

Disparitas Putusan Pengadilan tentang Permohonan Pailit dan PKPU oleh Kreditor terhadap BUMN (Persero)

Dinda Ayu Narassati¹, Yonathan Aji Pamungkas², Anita Afriana³

¹²³Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

ARTICLE INFO

Article history:

Received November 21, 2023

Revised November 28, 2023

Accepted December 03 2023

Available online December 09, 2023

Keywords:

bankruptcy; disparity; Persero.



This is an open access article under the CC BY-SA license.
Copyright © 2023 by Author. Published by Yayasan Daarul Huda

ABSTRACT

Based on various collected court decisions, this research aims to highlight the fact that there is a disparity in the view of courts in deciding bankruptcy and debt payment suspension petitions against state-owned enterprises (Persero) by creditors. In addition, this research also explores the original intent of the legislator in Article 2 paragraph (5) juncto Article 223 of Law Nomor 37 of 2004 regarding Bankruptcy and Debt Payment Suspension so that it can be used as an academic reference in breaking the chain of debate because of interpretation differences in judicial practice. The discussion of problems in this research is based on a normative juridical approach, in which the materials and data collected are based on primary and secondary sources. Although the theme raised in this research has been presented in various studies, this research is still based on novelties. This research uses historical interpretation to explore the original intent of the Indonesian Bankruptcy Law legislator. The spotlight on disparities in court views is based on numerous court decisions, so it is sufficient to be used as a basis for the conclusion that disparities exist in practice. Based on historical interpretation according to minutes of the law formation, the legislator's original intent was to limit the bankruptcy and debt payment suspension petitions to state-owned

enterprises (Perum), which the finance minister can only submit. Therefore, this provision does not apply to state-owned enterprises (Persero), so the petition against it does not have to be submitted by the finance minister. Meanwhile, there is a disparity in the court's view of judicial practice. Hence, a specific law is needed to reaffirm which party has the authority to submit the petition to a Persero to end the disparity.

PENDAHULUAN

Kehadiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu upaya perwujudan amanat Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) sehingga BUMN memiliki peran strategis dalam memajukan kesejahteraan sosial rakyat. Pada awalnya pembentukan BUMN yang secara hukum terpisah dari pemerintah (negara) sebagai entitas privat, dimaksudkan untuk mengimbangi badan usaha swasta sehingga mampu meningkatkan investasi, lapangan pekerjaan, teknologi, dan produksi barang maupun jasa dengan harga terjangkau bagi masyarakat luas.¹

Dengan menjalankan bisnis atau usaha tertentu, BUMN tetap tidak dapat lepas dari risiko kerugian dari berjalannya bisnis sehingga kerugian tersebut dapat juga menyebabkan menggunungnya utang pelaku bisnis. Bahkan tidak asing juga kabar di media elektronik bahwa kerap kali BUMN mengalami kesulitan keuangan hingga dimohonkan kepailitan atau PKPU oleh krediturnya secara langsung. Salah satu risiko dari perusahaan yang terlilit utang adalah jatuh ke dalam status pailit atau PKPU.

Rahayu Hartini mengartikan kepailitan sejalan dengan norma yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut UU No.37/2004) sebagai sita umum atas seluruh aset debitur yang telah ada maupun akan ada untuk kepentingan pelunasan utang kepada para kreditor di bawah pengawasan pihak berwenang, secara umum dikenal juga sebagai kebangkrutan², sedangkan PKPU oleh Munir Fuady diartikan sebagai tenggang waktu yang disediakan oleh Undang-Undang lewat putusan

¹ Sunita Kikeri, John Nellis, & Mary Shirley. *Privatization: The Lessons of Experience*. (Washington DC: The World Bank, 1997), hlm. 3. Lihat juga Juliet Roper & Michele Schoenberger-Orgad. "State-Owned Enterprises: Issues of Accountability and Legitimacy". *Management Communication Quarterly* 25(4) (2011), hlm. 697.

² Rahayu Hartini. *Hukum Kepailitan*. (Malang: UMM Press, 2020), hlm. 5.

pengadilan niaga, di mana debitur bersama dengan kreditur diberikan peluang untuk memusyawarahkan dan mendiskusikan metode pembayaran utang melalui rencana perdamaian, termasuk apabila dianggap perlu untuk merestrukturasinya³ berdasarkan strategi ekonomi.

Kepailitan dan PKPU memiliki syarat yang sama (*mutatis mutandis*), yakni terbukti minimal terdapatnya 2 (dua) kreditur, dan salah satu utang belum dibayar lunas, jatuh waktu, dan dapat ditagih, serta dapat dibuktikan secara sederhana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) *juncto* Pasal 8 ayat (4) UU No.37/2004.⁴

Pada dasarnya pailit dapat menimpa subjek hukum, yang salah satunya perseroan terbatas. Mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU No.19/2003) bahwa BUMN terbagi menjadi dua klasifikasi, yakni BUMN Perseroan (Persero) dan BUMN Perusahaan Umum (Perum)⁵, di mana keduanya tetap tunduk terhadap rezim UU No.37/2004. Terkait Perum, Pasal 2 ayat (5) *juncto* Pasal 223 UU No.37/2004 telah mengatur bahwa pengajuan permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik⁶ hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan, yakni yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham (*in casu* Perum)⁷, sedangkan untuk Persero, tidak ada ketentuan khusus dan spesifik dalam UU No.37/2004 yang mengatur mengenai pihak yang berwenang untuk mengajukan permohonan pailit atau PKPU terhadapnya. Hal demikian dikarenakan Persero modalnya terbagi atas saham sebagai perseroan terbatas dan tidak harus dimiliki negara seluruhnya yang juga tunduk pada Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU No.40/2007) sehingga permohonannya dapat diajukan oleh kreditur maupun Persero itu sendiri secara sukarela.⁸

Persoalan yang terjadi bahwa tidak sedikit putusan pengadilan yang menganggap bahwa permohonan kepailitan-PKPU terhadap Persero harus diajukan oleh Menteri Keuangan, bahkan di beberapa kasus, permohonan kepailitan-PKPU terhadap anak perusahaan BUMN juga dianggap hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan. Padahal Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 telah secara tegas menyatakan BUMN yang dimaksud adalah BUMN yang tidak terbagi atas saham karena bukan berbentuk perseroan terbatas dan seluruh modalnya dimiliki oleh negara, yakni Perum. Namun belum lama ini, publik dihebohkan dengan jatuhnya PT.Garuda Indonesia Tbk (Persero) dalam status PKPU setelah dimohonkan oleh krediturnya melalui Putusan Nomor 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst.⁹

UU No.37/2004 lahir sebagai upaya pemulihan krisis moneter 1998 sehingga memberikan perspektif penyelesaian utang-piutang yang berkepastian hukum.¹⁰ Namun tidak dapat dipungkiri, efektivitas atau keberhasilan penegakan hukum tidak sebatas pada substansi hukumnya, melainkan terletak juga pada faktor penegak hukumnya¹¹, *in casu* faktor pengadilan sebagai pemutus perkara (*decision maker*).

Terdapat beberapa penelitian yang memiliki kemiripan tema sebagai acuan orisinalitas dalam penelitian ini dengan persamaan dan perbedaan sebagaimana dijelaskan melalui uraian berikutnya.

Persamaan dalam penelitian pertama yang berjudul "Legal Standing Kreditor Perorangan Pada Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero" oleh Yonathan Pontas Gabe Tua Bakara dan Sri Redjeki Slamet dengan penelitian dalam artikel ini merupakan persamaan topik pembahasan mengenai

³ Munir Fuady. *Hukum Pailit dalam Teori & Praktik*. (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 175.

⁴ M. Hadi Subhan. "Misuse of Bankruptcy Petitions by Creditors: The Case of Indonesia". *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 10(6) (2019), hlm. 200.

⁵ Erman Rajagukguk. *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Perseroan Terbatas*. (Jakarta: FH UI, 2016), hlm. 2-3.

⁶ M. Hadi Subhan. *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*. (Surabaya: Kencana Prenadamedia Group, 2014), hlm. 486.

⁷ Julivia Nur Prisintyas, Elvi Yanti Dwi Mas, & Benhard Kurniawan Pasaribu. "Tinjauan Yuridis Mengenai Permohonan Pailit Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas." *Jurnal Legalitas* 6(1) (2021), hlm. 54.

⁸ Ricardo Simanjuntak. *Undang-Undang Kepailitan No. 37 Tahun 2004 dan Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007 sehubungan dengan Penyelesaian Kewajiban Perseroan Pailit terhadap para Krediturnya*, hlm. 31. Makalah dalam "National Seminar on Bankruptcy Law" yang diselenggarakan oleh Jakarta: Working Committee Seminar Nasional Kepailitan Kerjasama AKPI dan Proyek In-ACCE, Hotel Grand Hyatt, Jakarta, tanggal 29 Oktober 2008.

⁹ Insi Nantika Jelita. *Hakim Kabulkan Permohonan PKPU, Ini Respons Garuda Indonesia*. Retrieved from <https://mediaindonesia.com/ekonomi/452682/hakim-kabulkan-permohonan-pkpu-ini-respons-garuda-indonesia> (accessed 2 November 2022). Lihat juga Corporate Secretary & Investor Relation PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Putusan PKPU Sementara Membuka Jalan Percepatan Pemulihan Kinerja untuk Garuda Indonesia. Retrieved from https://www.idx.co.id/StaticData/NewsAndAnnouncement/ANNOUNCEMENTSTOCK/From_EREP/202112/9e9d0e96d1_b7b24d1c97.pdf.

¹⁰ Paulus Effendie Lotulung. *Pemikiran tentang Penyempurnaan Undang-Undang Kepailitan dari segi Prosedural*, hlm. 9. Makalah dalam "National Seminar on Bankruptcy Law" yang diselenggarakan oleh Jakarta: Working Committee Seminar Nasional Kepailitan Kerjasama AKPI dan Proyek In-ACCE, Hotel Grand Hyatt, Jakarta, tanggal 29 Oktober 2008.

¹¹ Soerjono Soekanto. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. (Jakarta Rajawali Pers, 2016), hlm. 8.

kepailitan BUMN (Persero). Perbedaannya adalah penelitian pertama menitikberatkan pada kewenangan atau *persona standi in judicio* kreditur perorangan dalam mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN (Persero) saja¹², sedangkan penelitian dalam artikel ini lebih menitikberatkan pada putusan-putusan pengadilan atas permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) dalam *judicial practice*.

Persamaan dalam penelitian kedua yang berjudul “Tinjauan Yuridis Mengenai Permohonan Pailit Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas” oleh Julivia Nur Prisintyas, Elvi Yanti Dwi Mas, dan Benhard Kurniawan Pasaribu dengan penelitian dalam artikel ini adalah mengenai permohonan pailit terhadap BUMN dengan bentuk perseroan terbatas (*in casu* Persero). Perbedaannya adalah penelitian kedua lebih menitikberatkan dasar hukum BUMN berbentuk Persero dapat dimohonkan pailit dan akibat yuridis apabila BUMN (Persero) berada dalam status kepailitan¹³, sedangkan penelitian ini berfokus untuk menyorot disparitas pandangan Majelis Hakim dalam memutus permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) yang didasarkan pada kumpulan putusan pengadilan yang lengkap sehingga cukup untuk dijadikan dasar atas konklusi bahwa memang benar terjadinya disparitas dalam praktik.

Penelitian ketiga yang berjudul “Kewenangan Menteri Keuangan dalam Mengajukan Permohonan Pailit BUMN” oleh Rahma Widya Swastiningsih dan Endang Prasetyawati lebih menitikberatkan pada *legal standing* atau *persona standi in judicio* Menteri Keuangan dalam mengajukan permohonan pailit terhadap BUMN¹⁴, sedangkan penelitian ini juga berfokus kepada *ratio legi* dirumuskannya pengaturan mengenai permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN dengan pendekatan menurut penafsiran historis untuk menggali *original intent* dari pembentuk UU No.37/2004.

Realita praktik peradilan menunjukkan bahwasanya belum ada pandangan seragam dari pengadilan terkait permohonan kepailitan-PKPU terhadap Persero sehingga menimbulkan disparitas dan inkonsistensi putusan. Oleh karena itu, artikel ini diharapkan dapat memperluas cakrawala dan khazanah ilmu hukum untuk menuntaskan problematika yang ada sehingga dapat menjadi pertimbangan bagi perkembangan dan penegakan hukum di masa yang akan datang. In casu, artikel ini akan membahas mengenai ketentuan dan ratio legis dari pengaturan permohonan kepailitan-PKPU terhadap terhadap BUMN, serta disparitas pandangan dalam putusan pengadilan yang inkonsisten dalam memutus permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero).

METODE PENELITIAN

Metode dalam penelitian ini didasarkan pada pendekatan yuridis normatif melalui studi kepustakaan¹⁵ yang meninjau persoalan berdasarkan prinsip, peraturan perundang-undangan, pendapat ahli hukum (doktrin), putusan pengadilan¹⁶, maupun risalah pembentukan hukum. Penelitian hukum normatif ini sering juga dikenal dengan istilah penelitian hukum doktriner, penelitian perpustakaan, atau studi dokumenter.¹⁷ Selain itu, penelitian ini juga didasarkan pada penelitian berfokus pada permasalahan (*problem focused research*) yang mengaitkan aspek teoritis dan normatif dengan tataran praktis sehingga dapat menuntaskan problematika yang ada.¹⁸

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Permohonan Kepailitan-PKPU terhadap BUMN

Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 beserta penjelasannya mengatur bahwa permohonan pailit terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya dapat diajukan permohonannya oleh Menteri Keuangan.¹⁹ Sama halnya dalam PKPU, bahwa melalui Pasal 223 UU No.37/2004 menyatakan keberlakuan permohonan eksklusif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 berlaku juga dalam (*mutatis mutandis*) hal permohonan kepailitan-PKPU.

¹² Bakara, Yonathan Pontas Gabe Tua & Slamet, Sri Redjeki. “Legal Standing Kreditor Perorangan Pada Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero”. *JCA of Law* 1(2) (2020), hlm. 294-304.

¹³ Prisintyas, Julivia Nur et al. “Tinjauan Yuridis Mengenai Permohonan Pailit Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas”. *Jurnal Legalitas* 6(1) (2021), hlm. 51-68.

¹⁴ Swastiningsih, Rahma Widya & Prasetyawati, Endang. “Kewenangan Menteri Keuangan dalam Mengajukan Permohonan Pailit BUMN”. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*. 2(1) (2022), hlm. 641-653.

¹⁵ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 13.

¹⁶ Bachtar. *Hukum, Metode Penelitian Hukum*. (Tangerang Selatan: Unpam Press, 2019), hlm. 57.

¹⁷ H. Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 27.

¹⁸ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2019), hlm. 10- 11.

¹⁹ I Wayan Wesna. *Hukum Kepailitan Teori dan Praktik*. (Bali: Warmadewa University Press, 2018), hlm. 52. Lihat juga di Dewi Tuti Muryati, B. Rini Heryanti, Dharu Triasih. “Kajian Normatif atas Kepailitan BUMN (Persero) dalam kaitannya dengan Pengaturan Perseroan Terbatas.” *Jurnal Dinamika Sosbud* 17(2) (2015), hlm. 37.

Terdapatnya 2 (dua) bentuk BUMN, yakni BUMN (Persero) dan BUMN (Perum). Frasa dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 hanya menyebutkan “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik”, tidak secara spesifik merujuk pada Persero maupun Perum, sedangkan bagian penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa makna “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik” adalah BUMN yang tidak terbagi atas saham dan seluruh modalnya dimiliki negara. Penjelasan tersebut merupakan penggalan pengertian dari Perum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 4 UU No.19/2003, di mana penggalan yang tidak disebutkan adalah Perum memiliki tujuan bagi kemanfaatan (kepentingan) umum dalam hal menyediakan jasa dan/atau barang dengan mutu tinggi serta sekaligus mencari keuntungan berdasarkan asas pengelolaan perusahaan.

Dalam konteks BUMN (Persero), penulis tidak menemukan satupun ketentuan yang menyatakan bahwa permohonan kepailitan-PKPU terhadap Persero harus diajukan oleh Menteri Keuangan layaknya Perum. Di satu sisi batang tubuh UU No.37/2004 hanya menyebut frasa “BUMN yang bergerak di bidang publik”, sedangkan dalam penjelasannya dipersempit menjadi BUMN yang dimaksud adalah Perum. Berdasarkan Lampiran II Angka 186 dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No.12/2011), hal demikian seharusnya tidak diperbolehkan sebab seharusnya suatu bagian penjelasan pasal tidak boleh mempersempit, menciptakan norma baru, atau memperluas pasal dalam batang tubuh undang-undang tersebut. Dalam praktik hal demikian menimbulkan dua pandangan karena perbedaan penafsiran.

Dalam pandangan pertama yang dikategorikan oleh penulis, didasarkan pada pandangan M. M. Hadi Subhan, di mana baik BUMN berbentuk Persero maupun Perum, permohonan kepailitan-PKPU terhadapnya sama-sama harus diajukan oleh Menteri Keuangan karena jelas bahwa rumusan Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 dalam batang tubuhnya tidak membedakan Persero ataupun Perum, melainkan hanya menyebutkan frasa “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik”, di mana sesungguhnya tujuan dari pendirian BUMN memanglah untuk menyelenggarakan kemanfaatan (kepentingan) umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf c UU No.19/2003, tanpa membedakan Persero maupun Perum. Oleh karena itu, batang tubuh UU No.37/2004 dalam Pasal 2 ayat (5) tidaklah boleh dimaknai sempit hanya sebatas Perum saja. Sekalipun dalam penjelasannya memperluas kriteria BUMN yang dimaksud hanya terbatas pada tidak terbagi atas saham dan seluruh modalnya dimiliki negara, namun suatu penjelasan seharusnya tidak dapat merumuskan norma (dasar hukum) baru sebagaimana dimaksud dalam Lampiran II Angka 186 UU No.12/2011. Pandangan M. Hadi Subhan demikian dapat ditelusuri dalam keterangan beliau sebagai (saksi) ahli dalam beberapa putusan pengadilan, yakni Putusan Nomor 103/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. dan Putusan Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN Niaga Jkt.Pst. Selain itu dapat juga ditelusuri dalam seminar daring di Youtube, yakni “Moratorium Kepailitan dan PKPU: Landasan Hukum dan Dampak Pemberlakuannya” yang diselenggarakan oleh LTS Indonesia tertanggal 17 September 2021 dan “Masa Depan Kepailitan dan PKPU di Indonesia” yang diselenggarakan oleh Peradi tertanggal 17 Februari 2022. Bahkan dalam *talkshow* berjudul “Moratorium PKPU dan Kepailitan serta Asas Kelangsungan Usaha dalam Perspektif Perbankan” yang diselenggarakan oleh Tren Solusi Transformasi Indonesia tertanggal 9 Desember 2021, M. Hadi Subhan berpendapat bahwa seharusnya BUMN maupun anak perusahaan BUMN dikeluarkan dari rezim hukum kepailitan privat dalam revisi UU No.37/2004 mendatang karena menyangkut kepentingan publik dan keuangan negara.

Dalam pandangan kedua, penulis mendasarkan pada pandangan akademisi dan praktisi sebagai berikut: 1) Ricardo Simanjuntak²⁰; 2) keterangan Rahayu Hartini sebagai (saksi) ahli dalam Putusan Nomor 289/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst; 3) keterangan Imran Nating dalam Pelatihan Kurator yang diselenggarakan oleh Pelatihan Hukum Indonesia tertanggal 21 Agustus 2022; dan 4) keterangan Nien Rafles Siregar dalam Pelatihan Hukum Kepailitan yang diselenggarakan oleh KMMH FH UGM tertanggal 14 Mei 2022. Pandangan kedua ini berbanding terbalik dengan pandangan pertama, di mana permohonan kepailitan-PKPU (eksklusif) oleh Menteri Keuangan terhadap BUMN hanya berlaku pada Perum sehingga terhadap Persero, dapat langsung diajukan permohonannya oleh krediturnya. Hal demikian dikarenakan Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 beserta penjelasannya *juncto* Pasal 1 angka 4 UU No.19/2003 telah secara tegas menentukan kriteria bahwa hanya BUMN yang tidak terbagi atas saham dan seluruh modalnya dimiliki oleh negara (*in casu* Perum) yang permohonan kepailitan-PKPU-nya harus diajukan oleh Menteri Keuangan sehingga ketentuan tersebut tidaklah berlaku bagi Persero.²¹ Terlebih lagi, Rahayu Hartini berpendapat bahwa Persero pada hakikatnya berbentuk perseroan terbatas karena

²⁰ Ricardo Simanjuntak dalam Anggar Septiadi, *Ini kata pakar soal kepailitan BUMN*. Retrieved from <https://amp.kontan.co.id/news/ini-kata-pakar-soal-kepailitan-bumn> (accessed 5 November 2022).

²¹ Ricardo Simanjuntak. *Undang-Undang Kepailitan dan PKPU di Indonesia: Teori dan Praktik*. (Jakarta: Kontan Publishing, 2023), hlm. 263-275.

terbagi atas saham dan tunduk pada rezim hukum perseroan terbatas dalam UU No.40/2007 sehingga memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara (alias privat), sedangkan Perum tidaklah tunduk pada UU No.40/2007 karena tidak terbagi atas saham sehingga tidak berbentuk perseroan terbatas dan kepemilikan modalnya dimiliki negara seutuhnya.

Atas perbedaan kedua pandangan di atas, penulis cenderung sependapat dengan pandangan kedua yang pada pokoknya menyatakan bahwa BUMN yang permohonan kepailitan-PKPU-nya harus diajukan oleh Menteri Keuangan hanyalah Perum. Berdasarkan interpretasi gramatikal dan sistematis, di mana Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 beserta penjelasannya menjelaskan frasa "Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik" sebagai "Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham". Hal demikian sejalan dengan pengertian Perum dalam Pasal 1 angka 4 UU No.19/2003, yakni "... Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham...". Oleh karena itu, tafsir BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 sudah sepatutnya hanya dimaknai sebagai Perum dan tidak mencakup Persero. Maka dari itu, permohonan kepailitan-PKPU terhadap Persero tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan, melainkan dapat diajukan oleh kreditur serta pihak-pihak berkepentingan lainnya menurut hukum.

Ratio Legis Pengaturan tentang Permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN

M. Hadi Subhan menjelaskan bahwa *ratio legis* dari ketentuan khusus mengenai permohonan kepailitan-PKPU (eksklusif) terhadap BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik adalah adanya kepentingan negara untuk melindungi entitas-entitas tertentu yang salah satunya adalah BUMN. Bahkan sebenarnya negara tidak menghendaki entitas-entitas penting seperti BUMN untuk dapat pailit atau PKPU, namun untuk menanggulangi keadaan-keadaan khusus, maka diatur ketentuan mengenai kepailitan-PKPU BUMN dengan pengaturan khusus hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan supaya tidak dapat dimohonkan kepailitan-PKPU oleh sembarang pihak karena hal demikian menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak. Pendapat beliau yang demikian, dapat ditelusuri dalam keterangan keahliannya dalam Putusan Nomor 103/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. antara PT.Bunga Tanjung Raya dan PT.Pharmakasih Sentosa yang mengajukan permohonan PKPU terhadap PT.Angkasa Pura II (Persero) selaku BUMN.

Selain itu, Ricardo Simanjuntak mengemukakan bahwa ketentuan mengenai pembatasan kewenangan untuk mengajukan permohonan kepailitan-PKPU terhadap debitur-debitur tertentu (*in casu* Perum) memang didasarkan pada eksistensi serta fungsinya yang dianggap sangat strategis dan berkaitan erat dengan kepentingan publik.²²

Terlepas dari perbedaan pandangan dari penafsiran dan implementasi Pasal 2 ayat (5) *juncto* Pasal 223 UU No.37/2004 sebagaimana dijelaskan sebelumnya, untuk menuntaskan disparitas pandangan yang ada, alangkah baiknya apabila menilik kembali maksud para perumus UU No.37/2004 melalui risalah pembentukan undang-undang (*memorie van toelichting*) sehingga dapat mengetahui *original intent* dari suatu Undang-Undang melalui penafsiran otentik (interpretasi resmi). Sejalan dengan *postulat origo rei inspicere debet* yang berarti asal muasal suatu hal haruslah dipertimbangkan.²³

Pada mulanya, wacana mengenai pembatasan hak kreditur dalam mengajukan permohonan kepailitan-PKPU secara langsung terhadap debitur-debitur tertentu, salah satunya BUMN, menuai perdebatan dalam proses perumusannya. Salah satunya adalah mengenai apakah kewenangan yang akan diberikan kepada otoritas tertentu tersebut berupa melanjutkan atau tidak melanjutkan permohonan kepailitan-PKPU yang harus diajukan kreditur pemohon melalui otoritas, ataukah hal demikian menjadi kewenangan absolut dari otoritas tersebut untuk menentukan dapat atau tidaknya debitur-debitur khusus tersebut untuk dimohonkan kepailitan-PKPU. Di satu sisi, debitur-debitur tersebut merupakan entitas yang sangat berkaitan erat dengan kepentingan publik dan mempunyai kedudukan krusial dalam kaitannya dengan ketahanan perekonomian serta kesehatan. Namun di sisi lain, terdapat juga beberapa pendapat yang menuntut sikap transparan dan tegas dari otoritas atas kepastian hukum pelaksanaan kewenangan menurut hukum yang dalam hal ini mengenai prinsip dan tahapan penyelesaian utang-piutang antara debitur-debitur khusus tersebut dengan para krediturnya. Hal demikian berpotensi membuka sarang perlindungan di balik kewenangan otoritas tersebut dari keterbukaan atas kondisi keuangan yang tidak jarang baru terungkap setelah berada dalam keadaan yang sangat kritis serta tidak tertolong.²⁴

²² Ibid., hlm. 276.

²³ Zainal Arifin Mochtar & Eddy O.S. Hiarij. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum*. (Jakarta: Red & White Publishing, 2021), hlm. 428.

²⁴ Ricardo Simanjuntak, op. cit., hlm. 276-277.

Berdasarkan Risalah Rapat Kerja RUU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tertanggal 21 September 2004 yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, pada awal perumusannya tidak terdapat bagian penjelasan atas Pasal 2 ayat (5) yang menjelaskan bahwa BUMN di bidang kepentingan publik yang dimaksud adalah yang tidak terbagi atas saham dan seluruh modalnya dimiliki negara, namun hal demikian berawal dari usulan anggota DPR dari Fraksi PPP yang pada pokoknya mengusulkan bunyi penjelasan tersebut, di mana usulan ini disetujui oleh semua Fraksi termasuk pemerintah yang diwakili oleh Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM).

Hal demikian dipertegas dalam rapat berikutnya berdasarkan Risalah Rapat Kerja RUU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang tertanggal 22 September 2004 yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI, di mana dinyatakan bahwa BUMN dengan usaha di bidang kepentingan publik tidak dapat dimohonkan kepailitan-PKPU, kecuali permohonan tersebut diajukan oleh Menteri Keuangan. Oleh karena itu, sebagai konsekuensi pengaturan tersebut, maka BUMN di bidang kepentingan publik yang dimaksud dibatasi pada kriteria yang tidak terbagi atas saham dan seluruh modalnya dimiliki oleh negara (*in casu* Perum).

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa intensi otentik legislator memang ingin melindungi BUMN (Perum) dari kepailitan maupun PKPU, kecuali permohonannya diajukan oleh Menteri Keuangan. Oleh karena itu, penafsiran BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik dalam Pasal 2 ayat (5) *juncto* Pasal 223 UU No.37/2004 memang dimaksudkan terbatas pada BUMN (Perum). Dengan kata lain permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan sehingga dapat langsung dimohonkan oleh krediturnya, sepanjang tidak ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan ke depannya.

Pandangan Majelis Hakim tentang Permohonan Kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) dalam Praktik Peradilan

1) Pandangan Pertama dalam Putusan Pengadilan yang Menyatakan Bahwa Permohonan Kepailitan-PKPU Terhadap BUMN (Persero) Harus diajukan oleh Menteri Keuangan

a. PT.Industri Gelas (Persero)

Permohonan PKPU diajukan oleh PT.Interchem Plasago Jaya (kreditur) dan pada tingkat pertama ditolak melalui Putusan Nomor 1/Pailit/2009/PN Niaga Sby. karena kekayaan PT.Industri Gelas (Persero) (selanjutnya disebut Iglas Persero) dimiliki negara sehingga permohonan tersebut harus diajukan oleh Menteri Keuangan. Pada tingkat kasasi, putusan tersebut dibatalkan dan Iglas Persero dinyatakan pailit melalui Putusan Nomor 397K/Pdt.Sus/2010. Namun putusan kasasi tersebut dibatalkan oleh Putusan Nomor 111 PK/Pdt.Sus/2009 karena Majelis Hakim berpendapat bahwa saham Iglas Persero dimiliki oleh negara sepenuhnya sehingga hanya dapat dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004.

b. PT.Merpati Nusantara Airlines (Persero)

PT.Merpati Nusantara Airlines (Persero) (Merpati Airlines Persero) dimohonkan pailit oleh krediturnya dan permohonan tersebut ditolak pada tingkat pertama melalui Putusan Nomor 4/Pdt.Sus-Pailit/2016/PN Jkt.Pst. Kemudian dikukuhkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 447 K/Pdt.Sus-Pailit/2016 dengan pertimbangan bahwa permohonan tidak diajukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004, maka pemohon dianggap tidak memiliki kedudukan hukum (*persona standi in judicio*).

Adapun komposisi kepemilikan saham Merpati Airlines Persero terdiri dari 96,99 % dimiliki oleh Negara dan 3,01 % dimiliki oleh PT.Garuda Indonesia. Meskipun lebih dari 51% saham Merpati Airlines Persero dimiliki oleh negara, tetapi modalnya ini terbagi atas saham, maka jelas bahwa bentuk dari Merpati Airlines Persero ini adalah Persero, bukan Perum sehingga seharusnya permohonan pailit atau PKPU-nya tidak harus dimohonkan oleh Menteri Keuangan.

c. PT.Dirgantara Indonesia (Persero)

Permohonan pailit yang diajukan oleh kreditur terhadap PT.Dirgantara Indonesia (Persero) pada tingkat pertama dikabulkan melalui Putusan Nomor 41/Pailit/2007/PN Niaga Jkt.Pst. karena dirasa bahwa permohonan yang diajukan telah memenuhi syarat sebagaimana disebutkan dalam UU No.37/2004. Namun, putusan pailit dari Pengadilan Niaga tersebut dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Agung Nomor 75K/Pdt.Sus/2007 dengan pertimbangan bahwa pemohon tidak berwenang mengajukan permohonan pailit *a quo* karena bukan merupakan Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004. Padahal, PT.Dirgantara Indonesia (Persero) ini jelas berbentuk perseroan terbatas, bukan Perum.

d. PT.Angkasa Pura II (Persero)

Permohonan PKPU yang diajukan kreditur ditolak oleh Majelis Hakim melalui Putusan Nomor 103/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. dengan pertimbangan bahwa PT.Angkasa Pura II (Persero) terqualifikasi sebagai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik karena seluruh sahamnya dimiliki dan dikendalikan sehingga Majelis Hakim berpendapat bahwa permohonan tersebut hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan dan tidak memenuhi syarat formil sebagaimana disebutkan Pasal 223 juncto Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004. Meskipun sahamnya dimiliki seluruhnya (100%) oleh negara, dikarenakan modalnya terbagi atas saham dan berbentuk perseroan terbatas, menurut penulis Persero tersebut tidak dapat dipersamakan layaknya Perum.

e. PT.Istaka Karya (Persero)

Permohonan PKPU terhadap PT.Istaka Karya (Persero) diajukan oleh Ir. Ricky (kreditur) yang pada akhirnya ditolak melalui Putusan Nomor 139/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Jkt.Pst. karena Majelis Hakim berpendapat bahwa permohonan tersebut hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 sehingga pemohon tidak memiliki *persona standi in judicio*.

f. PT.Perkebunan Nusantara I

Bahkan PT.Perkebunan Nusantara I (PTPN I) bukanlah BUMN, melainkan anak perusahaan BUMN yang saham dimiliki sebesar 76% oleh PT.Perkebunan Nusantara III (Persero) dan 24% oleh negara secara langsung. Selain itu, negara juga memiliki satu lembar saham Seri A Dwiwarna (*golden share*). PTPN I telah dua kali dimohonkan PKPU oleh kreditur yang berbeda dan keduanya tidak dikabulkan dengan *ratio decidendi* yang pada hakikatnya seragam melalui Putusan Nomor 14/Pdt.Sus-PKPU/2019/PN Niaga Mdn. dan Putusan Nomor 15/Pdt.Sus-PKPU/2019/PN Niaga Mdn.

Ratio decidendi dari penolakan kedua permohonan PKPU *a quo* pada pokoknya menyatakan bahwa PTPN I tidak kehilangan karakteristiknya sebagai perusahaan negara karena berdasarkan Pasal 2A ayat (7) & ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PP No.72/2016), anak perusahaan BUMN yang didalamnya terdapat kepemilikan negara melalui saham dengan hak istimewa (*in casu* Saham Seri A Dwiwarna), diperlakukan sama layaknya BUMN. Terlebih lagi PTPN I masih berpotensi diberikan tugas oleh negara untuk melaksanakan kewajiban pelayanan publik dalam mengelola perkebunan sebagai sumber daya alam sehingga tetap diperlakukan sama layaknya BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka dari itu, permohonan kepailitan-PKPU terhadapnya harus diajukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004. Pertimbangan Majelis Hakim dalam dua putusan tersebut sejalan dan didasarkan dari pendapat saksi (ahli) yang diajukan oleh termohon melalui *legal opinion (affidavit)*, yakni Bismar Nasution selaku Guru Besar Hukum Ekonomi di Universitas Sumatera Utara.

Padahal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 01/PHPU-PRES/XVII/2019 dalam *ratio decidendi*-nya telah tegas menyatakan bahwa anak perusahaan BUMN tidak terqualifikasi sebagai BUMN karena penyertaan modalnya tidak langsung dari negara yang menguasai sebagian besar saham, melainkan melalui BUMN sebagai induk perusahaannya.

g. PT.Indonesia Power

PT.Indonesia Power merupakan anak perusahaan BUMN yang sahamnya dimiliki sebanyak 1 lembar Seri I dan 5.215.647.598 lembar Seri II oleh PT.Perusahaan Listrik Negara (Persero) (PT.PLN) serta 1 lembar Seri II oleh Yayasan Pendidikan dan Kesejahteraan PT.PLN. Majelis Hakim melalui Putusan Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN Niaga Jkt.Pst berpendapat bahwa: 1) masih terdapat kontrol negara melalui PT.PLN (Persero) dalam bentuk kepemilikan Saham Seri I pada PT.Indonesia Power, maka dapat diperlakukan sama layaknya BUMN; 2) Berdasarkan prinsip *contrarius actus*, apabila ketentuan publik mencakup pengaturan anak perusahaan, maka berlaku juga hukum publik terhadapnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2A PP No.72/2016; 3) Saham Seri I dalam Anggaran Dasar memberikan hak istimewa bagi PT.PLN (Persero), membuktikan kontrol dan kepemilikan negara secara langsung terhadap PT.Indonesia Power sehingga diperlakukan sama layaknya BUMN; dan 4) PT.Power Indonesia bergerak di bidang usaha ketenagalistrikan di wilayah Jawa dan Bali berdasarkan prinsip perdagangan dan industri yang sehat sebagai bentuk penugasan dari pemerintah sehingga terqualifikasi sebagai usaha di bidang kepentingan publik. Oleh karena itu, Majelis Hakim menolak permohonan PKPU yang diajukan oleh kreditur tersebut karena permohonan tersebut dianggap hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004.

2) Pandangan Pertama dalam Putusan Pengadilan yang Menyatakan Bahwa Permohonan Kepailitan-PKPU Terhadap BUMN (Persero) Tidak Harus Diajukan oleh Menteri Keuangan

a. PT.Kertas Leces (Persero)

Permohonan PKPU diajukan oleh PT.Lautan Warna Sari (kreditur) dikabulkan melalui Putusan Nomor 5/PKPU/2014/PN Niaga Sby. Majelis Hakim berpendapat bahwa permohonan PKPU tersebut tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan karena termohon berkedudukan sebagai Persero dan bukan Perum. Bahkan kini PT.Kertas Leces (Persero) berstatus pailit pasca perdamaian dibatalkan melalui Putusan Nomor 1/Pdt.Sus-Pembatalan.Perdamaian/2018/PN Niaga Sby. yang diajukan oleh para pekerja.

b. PT.Istaka Karya (Persero)

Berbeda dengan putusan lain terhadap termohon yang sama, permohonan PKPU oleh PT.Sumber Rahayu (kreditur) terhadap PT.Istaka Karya (Persero) dikabulkan melalui Putusan Nomor 23/PKPU/2012/PN Niaga Jkt.Pst. Bahkan dimohonkan PKPU lagi oleh Modern Widya Technical yang berujung ditolak melalui Putusan Nomor 261/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst., namun Majelis Hakim dalam pertimbangannya menegaskan bahwa permohonan *a quo* tidaklah harus diajukan oleh Menteri Keuangan. Kini PT.Istaka Karya (Persero) berstatus pailit pasca dibatalkannya perdamaian melalui Putusan Nomor 26/Pdt.Sus-Pembatalan Perdamaian/2022/PN Niaga Jkt.Pst.

c. PT.Merpati Nusantara Airlines (Persero)

Berbanding terbalik dengan permohonan pailit oleh kreditur terhadap Merpati Airlines Persero yang ditolak oleh Mahkamah Agung pada uraian sebelumnya. Kali ini, permohonan PKPU oleh PT.Parewa Katering selaku kreditur berhasil dikabulkan melalui Putusan Nomor 4/Pdt.Sus-PKPU/2018/PN Niaga Sby. Bahkan sekarang berada dalam status pailit karena dibatalkannya perdamaian dalam PKPU melalui Putusan Nomor 4/Pdt.Sus-Pailit-Pembatalan Perdamaian/2022/PN Niaga Sby. dan Putusan Nomor 5/Pdt.Sus-Pailit-Pembatalan Perdamaian/2022/PN Niaga Sby.

d. PT.Garuda Indonesia (Persero) Tbk

Permohonan PKPU yang diajukan oleh kreditur terhadap PT.Garuda Indonesia (Persero) Tbk (selanjutnya disebut Garuda Indonesia) pada mulanya ditolak melalui Putusan Nomor 289/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. karena syarat PKPU tidak dapat dibuktikan secara sederhana. Meski demikian, Majelis Hakim berpendapat bahwa Garuda Indonesia adalah BUMN yang seluruh modalnya tidak dimiliki negara dan secara nyata kepemilikan modalnya terbagi atas saham sehingga pemohon memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan PKPU *a quo*. Selang beberapa waktu, Garuda Indonesia kembali dimohonkan PKPU oleh kreditur yang berbeda dan dikabulkan melalui Putusan Nomor 425/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Jkt.Pst. Dengan kata lain, kreditur dianggap memiliki *persona standi in judicio* dalam mengajukan permohonan PKPU terhadap BUMN (Persero) (*in casu* Garuda Indonesia) karena tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan layaknya Perum.

e. PT.Dok dan Perkapalan Surabaya (Persero)

PT.Twinco Karunia Mandiri (kreditur) mengajukan permohonan PKPU terhadap PT.Dok dan Perkapalan Surabaya (Persero) dan dikabulkan oleh Majelis Hakim melalui Putusan Nomor 78/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Sby. Pemohon PKPU (*in casu* kreditur) dianggap memiliki *persona standi in judicio* dalam mengajukan permohonan PKPU terhadap BUMN (Persero) (*in casu* Dok dan Perkapalan Surabaya) karena tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan layaknya Perum.

f. PT.Barata Indonesia (Persero)

PT.Barata Indonesia (Persero) dimohonkan PKPU oleh dua krediturnya, yakni PT.Fortuna Badja Inti dan PT.Pandan Jaya Indonesia. Pada amar Putusan Nomor 62/Pdt.Sus-PKPU/2021/PN Niaga Sby. Majelis Hakim mengabulkan permohonan PKPU *a quo*. Dengan demikian, telah jelas bahwa para kreditur tersebut dianggap memiliki *persona standi in judicio* dalam mengajukan permohonan PKPU terhadap BUMN (Persero) (*in casu* Barata Indonesia) karena tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan layaknya Perum.

Tinjauan Yuridis atas Disparitas Putusan Pengadilan tentang Permohonan Kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero)

Pendapat Majelis Hakim Niaga maupun Agung tentang permohonan K-PKPU terhadap BUMN (Persero) dalam berbagai putusan pengadilan terbagi menjadi dua pandangan sebagaimana telah dijelaskan secara ringkas sebelumnya, yakni:

a. Pandangan Pertama

Pandangan pertama dalam putusan pengadilan berpendapat bahwa permohonan kepailitan-PKPU terhadap Persero tetaplah harus diajukan oleh Menteri Keuangan sehingga tidak dapat langsung diajukan oleh kreditur. Bahkan dalam beberapa kasus, permohonan kepailitan-PKPU terhadap anak perusahaan BUMN dengan bentuk perseroan terbatas juga dianggap harus diajukan oleh Menteri Keuangan.

b. Pandangan Kedua

Pandangan kedua dalam putusan pengadilan pada pokoknya berpendapat bahwa permohonan kepailitan-PKPU khusus terhadap BUMN (Persero), tidaklah harus diajukan oleh Menteri Keuangan karena tafsir BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik yang dimaksud hanya dikhususkan bagi Perum dan bukan Persero.

Perdebatan yang terjadi dalam praktik peradilan mengenai hal ini pada dasarnya dikarenakan Pasal 2 ayat (5) No.37/2004 hanya menggunakan frasa "... Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan", sedangkan bagian Penjelasan pasal tersebut mempersempit makna dari BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik tersebut menjadi BUMN yang modalnya terbagi atas saham dan seluruhnya dimiliki oleh negara.

Pandangan pertama dalam putusan pengadilan lebih cenderung sejalan dengan pendapat yang dijelaskan oleh M. Hadi Subhan pada pokoknya adalah suatu penjelasan pasal tidak boleh mempersempit makna dari pasal tersebut sebagaimana diatur dalam Lampiran II Angka 186 UU No.12/2011. Terlebih lagi, tujuan dari pendirian BUMN memanglah untuk menyelenggarakan kemanfaatan (kepentingan) umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf c UU No.19/2003, tanpa membedakan Persero maupun Perum. Oleh karena itu, permohonan kepailitan-PKPU terhadap Perum maupun Persero tetaplah harus diajukan oleh Menteri Keuangan selaku pemerintah itu sendiri.

Pandangan kedua dalam putusan pengadilan cenderung linear dengan pendapat yang dikemukakan oleh Ricardo Simanjuntak, Rahayu Hartini, Imran Nating, dan Nien Rafles Siregar sebagaimana telah diuraikan sebelumnya yang pada pokoknya tetap berpegang pada Penjelasan Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 sebagai interpretasi (tafsir) otentik atau resmi dari pembentuk Undang-Undang terhadap Pasal 2 ayat (5) UU No.37/2004 itu sendiri, di mana telah secara *expressis verbis* memaknai BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik hanya terbatas pada Perum. Oleh karena itu, Perum dan Persero tidaklah dapat dipersamakan karena beberapa hal pokok sebagai berikut:

- Persero merupakan perseroan terbatas sehingga juga tunduk pada UU No.40/2007, sedangkan Perum bukanlah perseroan terbatas;
- Persero modalnya terbagi atas saham, sedangkan Perum modalnya tidak terbagi atas saham; dan
- Perum seluruh modalnya dimiliki negara, sedangkan Persero modalnya tidak harus dimiliki seluruhnya oleh negara, melainkan dapat hanya sebagian besar.

Menyikapi perbedaan pendapat tersebut, penulis menempuh jalur interpretasi melalui penelusuran makna sebenarnya yang diinginkan pembentuk Undang-Undang, di mana risalah pembentukan UU No.40/2007 sebagaimana telah dipaparkan oleh penulis sebelumnya telah menunjukkan bahwa intensi sebenarnya (*original intent*) dari pembentuk Undang-Undang atas Pasal 2 ayat (5) UU No.40/2007 adalah untuk memberikan perlindungan terhadap BUMN (Perum) dari kepailitan-PKPU, kecuali memang dikehendaki oleh negara itu sendiri yang diwakili oleh Menteri Keuangan. Oleh karena itu, penulis lebih sependapat dengan pandangan kedua.

Kedua pandangan dalam putusan pengadilan yang telah dipaparkan sebelumnya menunjukkan bahwa terdapatnya disparitas *ratio decidendi* mengenai *legal standing* pemohon kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Padahal prinsip kepastian hukum merupakan prinsip esensial karena suatu hukum haruslah jelas (*clear*), rinci (*precise*), dan dapat diprediksi (*predictable*) sehingga implementasinya dapat diperkirakan oleh pihak-pihak yang menjadi subjek hukum itu sendiri.²⁵ Tidak hanya hukum, putusan pengadilan yang dijatuhkan oleh majelis hakim juga harus memberikan rasa kepastian hukum bagi masyarakat²⁶ karena kepastian hukum itu sendiri merupakan salah satu sarana utama dalam mewujudkan keadilan dalam masyarakat.²⁷

Dalam konteks tulisan ini, penulis melihat bahwa masih belum terdapatnya kepastian dan konsistensi putusan pengadilan mengenai permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero)

²⁵ Jeremie van Meerbeeck. "The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust", *European Law Review* 41(41) (2016), hlm. 275.

²⁶ Paulus Effendie Lotulung. *Peranan Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1998), hlm. 11-12.

²⁷ Antonius Sudirman. *Hati Nurani Hakim dan Putusannya: Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku (Behavioral Jurisprudence) Kasus Hakim Bismar Siregar*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007), hlm. 49.

sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Hal demikian berpotensi merugikan para kreditur dari BUMN (Persero) tersebut yang hendak mengajukan permohonan kepailitan-PKPU sebagai salah satu upaya penagihan utang karena ketidakpastian mengenai *legal standing* para kreditur tersebut. Oleh karena itu, penulis berpandangan bahwa diperlukannya produk hukum yang secara *expressis verbis* menegaskan pihak mana yang berwenang mengajukan permohonan tersebut.

SIMPULAN

Secara *original intent*, Pasal 2 ayat (5) *juncto* Pasal 223 UU No.37/2004 bermakna bahwa pengajuan permohonan kepailitan-PKPU khusus terhadap BUMN dengan usaha di bidang kepentingan publik yang tidak terbagi atas saham serta seluruh modalnya dimiliki negara hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan (*in casu* Perum). Sedangkan untuk BUMN (Persero), tidak terdapat ketentuan spesifik yang mengharuskan permohonan kepailitan-PKPU terhadapnya diajukan oleh Menteri Keuangan sehingga dengan kata lain dapat langsung diajukan oleh krediturnya.

Eksistensi dari disparitas pandangan majelis hakim dalam berbagai putusan pengadilan yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Di mana pandangan pertama menganggap permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) juga harus diajukan oleh Menteri Keuangan, sedangkan pandangan kedua menganggap permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) tidaklah harus diajukan oleh Menteri Keuangan. Apabila hal demikian terus dibiarkan, berpotensi menimbulkan kesan bahwa BUMN kebal terhadap permohonan kepailitan-PKPU. Oleh karena itu, diperlukannya produk hukum baru yang spesifik mengatur pihak yang berwenang mengajukan permohonan kepailitan-PKPU terhadap BUMN (Persero) sehingga dapat memutus mata rantai multi tafsir yang selama ini terus terjadi dalam praktik peradilan.

REFERENSI

- Bachtiar. 2019. *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang Selatan: Unpam Press).
- Bakara, Yonathan Pontas Gabe Tua & Slamet, Sri Redjeki. 2020. "Legal Standing Kreditor Perorangan Pada Kepailitan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero", 1.2 (JCA of Law): 294-304.
- Fuady, Munir. 2014. *Hukum Pailit dalam Teori & Praktik*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti)
- Hartini, Rahayu. 2020. *Hukum Kepailitan*, (Malang: UMM Press).
- Ishaq. 2017. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta).
- Jelita, Insi Nantika. (2021). "Hakim Kabulkan Permohonan PKPU, Ini Respons Garuda Indonesia", (Media Indonesia) <<https://mediaindonesia.com/ekonomi/452682/hakim-kabulkan-permohonan-pkpu-ini-respons-garuda-indonesia>> [accessed 2 November 2022]
- Lotulung, Paulus Effendie. 1998. *Peranan Yurisprudensi sebagai Sumber Hukum*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional).
- Lotulung, Paulus Effendie. 2008. "Pemikiran tentang Penyempurnaan Undang-Undang Kepailitan dari segi Prosedural" in National Seminar on Bankruptcy Law. Jakarta: Working Committee Seminar Nasional Kepailitan Kerjasama AKPI dan Proyek In-ACCE.
- Meerbeeck, Jeremie van. 2016. "The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust", 41.41 (European Law Review): 275-288.
- Mochtar, Zainal & Hiariej, Edward. 2021. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas, dan Filsafat Hukum*, (Jakarta: Red & White Publishing).
- Muryati, Dewi Tuti *et al.* 2015. "Kajian Normatif atas Kepailitan BUMN (Persero) dalam kaitannya dengan Pengaturan Perseroan Terbatas", 17.2 (Jurnal Dinamika Sosbud): 29-40.
- Prisintyas, Julivia Nur *et al.* 2021. "Tinjauan Yuridis Mengenai Permohonan Pailit Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Yang Berbentuk Perseroan Terbatas". 6.1 (Jurnal Legalitas): 51-68.
- Rajagukguk, Erman. 2016. *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Bentuk Perseroan Terbatas*, (Jakarta: FH UI).
- Risalah Rapat Kerja RUU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. (21 September 2004). Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Risalah Rapat Kerja RUU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. (22 September 2004). Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Roper, Juliet & Schoenberger-Orgad, Michele. 2011. "State-Owned Enterprises: Issues of Accountability and Legitimacy", 25.4 (Management Communication Quarterly): 649-707.
- Septiadi, Anggar. (2018). "Ini kata pakar soal kepailitan BUMN". (Kontan) <<https://amp.kontan.co.id/news/ini-kata-pakar-soal-kepailitan-bumn>> [accessed 5 November 2022]
- Simanjuntak, Ricardo. 2008. "Undang-Undang Kepailitan Nomor 37 Tahun 2004 dan Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 sehubungan dengan Penyelesaian Kewajiban Perseroan

- Pailit terhadap para Krediturnya” in National Seminar on Bankruptcy Law. Jakarta: Working Committee Seminar Nasional Kepailitan Kerjasama AKPI dan Proyek In-ACCE.
- Simanjuntak, Ricardo. 2023. *Undang-Undang Kepailitan dan PKPU di Indonesia: Teori dan Praktik*, (Jakarta: Kontan Publishing).
- Soekanto, Soerjono & Mamudji, Sri. 2015. *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers).
- Soekanto, Soerjono. 2016. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers).
- Soekanto, Soerjono. 2019. *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press).
- Subhan, Hadi. 2014. *Hukum Kepailitan: Prinsip, Norma, dan Praktik di Peradilan*, (Surabaya: Kencana Prenadamedia Group).
- Subhan, M. Hadi. 2019. "Misuse of Bankruptcy Petitions by Creditors: The Case of Indonesia". 10.6 (International Journal of Innovation, Creativity, and Change): 195-206.
- Sudirman, Antonius. 2007. *Hati Nurani Hakim dan Putusannya: Suatu Pendekatan dari Perspektif Ilmu Hukum Perilaku (Behavioral Jurisprudence) Kasus Hakim Bismar Siregar*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti).
- Sunita, Kiker *et al.* 1997. *Privatization: The Lessons of Experience*, (Washington DC: The World Bank).
- Swastiningsih, Rahma Widya & Prasetyawati, Endang. 2022. “Kewenangan Menteri Keuangan dalam Mengajukan Permohonan Pailit BUMN”, 2.1 (Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance): 641-653.
- Wesna, I Wayan. 2018. *Hukum Kepailitan Teori dan Praktik*, (Bali: Warmadewa University Press).