pembahasan mengenai harmonisasi UU Kepailitan dan PKPU No. 37 Tahun 2004 terhadap UU BUMN No. 19 Tahun 2003 dalam kaitannya proses kepailitan anak perusahaan BUMN di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa anak perusahaan BUMN dapat dipailitkan oleh selain Menteri Keuangan karena dalam Pasal 2 ayat (5) UU No. 37 Tahun 2004 mengenai BUMN bergerak di bidang publik yakni tidak terbagi oleh saham dengan diharmonisasikan dengan Pasal 1 ayat (4) No. 19 Tahun 2003 BUMN yang tidak terbagi oleh saham hanya Perum. Anak perusahaan BUMN merupakan privatisasi dari BUMN artinya terbagi oleh saham sesuai Pasal 86 ayat (1) UU No 19 Tahun 2003 yang hasil privatisasinya tidak disetorkan ke negara.

## 4.2 Saran

Pemerintah melalui Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Badan Keahlian DPR RI Pusat Pelaksanaan Undang-Undang perlu melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan antara UU Kepailitan dan PKPU No. 37 Tahun 2004 dengan UU BUMN No. 19 Tahun 2003 dengan menambahkan penjelasan secara eksplisit mengenai hanya BUMN Perum yang kepailitannya hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan serta sebaiknya terdapat forum ilmiah antara praktisi hukum atau penegak hukum bersama akademisi untuk mengkaji lebih dalam tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan, sehingga di masa datang pelaksanaannya optimal dalam rangka penegakan hukum demi kepastian hukum serta agar hakim dapat menemukan kebenaran sebagai pilar Indonesia sebagai Negara Hukum.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Mertokusumo, S. (2020). *Penemuan hukum: Sebuah pengantar*. CV Maha Karya Pustaka.
- Sekaran, U., & Bougie, R. (2017). *Metode penelitian untuk bisnis (Pendekatan pengembangan-keahlian)*. Salemba Empat.
- Sidharta. (2006). *Moralitas profesi hukum: Suatu tawaran kerangka berfikir*. PT Revika Aditama.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2001). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. PT Raja Grafindo Persada.
- Sunggono, B. (2006). *Metodologi penelitian hukum*. PT Raja Grafindo Persada.
- Sugiyono. (2017). *Metode penelitian bisnis (Pendekatan kuantitatif, kualitatif, dan R&D)*. Alfabeta.

### Hasil Penelitian

- Pitoy, E. (2017). *Harmonisasi pengaturan tata cara penyertaan modal negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara* [Tesis, Universitas Brawijaya].

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. (2003). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 70*.
- Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. (2004). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 131*.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. (2007). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 106*.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (2020). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. (2005). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005, Tambahan Lembaran Negara Republik*

*Indonesia Nomor 116.*

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. (2016). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 325.*

#### **Putusan Pengadilan**

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 09/Pdt.Sus-Pailit/2015/PN.Niaga.Jkt.Pst terhadap PT Tangkuban Parahu Geothermal Power.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst terhadap PT Indonesia Power.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 489 K/Pdt.Sus-Pailit/2015 terhadap PT Tangkuban Parahu Geothermal Power.