



Menguji Kepastian Hukum Prinsip *Separate Legal Entity* terhadap Permohonan Pailit Anak Perusahaan BUMN Persero

Wiwid Putri Handayani¹, Yudho Taruno Muryanto², Diana Tantri Cahyaningsih³

¹Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, wiwidputri@student.uns.ac.id

²Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, yudhotaruno@staff.uns.ac.id

³Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia, dianatantri@staff.uns.ac.id

Corresponding Author: wiwidputri@student.uns.ac.id¹

Abstract: This study aims to examine the legal certainty of the principle of separate legal entity in the bankruptcy of subsidiaries of state-owned enterprises. This study was motivated by the disparity in court decisions on bankruptcy petitions filed by subsidiaries of state-owned enterprises. For example, in the bankruptcy petition of a subsidiary of a state-owned enterprise filed by the bankruptcy petition against PT Indonesia Power filed by the Kinarya Liman Margaseta Consortium, it was rejected on the grounds that the position of the subsidiary was equal to that of the parent state-owned enterprise as a public interest entity, thus requiring the approval of the Minister of Finance. In contrast, the ruling on PT Kertas Leces (Persero) granted the bankruptcy petition, affirming its status as an independent legal entity like other limited liability companies. This study is a normative legal study using a legislative and case approach. The results show that, normatively, subsidiaries of state-owned enterprises are independent legal entities whose assets are separate from state assets, so they can be declared bankrupt like other limited liability companies. However, different legal interpretations of the status of assets as part of state interests have led to inconsistencies in court decisions. This study concludes that harmonization of interpretations and affirmation of norms are needed to ensure legal certainty in the bankruptcy process of state-owned enterprise subsidiaries.

Keyword: Separate Legal Entity, State-Owned Enterprise, Bankruptcy

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kepastian hukum atas prinsip *separate legal entity* dalam kepailitan anak perusahaan BUMN Persero. Penelitian ini dilatarbelakangi karena terjadinya disparitas putusan pengadilan terhadap permohonan pailit anak perusahaan BUMN Persero, contohnya dalam permohonan pailit anak perusahaan BUMN Persero yang diajukan oleh permohonan pailit terhadap PT Indonesia Power yang diajukan Konsorsium Kinarya Liman Margaseta ditolak dengan pertimbangan bahwa kedudukan anak perusahaan sejajar dengan BUMN induk sebagai penyelenggara kepentingan publik sehingga memerlukan persetujuan Menteri Keuangan. Sebaliknya, putusan terhadap PT Kertas Leces (Persero) justru mengabulkan permohonan pailit dengan menegaskan statusnya sebagai badan hukum mandiri sebagaimana perseroan terbatas lainnya. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan

kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa anak perusahaan BUMN Persero secara normatif merupakan badan hukum mandiri yang kekayaannya terpisah dari kekayaan negara, sehingga dapat dipailitkan sebagaimana perseroan terbatas lainnya. Namun, penafsiran hukum yang berbeda terhadap status asset sebagai bagian dari kepentingan negara menimbulkan inkonsistensi dalam putusan pengadilan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan harmonisasi interpretasi dan penegasan norma untuk menjamin kepastian hukum dalam proses kepailitan anak perusahaan BUMN Persero.

Kata Kunci: *Separate Legal Entity, Anak Perusahaan BUMN Persero, Kepailitan*

PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan manifestasi dari amanat konstitusional yang diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berada di bawah penguasaan negara dan wajib dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (Asnawi, 2017). Dengan demikian, keberadaan BUMN tidak semata-mata diposisikan sebagai entitas yang menjalankan aktivitas komersial, tetapi juga sebagai instrumen strategis negara dalam pengelolaan sumber daya ekonomi guna mewujudkan tujuan kesejahteraan masyarakat secara luas. (Akbar, 2015). Secara yuridis, BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang selanjutnya oleh penulis disebut dengan UU BUMN didefinisikan sebagai suatu badan usaha yang memperoleh karakteristiknya dari keterlibatan negara sebagai pemegang kepentingan utama. Suatu badan usaha dapat dikualifikasikan sebagai BUMN apabila memenuhi sekurang-kurangnya salah satu unsur yaitu negara memiliki seluruh atau sebagian besar modal melalui mekanisme penyertaan langsung yang bersumber dari kekayaan negara atau negara memiliki hak-hak tertentu yang bersifat khusus dan istimewa dalam pengelolaan maupun pengambilan keputusan strategis badan usaha tersebut (Zulmawan, 2019).

BUMN menyelenggarakan operasional bisnisnya melalui dua kategori pokok, yakni BUMN berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dan BUMN berbentuk Perusahaan Persero (Persero). Menurut Pasal 1 ayat (5) UU BUMN, Perum BUMN adalah entitas milik penuh negara Republik Indonesia di mana modalnya tidak dibagi menjadi saham dengan tujuan utama menyediakan serta menjamin ketersediaan barang dan/atau jasa bagi kepentingan publik. Fungsi BUMN Perum berorientasi pada pelayanan umum dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar masyarakat serta mendukung kepentingan strategis nasional, yang pelaksanaannya tetap harus mengacu pada prinsip-prinsip *good corporate governance* (Gusnia et al., 2023). Sementara itu, BUMN Persero sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 ayat (3) UU BUMN merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang tujuan utamanya berfokus pada perolehan keuntungan (*profit oriented*). Dalam menjalankan kegiatannya, BUMN Persero tunduk pada ketentuan umum Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas termasuk karakteristik korporasi seperti modal yang terbagi atas saham, serta keberadaan organ perusahaan yang meliputi Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Dewan Komisaris (Nababan et al., 2025). Dengan demikian, kedua bentuk BUMN tersebut memiliki perbedaan orientasi dan struktur, namun sama-sama berperan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam upaya meningkatkan efektivitas tata kelola, efisiensi bisnis, serta daya saing di tingkat nasional dan global BUMN Persero, pemerintah melakukan restrukturisasi melalui pembentukan *holding* BUMN. Pada struktur *holding* ini, BUMN Persero sebagai induk

perusahaan menjadi pihak dengan kepemilikan saham mayoritas dalam anak perusahaan BUMN Persero sehingga berwenang dalam pemberian suara pada RUPS (Harini & Kasih, 2021). Namun demikian, secara yuridis anak perusahaan BUMN Persero tetap memiliki kedudukan sebagai badan hukum mandiri yang dibatasi prinsip *separate legal entity* sesuai Undang-Undang Perseroan Terbatas. Sebagai entitas bisnis yang mandiri, anak perusahaan BUMN Persero memiliki otonomi dalam menalankan aktivitas usahanya. Sebagai perseroan terbatas yang menjalankan aktivitas bisnis, anak perusahaan BUMN Persero memiliki potensi risiko usaha termasuk kegagalan dalam memenuhi kewajiban utang. Dalam hal timbul keadaan gagal bayar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dijelaskan bahwa setiap perseroan terbatas yang memenuhi unsur kepailitan dapat diajukan pailit oleh kreditur. Dengan demikian seharusnya syarat kepailitan juga berlaku bagi anak perusahaan BUMN Persero.

Namun, praktik peradilan menunjukkan inkonsistensi dalam permohonan pailit pada anak perusahaan BUMN Persero. Sejumlah permohonan pailit terhadap anak perusahaan BUMN Persero telah memenuhi syarat formil tetapi tetap ditolak oleh pengadilan dengan alasan bahwa sifat bisnis entitas tersebut masih melekat pada kepentingan negara, sehingga hanya Menteri Keuangan yang berwenang untuk mengajukan permohonan pailit. Pertimbangan hukum semacam ini tampak menyamaratakan status BUMN induk dengan anak perusahaannya, sehingga mengaburkan kedudukan terpisah keduanya sebagai subjek hukum yang berbeda. Pandangan tersebut seringkali mendasarkan argumentasinya pada doktrin kekayaan negara yang dianggap ikut melekat dalam aset anak perusahaan. Hal ini tercermin dalam permohonan pailit PT Indonesia Power dimana Majelis Hakim menolak permohonan pailit anak perusahaan BUMN Persero tersebut meskipun syarat kepailitan terpenuhi. Pertimbangan hakim cenderung menyamakan status anak perusahaan BUMN Persero dengan BUMN induknya yang dianggap sebagai kepentingan publik sehingga memerlukan persetujuan Menteri Keuangan. Hal ini berbanding terbalik dengan sejumlah putusan lain yang mengakui otonomi badan hukum anak perusahaan BUMN Persero dan menerima permohonan pailit yang diajukan oleh kreditur justru mengabulkan pailit terhadap anak perusahaan BUMN Persero seperti PT Kertas Leces (Persero) (Syafira et al., 2024).

Terjadinya disparitas putusan pengadilan terhadap permohonan pailit anak perusahaan BUMN Persero menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap penerapan *prinsip separate legal entity*. Ketika prinsip *separate legal entity* diabaikan, anak perusahaan BUMN Persero menjadi seolah kebal terhadap permohonan pailit dari pihak selain pemerintah, sehingga mengakibatkan ketidakseimbangan kedudukan para pihak dalam transaksi bisnis. Oleh karena itu, penulis tertarik dan merasa hal ini penting untuk dikaji dikarenakan penolakan permohonan pailit terhadap anak perusahaan BUMN Persero menimbulkan pertanyaan mendasar terkait kepastian hukum khususnya terkait sejauh mana penerapan prinsip *separate legal entity* dalam permohonan pailit anak perusahaan BUMN Persero.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Data dikumpulkan dengan cara menelusuri literatur secara menyeluruh dari berbagai sumber yang relevan dengan topik penelitian, seperti peraturan perundang-undangan, karya ilmiah, dan sumber akademik lainnya (Marzuki, 2019). Penelitian ini menerapkan dua pendekatan, yakni pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Analisis peraturan perundang-undangan melibatkan pemeriksaan ketentuan hukum relevan, terutama UU Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU, UU Nomor 16 Tahun 2025 tentang perubahan keempat atas UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, serta UU Nomor 40 Tahun 2007 mengenai Perseroan Terbatas. Sementara itu, studi kasus menyoroti tinjauan atas putusan pengadilan

negeri hingga tingkat peninjauan kembali yang membahas penolakan atau penerimaan gugatan pailit terhadap anak usaha BUMN Persero.

HASIL DAN PEMBAHASAN

BUMN pada dasarnya merepresentasikan fungsi negara dalam kegiatan perekonomian, yang tidak hanya menjalankan tugas pelayanan publik, tetapi juga berperan sebagai entitas bisnis yang berorientasi pada keuntungan. Secara normatif, Pasal 1 angka 1 UU BUMN menjelaskan bahwa BUMN merupakan badan usaha yang modalnya, baik sebagian besar maupun seluruhnya, berasal dari penyertaan langsung Negara Republik Indonesia, atau badan usaha yang memberikan kewenangan tertentu kepada negara dalam proses pengelolaannya. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-3/MBU/03/2023, yang menyatakan bahwa sumber modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan. Penggunaan istilah “kekayaan negara yang dipisahkan” menunjukkan bahwa BUMN berstatus sebagai badan hukum yang berdiri sendiri dan memiliki tanggung jawab terbatas. Dengan pemisahan tersebut, aset negara yang disertakan menjadi bagian dari kekayaan BUMN, bukan lagi tercatat sebagai aset negara secara langsung. Oleh karena itu, BUMN Persero memiliki kedudukan sebagai perseroan terbatas yang bekerja berdasarkan prinsip-prinsip korporasi, sehingga hak, kewajiban, dan risiko usaha dipertanggungjawabkan secara mandiri melalui mekanisme hukum perusahaan.

Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN terbagi menjadi BUMN Perusahaan Umum (BUMN Perum) dan BUMN Perusahaan Perseroan (BUMN Persero). BUMN Perum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU BUMN merupakan BUMN yang seluruh modalnya berasal dari Negara Republik Indonesia dan tidak terbagi dalam bentuk saham. Tujuan utama pendiriannya adalah penyediaan serta pemeliharaan ketersediaan barang dan/atau jasa yang menyangkut kepentingan publik (Wati, 2016). Keberadaan BUMN Perum berorientasi pada pemenuhan hajat hidup masyarakat dan mendukung kepentingan strategis nasional dengan tetap menerapkan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Sementara itu BUMN Persero yang didefinisikan dalam Pasal 1 angka 3 UU BUMN merupakan BUMN berbentuk perseroan terbatas yang berorientasi pada perolehan keuntungan (*profit-oriented*) (Mulhadi, 2017). Struktur permodalan Persero berbentuk saham dengan ketentuan negara harus memiliki sedikitnya 51% kepemilikan saham. Kepemilikan mayoritas saham oleh negara merupakan karakteristik utama yang membedakan Persero dari entitas bisnis swasta pada umumnya, sekaligus mempertegas posisinya sebagai bagian dari BUMN yang berfokus pada pencapaian keuntungan dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (Gusnia et al., 2023).

Seiring dengan perkembangan ekonomi global, konsep *holding company* ini turut diadopsi oleh BUMN sebagai salah satu pendekatan strategis dalam penataan kelembagaan dan pengelolaan. Pembentukan *holding* BUMN diarahkan untuk menciptakan tata kelola yang lebih efisien, terkoordinasi, serta responsif terhadap dinamika persaingan pada berbagai sektor usaha. Kebijakan ini didasari oleh kebutuhan untuk merasionalisasi struktur organisasi BUMN yang cenderung kompleks dan tersebar, serta untuk meningkatkan efektivitas koordinasi antarentitas usaha yang memiliki keterkaitan operasional maupun bisnis.

Penerapan struktur *holding* dalam BUMN bertujuan menciptakan sistem tata kelola yang lebih efisien, terintegrasi, dan responsif terhadap perubahan dinamika ekonomi. Inisiatif ini didasarkan pada kebutuhan untuk menyederhanakan struktur organisasi BUMN yang selama ini kompleks dan tersebar di berbagai sektor, sekaligus memperkuat koordinasi antar entitas usaha milik negara yang memiliki keterkaitan bisnis. Pendirian *holding* BUMN diarahkan untuk meningkatkan efisiensi pemanfaatan aset negara serta memperkuat daya saing BUMN di tingkat regional dan global. Dengan mengintegrasikan beberapa BUMN ke dalam satu grup usaha, pemerintah mengharapkan terbentuknya sinergi antar lembaga yang sebelumnya berjalan secara terpisah. Oleh karena itu, adopsi model *holding* tidak hanya

bertujuan efisiensi, melainkan juga bagian dari transformasi struktural jangka panjang untuk memperkokoh peran BUMN sebagai penggerak utama pembangunan nasional dan pilar ekonomi negara (Simanjuntak, 1994).

Fenomena pembentukan *holding company* pada BUMN menunjukkan adanya perubahan orientasi strategi korporasi yang tidak lagi menitikberatkan pada pengelolaan unit usaha secara terpisah, melainkan pada integrasi kegiatan usaha dalam satu jaringan bisnis yang meliputi seluruh rantai nilai dari sektor hulu hingga hilir. *Holding company* sebagai perusahaan induk merupakan badan usaha yang berfungsi mengendalikan perusahaan-perusahaan lain melalui kepemilikan mayoritas saham, sehingga memiliki posisi strategis dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan grup usaha. Model kelembagaan ini bertujuan menciptakan sinergi antar entitas dalam satu kelompok usaha guna meningkatkan efisiensi, daya saing, serta nilai ekonomi secara agregatif. Aspek yuridis pembentukan *holding* BUMN memperoleh legitimasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Pengaturan tersebut memberikan kewenangan bagi pemerintah untuk melakukan restrukturisasi kepemilikan saham antar BUMN tanpa mendirikan entitas baru, melainkan melalui mekanisme pengalihan saham sebagai bentuk penyertaan modal, yang dikenal sebagai inbreng. Kebijakan ini menjadi tonggak penting dalam reformasi struktural BUMN, karena membuka ruang hukum bagi penguatan peran negara dalam pengelolaan aset serta optimalisasi struktur korporasi melalui pembentukan kelompok usaha yang lebih terintegrasi dan kompetitif.

Melalui mekanisme inbreng, BUMN yang memperoleh pengalihan saham akan bertransformasi sebagai perusahaan induk (*holding*), sedangkan BUMN yang sahamnya dialihkan akan berposisi sebagai anak perusahaan (*subsidiary*) (Natun, 2019). Hal ini selaras dengan Pasal 1 angka 7 Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-2/MBU/03/2023 tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan BUMN, yang menyatakan bahwa anak perusahaan BUMN merupakan perseroan terbatas yang lebih dari 50% sahamnya dimiliki BUMN atau perseroan terbatas yang berada di bawah kendali langsung BUMN. Dengan demikian, struktur permodalan anak perusahaan BUMN Persero bersumber dari kekayaan BUMN Persero, bukan berasal dari APBN maupun penyertaan modal negara secara langsung. Pembentukan holding BUMN merupakan bagian dari langkah reformasi korporasi yang bertujuan menata ulang struktur usaha serta meningkatkan kualitas tata kelola. Kebijakan tersebut diarahkan untuk memperjelas fokus bisnis masing-masing entitas sehingga peningkatan kinerja dapat dicapai secara lebih efektif, efisien, dan kompetitif (Utoyo, 2019). Esensi strategisnya adalah melaksanakan *rightsizing* terhadap jumlah dan struktur BUMN melalui pemetaan portofolio usaha yang lebih terarah serta konsolidasi atau pengelompokan perusahaan, guna menciptakan skala ekonomi optimal dan memperkuat daya saing pada tingkat nasional maupun global.

Secara umum, pembentukan holding BUMN diarahkan untuk mencapai sejumlah tujuan strategis antara lain:

1. Meningkatkan nilai pasar perusahaan (*market value creation*) melalui konsolidasi aset dan integrasi bisnis dalam satu struktur korporasi yang lebih solid
2. Menyediakan tingkat fleksibilitas yang lebih tinggi bagi anak perusahaan dalam pengambilan keputusan strategis tanpa bergantung pada proses birokrasi yang panjang
3. Memperkuat daya saing korporasi melalui fokus pada inti bisnis serta pemanfaatan efisiensi skala usaha guna mendorong *leverage* ekonomi yang lebih optimal
4. Membangun entitas BUMN yang berkapasitas lebih kuat, adaptif, dan tahan terhadap dinamika ekonomi dalam rangka menjalankan mandat konstitusional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
5. Penyederhanaan proses pengambilan keputusan strategis karena kewenangan utama dikonsentrasi pada perusahaan induk

6. Mengintensifkan sinergi antar sesama BUMN dan memperkuat kontribusinya terhadap agenda pembangunan dan program prioritas pemerintah (Sari, 2022).

Dengan posisinya yang strategis sebagai motor penggerak perekonomian nasional, BUMN perlu bertransformasi menuju pengelolaan yang lebih efisien, profesional, dan berkelanjutan. Oleh karena itu, pembentukan *holding company* menjadi salah satu instrumen kunci dalam agenda restrukturisasi kelembagaan BUMN oleh pemerintah.

Secara normatif, hubungan antara induk perusahaan dan anak perusahaan dipandang terpisah sebagai subjek hukum mandiri yang masing-masing memiliki kepribadian hukum sendiri (*separate legal entity*), baik BUMN Persero maupun anak perusahaannya yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dikualifikasikan sebagai badan hukum sehingga kedudukannya berbeda dari bentuk usaha yang tidak memiliki status badan hukum. Karakter utama Perseroan Terbatas adalah keberadaan identitas hukum yang terpisah dan independen dari pemegang saham atau pendirinya, yang berdampak pada pembatasan tanggung jawab pemegang saham hanya sebesar modal yang telah disetor ke dalam perseroan. Prinsip *separate legal entity* mulai berlaku sejak perseroan memperoleh pengesahan sebagai badan hukum. Prinsip ini memastikan bahwa perubahan komposisi pemegang saham maupun pergantian organ perseroan tidak memengaruhi keberlangsungan dan identitas hukum perseroan. Lebih lanjut, pemisahan identitas tersebut mengakibatkan hak dan kewajiban perseroan terpisah secara jelas dari hak dan kewajiban para pemilik modal maupun organ perseroan. Dengan demikian, pertanggungjawaban hukum yang melekat pada perseroan hanya terbatas pada aset dan tindakan hukum yang dilakukan atas nama perseroan, sementara pemegang saham serta pengurus bertanggung jawab sesuai dengan kapasitas, peran, dan kewenangan masing-masing.

Penerapan prinsip *separate legal entity* menegaskan bahwa perseroan merupakan subjek hukum yang berdiri sendiri sejak memperoleh status badan hukum, sehingga identitas dan eksistensinya tidak dipengaruhi oleh perubahan pada pendiri, pengurus, maupun pemegang sahamnya. Konsekuensi yuridis dari prinsip tersebut adalah pembatasan tanggung jawab, dimana kepailitan hanya melekat pada perseroan sebagai entitas hukum tanpa menimbulkan pertanggungjawaban langsung bagi pemegang saham atau organ perseroan. Ketentuan ini juga berlaku bagi BUMN Persero sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 UU BUMN yang menyatakan bahwa pendirian dan penyelenggaraan perseroan dilaksanakan sesuai dengan UU Perseroan Terbatas. Oleh karena itu, baik BUMN Persero maupun anak perusahaannya seharusnya tunduk pada mekanisme kepailitan yang sama dengan perseroan terbatas swasta pada umumnya (Syuhada, 2023).

Anak perusahaan BUMN Persero sebagai badan usaha yang menjalankan kegiatan ekonominya sendiri serta berwenang melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga tentunya tidak terlepas dari kemungkinan kerugian yang berujung pada ketidakmampuan membayar kewajibannya kepada kreditur. Dalam situasi tersebut, kreditur berhak mengajukan gugatan pailit terhadap BUMN Persero yang gagal membayar utangnya tepat waktu, sesuai ketentuan UU Kepailitan dan PKPU. Undang-undang ini mengartikan kepailitan sebagai penyitaan menyeluruh atas semua aset debitur pailit, yang dikelola dan diselesaikan oleh kurator dengan pengawasan hakim pengawas (Miftahul Anas, 2024). Proses kepailitan pada dasarnya memberikan opsi yang relatif cepat dan efisien bagi para pihak, mengingat pengadilan wajib memutus permohonan pailit dalam jangka waktu maksimal 60 hari sejak pendaftaran permohonan, serta penerapan prinsip pembuktian sederhana (Asikin, 2002). Meskipun mekanisme kepailitan telah dirancang untuk efisiensi, praktiknya menunjukkan bahwa permasalahan kepailitan yang melibatkan anak perusahaan BUMN Persero seringkali bersifat kompleks sehingga menimbulkan persepsi bahwa anak perusahaan BUMN Persero memiliki posisi yang seolah-olah kebal terhadap kepailitan.

Kesulitan mengajukan gugatan pailit terhadap anak usaha BUMN Persero kerap muncul akibat ketentuan Pasal 2 ayat (5) UU Kepailitan dan PKPU. Pasal tersebut

menyatakan bahwa bila debitur merupakan perusahaan asuransi, reasuransi, dana pensiun, atau BUMN yang menyediakan layanan publik, maka hanya Menteri Keuangan yang memiliki kewenangan untuk mengajukan permohonan pailit. Ketentuan mengenai “BUMN yang bergerak di bidang kepentingan publik” seringkali diinterpretasikan secara luas seolah-olah berlaku bagi seluruh bentuk BUMN, baik Perum maupun Persero. Padahal, secara konsep dan tujuan pendirian, kedua bentuk BUMN tersebut memiliki orientasi yang berbeda dimana BUMN Perum diarahkan untuk menyelenggarakan layanan kepentingan umum, sementara BUMN Persero berorientasi pada perolehan keuntungan (*profit oriented*) (Mulhadi, 2017). Oleh karena itu, secara normatif pembatasan kewenangan pengajuan permohonan pailit tersebut semestinya hanya diterapkan pada BUMN Perum beserta anak perusahaannya, sedangkan BUMN Persero dan anak perusahaannya dalam hal kepailitan harus tunduk pada rezim yang sama dengan perseroan terbatas pada umumnya. Meskipun demikian, praktik peradilan menunjukkan adanya disparitas dalam putusan terhadap permohonan kepailitan yang melibatkan anak perusahaan BUMN Persero sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam penerapan hukum kepailitan terhadap entitas tersebut (Narassati et al., 2023).

Contoh konkret penolakan permohonan pailit terhadap anak perusahaan BUMN Persero dapat dilihat dalam Putusan Nomor 35/Pdt.Sus-Pailit/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst. Pada perkara tersebut, Pengadilan Niaga Jakarta Pusat menolak permohonan pailit yang diajukan Konsorsium Kinarya Liman Margaseta terhadap PT Indonesia Power, yaitu anak perusahaan dari PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) yang memiliki mayoritas saham. Walaupun secara formil persyaratan kepailitan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Kepailitan dan PKPU dianggap telah terpenuhi, majelis hakim tetap menolak permohonan tersebut dengan mendasarkan pertimbangannya pada aspek-aspek hukum lain yang dipandang penting untuk melindungi kepentingan perusahaan terkait (Syafira et al., 2024) (Syafira et al., 2024). Sebaliknya, terdapat pula yurisprudensi yang justru menerima permohonan pailit terhadap anak perusahaan BUMN Persero. Hal ini tampak dalam perkara permohonan pailit oleh pekerja terhadap PT Kertas Leces (Persero), yang diputus melalui Putusan Nomor 1/Pdt.Sus-Pembatalan.Perdamaian/2018/PN.Niaga.Sby. Dalam putusan tersebut, majelis hakim menegaskan bahwa permohonan tidak harus diajukan oleh Menteri Keuangan, sebab status persero sebagai entitas yang berorientasi profit tidak menempatkannya dalam kategori BUMN yang menjalankan fungsi pelayanan kepentingan publik.

Timbulnya perbedaan putusan pengadilan terkait permohonan pailit anak perusahaan BUMN Persero menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penerapan prinsip *separate legal entity*. Merujuk pada teori kepastian hukum Jon Michiel Otto dijelaskan bahwa kepastian hukum pada dasarnya merupakan konsep yang berdimensi yuridis, namun ia memperluas pengertiannya dengan menyatakan bahwa kepastian hukum baru dapat terwujud apabila memenuhi empat unsur utama, yaitu sebagai berikut (Soeroso, 2011):

1. Keberadaan regulasi yang jelas, konsisten, serta mudah diakses
2. Adanya penerapan hukum yang konsisten oleh pemerintah beserta kepatuhan terhadap hukum tersebut
3. Penyesuaian perilaku masyarakat terhadap aturan yang berlaku
4. Peradilan yang independen, tidak memihak, dan melaksanakan putusan secara efektif.

Dengan demikian, hukum yang ditegakkan oleh aparat penegak hukum harus mampu memberikan jaminan kepastian demi terciptanya ketertiban dan keadilan. Apabila kepastian hukum tidak terpenuhi, akan muncul kekacauan sosial karena setiap individu bertindak sesuai kehendaknya sendiri dan berpotensi mengambil alih peran hukum, yang pada akhirnya menjerumuskan masyarakat pada kondisi *social disorganization*.

Lebih lanjut, apabila dikaitkan antara teori kepastian hukum Otto dengan contoh kasus kepailitan anak perusahaan BUMN Persero, persoalan utamanya terletak pada unsur penerapan hukum yang konsisten. Disparitas putusan dalam perkara pailit PT Indonesia

Power dan PT Kertas Leces menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum yang mengatur kepailitan telah tersedia dan dapat diakses, implementasinya oleh pengadilan tidak berjalan secara seragam. Inkonsistensi tersebut menimbulkan ketidakpastian terhadap status hukum anak perusahaan BUMN, khususnya dalam hal apakah mereka diposisikan sama dengan perseroan terbatas pada umumnya atau memperoleh perlakuan khusus karena keterkaitan dengan kepentingan negara. Prinsip *separate legal entity* menegaskan bahwa anak perusahaan BUMN Persero merupakan subjek hukum mandiri yang bertanggung jawab atas hak dan kewajibannya sendiri, terlepas dari pemegang saham mayoritasnya yaitu negara melalui BUMN induk.

Dalam satu sisi, pengadilan menolak permohonan pailit dengan alasan perlindungan terhadap kepentingan strategis negara, seolah-olah status anak perusahaan masih melekat pada kepentingan BUMN Persero induk. Sementara di sisi lain, pengadilan menerima permohonan pailit dan memperlakukan anak perusahaan BUMN Persero seperti perseroan terbatas pada umumnya yang berorientasi *profit* (keuntungan). Ketidakselarasan tersebut menimbulkan ketidakpastian mengenai posisi hukum anak perusahaan BUMN Persero apakah secara konsisten dipandang sebagai entitas terpisah atau tetap dianggap bagian integral dari negara (Khairandy, 2014). Kontradiksi ini mengakibatkan para pihak yang berkepentingan khususnya kreditur tidak memiliki prediktabilitas atas perlindungan hak mereka melalui upaya hukum kepailitan.

Kemudian dengan teciptanya inkonsistensi putusan pengadilan terhadap permohonan pailit tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) bagi para kreditor, khususnya terkait mekanisme perlindungan hak tagih terhadap anak perusahaan BUMN Persero. Ketidakpastian ini berpotensi melemahkan asas *equality before the law* karena subjek hukum yang secara normatif berada dalam posisi yang sama dapat diperlakukan berbeda tergantung pada penafsiran hakim terhadap keterkaitan perusahaan dengan kepentingan negara. Dalam konteks hukum bisnis, kondisi ini berpotensi menurunkan tingkat kepercayaan kreditor dan investor terhadap kepastian penegakan hukum kepailitan. Lebih lanjut perbedaan putusan tersebut berimplikasi pada kaburnya batas antara kekayaan negara yang dipisahkan dan kekayaan perseroan. Penolakan pailit terhadap anak perusahaan BUMN Persero dengan alasan perlindungan kepentingan negara secara tidak langsung mengaburkan doktrin pemisahan kekayaan (*separated state assets*) yang sejatinya menjadi dasar keberadaan BUMN berbentuk persero. Apabila anak perusahaan tetap diperlakukan sebagai perpanjangan tangan negara, maka konsekuensinya prinsip tanggung jawab terbatas perseroan menjadi tidak berjalan secara optimal.

Oleh karena itu dengan timbulnya kondisi ini menunjukkan urgensi pembentukan pedoman yudisial atau penegasan normatif melalui peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur kedudukan anak perusahaan BUMN Persero dalam hukum kepailitan. Tanpa adanya kejelasan tersebut, perbedaan penafsiran hakim akan terus berlanjut dan berpotensi menciptakan disparitas putusan yang merugikan kepastian hukum serta tujuan restrukturisasi BUMN melalui pembentukan *holding*. Dengan demikian, ketidakkonsistenan dalam penerapan prinsip *separate legal entity* tersebut telah melanggar unsur kedua kepastian hukum Jon Michiel Otto yaitu penerapan hukum yang konsisten oleh pemerintah dan pada akhirnya berpotensi menimbulkan ketidaktertiban dalam praktik bisnis serta menghambat iklim investasi dan kepastian kontraktual di Indonesia.

BUMN sebagai badan hukum memiliki status hukum yang mandiri, terpisah dari pejabat atau organ di dalamnya. Ini berarti kekayaan badan hukum jelas dibedakan dari kekayaan pribadi pengurusnya. Karena itu, aset negara yang dipisahkan dan dimasukkan sebagai modal berubah menjadi aset BUMN sebagai badan hukum swasta, sementara negara menikmati kepemilikan modal tersebut melalui saham yang dimilikinya. Saham ini kemudian dicatat sebagai bagian dari aset negara. Sesuai dengan statusnya sebagai entitas swasta, pengelolaan keuangan BUMN berbeda secara signifikan dengan keuangan negara, sebab

keduanya mengacu pada tujuan dan aturan yang berbeda. Dalam bentuk Persero, modal negara dikonversi menjadi saham yang terbagi menurut kepemilikan masing-masing. Negara sebagai pemegang saham mayoritas setidaknya 51% (lima puluh satu) memiliki hak penguasaan melalui mekanisme kepemilikan saham tersebut. Namun demikian, penguasaan mayoritas oleh negara tidak mengubah status Persero sebagai badan hukum privat. Dengan demikian, saham berfungsi sebagai pemisah yang jelas antara aset negara dan aset yang menjadi milik BUMN, sekaligus menegaskan batas antara kepemilikan negara dan non-negara dalam struktur BUMN Persero.

Sebagai badan hukum privat yang kepemilikannya berada pada negara, BUMN yang berbentuk perseroan memiliki struktur kekayaan dan pengelolaan keuangan yang berdiri secara mandiri, sehingga tidak bercampur dengan keuangan negara. Dana yang menopang kegiatan perseroan dapat berasal dari berbagai sumber, seperti penyertaan modal negara melalui mekanisme APBN, pengkapitalan cadangan perusahaan, maupun sumber pembiayaan sah lainnya. Pemisahan kekayaan tersebut sejalan dengan doktrin *separate legal entity*, yang menegaskan bahwa suatu perseroan, setelah memperoleh kedudukan sebagai badan hukum, memiliki identitas dan kedudukan yuridis yang berbeda dari para pendirinya, organ pengelola, maupun pemegang saham. Tanggung jawab, hak, serta kewajiban perseroan berdiri atas nama entitas itu sendiri dan tidak secara langsung dilekatkan pada negara sebagai pemilik saham. Oleh karena itu, apabila perseroan sebagai entitas hukum dinyatakan pailit, akibat hukumnya hanya melekat pada perseroan tersebut, dan tidak serta-merta berlaku bagi para direksi maupun pemegang sahamnya. Implikasi dari pemisahan kekayaan tersebut adalah terjadinya transformasi dari keuangan publik menjadi keuangan privat, yang menjadikan BUMN sebagai subjek hukum baru dengan hak dan kewajiban mandiri. Pemisahan kekayaan ini merupakan karakter esensial badan hukum dan menjadi dasar penerapan mekanisme kepailitan sebagaimana diberlakukan pada perseroan swasta. Dengan demikian, dalam kasus kepailitan yang melibatkan anak perusahaan BUMN seperti PT Indonesia Power dan PT Kertas Leces (Persero), status pailit hanya berlaku pada BUMN sebagai debitur itu sendiri. Seluruh aset perseroan yang telah menjadi milik BUMN tidak lagi dianggap sebagai kekayaan negara, sehingga tetap dapat dikenai penyitaan umum dalam proses kepailitan. Hal ini menegaskan bahwa setelah kekayaan negara dialihkan menjadi modal BUMN Persero, aset tersebut menjadi bagian dari harta badan hukum yang berdiri sendiri dan dapat dijadikan objek dalam proses pemberesan kepailitan (Restyana S et al., 2019).

Prinsip *separate legal entity* memandang perseroan sebagai badan yang berdiri sendiri, terlepas dari pengelola atau organ internalnya. Sebagai subjek hukum, perseroan mampu memiliki hak dan kewajiban mirip manusia, dengan asetnya yang mandiri dari harta pendiri atau pemilik saham (Rahadiyan, 2013). Penerapan prinsip tersebut juga menghasilkan konsep tanggung jawab terbatas (*limited liability*) bagi para pemegang saham yang membawa konsekuensi hukum berikut:

1. Perseroan sebagai badan hukum merupakan suatu unit hukum yang berdiri sendiri dengan kapasitas untuk memiliki kekayaan, melakukan perbuatan hukum, mengadakan perjanjian, menjadi pihak dalam gugatan, serta tetap mempertahankan keberadaan hukumnya meskipun terjadi perubahan pada pemegang saham atau pergantian direksi.
2. Hak, kewajiban, dan tanggung jawab perseroan secara hukum dipisahkan dari pemegang sahamnya. Para pemegang saham tidak bertanggung jawab secara pribadi terhadap kewajiban perseroan dan kerugian yang dialami tidak akan melebihi jumlah modal saham yang telah mereka setorkan (Syuhada, 2023).

Dengan demikian, meskipun pemegang saham merupakan pihak yang menanamkan modal dan memiliki bagian kepemilikan dalam perseroan, keberadaan perseroan sebagai badan hukum independen menjamin bahwa risiko hukum atas tindakan maupun keadaan finansial perseroan tidak secara langsung membebani mereka.

Sebagai negara hukum berbasis *civil law*, Indonesia mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum primer untuk menyelesaikan sengketa. Oleh karena itu, prinsip hukum hanya sah diterapkan jika diakui secara normatif dalam undang-undang positif. Prinsip entitas hukum terpisah dari doktrin perusahaan telah mendapat pengakuan yuridis formal. Pasal 3 ayat (1) UU Perseroan Terbatas menyatakan bahwa pemilik saham tidak bertanggung jawab pribadi atas utang perseroan dan kerugian tidak melebihi nilai saham yang disetor. Aturan ini menegaskan status perseroan sebagai subjek hukum independen dengan aset terpisah dari pemegang saham, bahkan saat negara mendominasi kepemilikan saham di BUMN Persero. Oleh karena itu, dalam kasus permohonan kepailitan yang melibatkan BUMN Persero, hakim sebaiknya menggunakan Pasal 3 ayat (1) tersebut sebagai landasan dalam menerapkan prinsip *separate legal entity*. Artinya, BUMN Persero dapat dimohonkan pailit sebagaimana perseroan terbatas lainnya, tanpa perlu membebankan akibat hukum kepailitan tersebut kepada negara sebagai pemegang saham. Penerapan yang konsisten atas prinsip ini menjadi penting untuk memastikan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa kepailitan BUMN dan menjaga kredibilitas sistem hukum ekonomi nasional. Dengan demikian, perlunya penguatan kepastian hukum terhadap penerapan prinsip *separate legal entity* yang diwujudkan melalui penegasan doktrinal serta konsistensi dalam putusan pengadilan. Penegasan ini diperlukan untuk menempatkan anak perusahaan BUMN Persero sebagai entitas korporasi yang benar-benar mandiri dan terpisah dari pemegang sahamnya, termasuk negara sebagai pemilik modal melalui BUMN induk. Penilaian atas setiap permohonan pailit harus dilakukan secara objektif berdasarkan ketentuan hukum kepailitan yang berlaku tanpa dipengaruhi oleh pertimbangan politis maupun implikasi kepemilikan negara.

KESIMPULAN

Anak perusahaan BUMN Persero berdiri sebagai subjek hukum yang mandiri dengan posisi dan tanggung jawab yang terpisah dari BUMN induk maupun negara sebagai pemegang sahamnya. Peralihan kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal perseroan menegaskan bahwa aset anak perusahaan menjadi kekayaan pribadi perseroan dan sepenuhnya tunduk pada aturan kepailitan sebagaimana berlaku pada perusahaan terbatas pada umumnya. Jika anak usaha BUMN Persero gagal memenuhi utang jatuh tempo, kreditur boleh mengajukan gugatan pailit tanpa batasan wewenang seperti pada BUMN pelayanan publik. Meski demikian, praktik pengadilan menunjukkan variasi putusan terkait pailit anak perusahaan BUMN Persero, seperti pada kasus PT Indonesia Power dan PT Kertas Leces (Persero). Inkonsistensi ini menciptakan ketidakpastian hukum soal status anak usaha BUMN Persero sebagai entitas swasta berorientasi laba atau masih dianggap bagian kepentingan negara. Kondisi ini menunjukkan bahwa salah satu unsur kepastian hukum sebagaimana konsep Jon Michiel Otto yaitu konsistensi penerapan hukum belum sepenuhnya terpenuhi. Oleh karena itu perlunya harmonisasi interpretasi yuridis dalam perkara kepailitan anak perusahaan BUMN Persero untuk menghilangkan ambiguitas status hukum mereka. Penegasan dan konsistensi penerapan prinsip *separate legal entity* sangat penting guna menciptakan prediktabilitas bagi pelaku usaha dan kreditur, memperkuat iklim investasi, serta mendukung agenda transformasi BUMN menuju entitas yang lebih profesional, akuntabel, dan efisien dalam menjalankan fungsi ekonomi nasional.

REFERENSI

- Akbar, B. (2015). *BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta: Pusat Kajian Keuangan Negara (Pusaka Negara).
- Asikin, Z. (2002). *Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Asnawi, M. I. (2017). Implikasi Pengelolaan BUMN Persero Dalam Kerangka Welfare State

- Berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 11(1), 126–144.
- Gusnia, Khairina, E., & Dompak, T. (2023). Implementasi Good Corporate Governance Penguatan BUMN Dalam Perlindungan Keuangan Negara. *Prosiding Seminar Nasional Ilmu Sosial Dan Teknologi (SNISTEK)*, 5, 188–191. <https://doi.org/10.33884/psnistek.v5i.8083>
- Harini, P., & Kasih, D. P. D. (2021). Tanggung Jawab Induk Perusahaan dalam Perusahaan Kelompok. *Jurnal Harian Regional*, 3(2), 1–7.
- Khairandy, R. (2014). *Pokok-Pokok Pengantar Hukum Dagang Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Miftahul Anas, F. (2024). Analisis Yuridis Pemenuhan Hak Kreditor Pasca Putusan Pailit. *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(10), 204–210. <https://doi.org/https://doi.org/10.59435/gjmi.v2i10.973>
- Mulhadi. (2017). *Hukum Perusahaan Bentuk –bentuk Badan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nababan, S., Wuntu, H. F., Situmeang, S. M. T., Pudjiastuti, D., & Utomo, S. S. (2025). Keberadaan Anak Perusahaan Yang Dimiliki Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero Dalam Analisis Hukum Positif. *Res Nullius Law Journal*, 7(1), 23–33. <https://doi.org/10.34010/rnlj.v7i1.14675>
- Narassati, D. A., Pamungkas, Y. A., & Afriana, A. (2023). Disparitas Putusan Pengadilan tentang Permohonan Pailit dan PKPU oleh Kreditur terhadap BUMN (Persero). *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, 1(5), 310–320. <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.10406346>
- Natun, J. T. K. S. (2019). STATUS KEPEMILIKAN ANAK PERUSAHAAN BUMN. *Mimbar Keadilan*, 12(1), 1–12. <https://doi.org/10.30996/mk.v12i1.2161>
- Rahadiyan, I. (2013). Kedudukan BUMN Persero sebagai Separate Legal Entity dalam Kaitannya dengan Pemisahan Keuangan Negara pada Permodalan BUMN. *Jurnal Hukum IUs Quia Iustum*, 20(4), 624–640.
- Restyana S, C. D., Mentari, N., & Wulandari, S. E. (2019). Kepailitan Terhadap Anak Perusahaan dalam Holding Company Badan Usaha Milik Negara. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 26(2), 349–371. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art7>
- Sari, A. N. (2022). *Mengenal Holding BUMN Sektoral di Indonesia*. Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15317/Mengenal-Holding-BUMN-Sektoral-di-Indonesia.html> (Diakses pada 19 Agustus 2025)
- Simanjuntak, E. P. (1994). *Perusahaan Kelompok (Seri Hukum Dagang Fakultas Hukum Gadjah Mada)*. Yogyakarta.
- Soeroso. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: PT. Sinar Grafika.
- Syafira, N., Gultom, E., & Yuanitasar, D. (2024). Permohonan Pailit Terhadap Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus PT Indonesia Power). *Jurnal Hukum Dan Sosial Politik*, 2(1), 1–15. <https://doi.org/https://doi.org/10.59581/jhsp-widyakarya.v2i1.2084>
- Syuhada, W. (2023). Analisis Hukum Perusahaan Pada Kasus Kepailitan Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (Holding Company). *Unes Law Review*, 5(4), 2352–2368. <https://doi.org/https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i4>
- Utoyo, B. (2019). Apakah Pembentukan Holding Meningkatkan Kinerja Perusahaan ? Analisis Perbandingan Kinerja Anak Perusahaan Abc Bumn Holding Sebelum Dan Setelah Holdingisasi Dan Faktor Yang Mempengaruhinya. *Mix: Jurnal Ilmiah Manajemen*, 9(2), 251–267. <https://doi.org/10.22441/mix.2019.v9i2.001>
- Wati, D. A. F. (2016). Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kerugian Keuangan Negara

Padabumn/Persero. *Badamai Law Journal*, 1(1), 159–179.
<https://doi.org/10.32801/damai.v1i1.256>

Zulmawan, W. (2019). *Legal Risk Management BUMN*. Jakarta: Prenada Media Group.